

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian secara lebih spesifik, maka penulis hendak mengkaji tulisan dari peneliti terdahulu yang memiliki topik serupa dengan judul skripsi penulis. Penelitian terdahulu ini berfungsi untuk menjadi referensi penunjang yang mendukung sekaligus membedakan penelitian yang penulis buat dengan penelitian yang telah ada sebelumnya. Penelitian terdahulu sebagaimana dimaksud ialah sebagai berikut:

**Pertama; Skripsi, Samuel, L P S. Pergeseran Demokrasi Ke Tirani (Studi Analisis : Sistem Demokrasi Pada Masa Rezim Jokowi).** Yang secara mendasar mengkaji dan menganalisa pergeseran demokrasi saat ini.

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

Judul	Pergeseran Demokrasi Ke Tirani (Studi Analisis : Sistem Demokrasi Pada Masa Rezim Jokowi)
Penulis	Samuel L P S
Masalah	Mengapa terjadi perubahan perspektif dari demokrasi ke tirani di masa rezim Jokowi, dan bagaimana strategi yang digunakan rezim Jokowi dalam menguatkan kekuasaannya itu?
Teori	<ul style="list-style-type: none"><li>- Menurut Wahidin teori - teori politik bahwa perspektif yang lebih teknis, rincian dari sumber daya kekuasaan secara formal administratif</li><li>- Menurut Charles F. Adrian sumber daya kekuasaan atau tipe sumber daya kekuasaan</li></ul>
Metode	Metode Deskriptif Kualitatif
Hasil Penelitian	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pada saat itu juga profesionalitas Jokowi diuji. Pada tanggal 26 Oktober 2014, terpilih 34 Menteri sebagai kabinet kerja Jokowi-JK. 34 menteri tersebut hanya menjabat sementara dikarenakan <i>Reshuffle</i> sebanyak 3 kali dilakukan oleh Rezim Jokowi. Penyebab utamanya tentu adanya beberapa kabinet yang tidak</li></ul>

	<p>sejalan dengan tujuan rezim Jokowi.</p> <p>- Sejak awal Jokowi dilantik menjadi Presiden Republik Indonesia, tidak henti-hentinya terjadi perpecahan dan konflik-konflik di dalam negeri, Permasalahan dengan partai oposisi yaitu Koalisi Merah Putih (KMP). Permasalahan yang besar tentu saat ucapan di dalam video kunjungan Basuki Tjahja Purnama ke Pulau Seribu yang menyebabkan sentimen umat Islam di Indonesia. Adanya aksi yang dilakukan beberapa aktivis, mahasiswa, tokoh agama, dll, menyebabkan diantara mereka ditangkap oleh aparat kepolisian, Kasus penangkapan 4 mahasiswa Badan Eksekutif Mahasiswa Seluruh Indonesia (BEM SI), penangkapan tokoh Islam seperti Muhammad Al Khatath dan penangkapan 10 Aktivis dan tokoh dikarenakan kasus makar dalam menuntut agar Basuki Tjahja Purnama. ya PERPPU Nomor 2 tahun 2017 yang melegalkannya membubarkan secara semena-mena ormas yang dianggap bertentangan dengan ideologi Pancasila, tanpa hak mendapatkan peradilan yang adil dan tidak memihak (<i>fair trial</i>) bagi mereka. Jelas ini sikap kediktatoran yang anti terhadap demokrasi. Munculnya pandangan kediktatoran dan sikap tirani rezim Jokowi tidak lepas dari tindakannya untuk menguatkan posisinya dalam mempertahankan kekuasaannya itu sendiri.</p>
Perbedaan	Penggunaan Teori, Rumusan Masalah dan Pembahasan

**Kedua; Jurnal, Muhammad Irfan Hilmy. Fenomena Gerakan Populisme Dalam Kemunduran Demokrasi.** Yang secara mendasar mengkaji dan menganalisa pergeseran demokrasi saat ini.

Judul	Fenomena Gerakan Populisme Dalam Kemunduran Demokrasi
Penulis	Muhammad Irfan Hilmy
Masalah	Kemunduran demokrasi yang disebabkan oleh berkembangnya gerakan populis di Dunia. Gerakan tersebut berdampak pada perumusan kebijakan yang diskriminatif di berbagai negara dan menciptakan disintegrasi nasional akibat propaganda nativisme yang disuarakan oleh kelompok populis.

Teori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menurut Wahidin teori - teori politik bahwa perspektif yang lebih teknis, rincian dari sumber daya kekuasaan secara formal administratif</li> <li>- Menurut Charles F. Adrian sumber daya kekuasaan atau tipe sumber daya kekuasaan</li> </ul>
Metode	Metode penelitian kualitatif dengan menggunakan studi kepustakaan
Hasil Penelitian	- Artikel ini menyimpulkan bahwa gerakan populisme erat kaitannya dengan kemunduran demokrasi dan disintegrasi suatu bangsa. Selain itu, gerakan populisme memperkuat paham nativisme yang membedakan antara kelompok masyarakat pribumi dengan masyarakat asing. Gerakan ini pun dianggap sebagai gerakan kontra demokrasi yang berdampak pada berjalannya proses demokrasi di suatu negara.
Perbedaan	Penggunaan Teori, Rumusan Masalah dan Pembahasan

**Ketiga; Jurnal, Dini Suryani, dkk. Kemunduran Demokrasi Tata Kelola SDA: Penguatan Oligarki dan Pelemahan Partisipasi Civil Society.** Substansi dalam jurnal ini dapat dianalisis secara sederhana sebagaimana tabel di bawah ini:

Judul	Kemunduran Demokrasi Tata Kelola SDA: Penguatan Oligarki dan Pelemahan Partisipasi Civil Society
Penulis	Dini Suryani, Fathimah Fildzah Izzati, Imam Syafi'i, Pandu Yuhsina Adaba, dan Septi Satriani.
Masalah	Permasalahan utama yang diangkat dalam penelitian ini ialah kemunduran demokrasi yang secara khusus terjadi pada sistem pembentukan kebijakan publik dan pelaksanaan pemilu di Indonesia. Secara lebih spesifik, jurnal ini juga membahas terkait disahkannya UU Cipta Kerja yang menjadi salah satu indikator dari semakin menurunnya kualitas demokrasi tata kelola. Hal ini dibuktikan dengan munculnya perlawanan dari sejumlah pihak, termasuk civil society karena UU Cipta Kerja dinilai hanya akan menguntungkan oligarki.
Teori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konseptual <i>civil society</i> oleh Diamond (1999) yang dinilai sebagai 'a realm of organised social life that is open, voluntary, self-generating, at least partially self-supporting, autonomous from the state and bound by legal order or set of shared rules'</li> <li>- Teori yang dikemukakan oleh Alagappa (2004) bahwa <i>civil society</i> dapat mendukung demokrasi, yaitu: 1) menyediakan infrastruktur sosial untuk demokrasi; 2)</li> </ul>

	<p>membatasi, melawan, dan menahan kekuatan negara dan pasar; 3) menjadi backup atau sumber daya tambahan apabila negara dan pasar mengalami kegagalan; 4) melakukan pendalaman demokrasi dengan merawat norma demokrasi dan kewarganegaraan</p> <p>- Teori Demokrasi oleh Borras dan Franco (2008) memaknai demokrasi dalam tata kelola SDA sebagai proses politik yang dikontestasikan oleh banyak aktor, baik negara maupun masyarakat untuk mengontrol sifat, kecepatan, tingkat dan arah akses, serta kontrol atas pemanfaatan sumber daya alam.</p>
Metode	<p>Penelitian ini ditulis berdasarkan riset dengan metode kualitatif. Data primer diperoleh dengan wawancara di lapangan maupun dalam jaringan (online). Data sekunder didapatkan melalui studi pustaka.</p>
Hasil Penelitian	<p>- Penelitian ini menganalisis bahwa penguatan politik oligarki telah melemahkan kualitas demokrasi karena menyebabkan semakin menyempitnya ruang partisipasi bagi kelompok <i>civil society</i>, khususnya dalam tata kelola SDA. Menyempitnya ruang partisipasi <i>civil society</i> ini menyebabkan kontrol mereka atas kebijakan dan tata kelola SDA semakin lemah. Konsekuensi dari memburuknya demokrasi tata kelola SDA yang mengeksklusi <i>civil society</i> adalah intensitas konflik agraria dan kerusakan lingkungan yang semakin meningkat. Dalam hal ini juga UU No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, turut memberikan sumbangsih dalam pelemahan proses demokrasi dalam tata kelola SDA.</p>
Perbedaan	<p>Fokus dalam jurnal ini ialah mengaitkan antara demokrasi dan UU Cipta Kerja yang secara spesifik pembahasannya dikaitkan dengan Sumber Daya Alam. Hal ini berbeda dengan penulisan skripsi ini yang akan membahas kemunduran demokrasi dalam pembentukan UU Cipta Kerja secara lebih holistik.</p>

**Keempat; Jurnal, Sundari dan Zulfatul Amalia. Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Demokrasi.** Substansi dalam jurnal ini dapat dianalisis secara sederhana sebagaimana tabel di bawah ini:

Judul	Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Demokrasi
Penulis	Sundari dan Zulfatul Amalia

Masalah	Permasalahan utama yang dibahas dalam jurnal ini ialah pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang dinilai bertabrakan dengan tata cara dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 dan banyak terjadi penolakan dari berbagai pemangku kepentingan utama seperti buruh dan kelompok lainnya. Selain itu, dapat dikatakan bahwa keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunannya kurang maksimal, sehingga mendegradasi penerapan prinsip demokrasi di Indonesia.
Teori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teori hukum Lawrence M. Friedman, Sistem hukum (<i>legal system</i>) adalah satu kesatuan hukum yang terdiri dari tiga unsur yaitu struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum</li> <li>- Teori jenjang norma hukum atau Stufenbauthorie yang dikemukakan Hans Kelsen yang menyebutkan bahwa undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula</li> </ul>
Metode	Penelitian ini menggunakan metode Kualitatif dengan pendekatan deskriptif
Hasil Penelitian	Dalam penelitian ini menemukan bahwa pembentukan undang undang cipta kerja yang menggunakan sistem omnibus law, menjadi pragmatis dan kurang demokratis sebab tidak dilakukan dengan prinsip kehati-hatian. Penggunaan sistem omnibuslaw inilah yang menimbulkan banyaknya persoalan, dengan tidak digunakannya asas asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadikan pembentukan undang-undang cipta kerja ini tidak maksimal, dan justru menimbulkan persoalan dari berbagai pihak yang menolaknya.
Perbedaan	Perbedaan utama antara penelitian ini dengan skripsi yang penulis buat ialah dalam penelitian ini membahas pembentukan UU Cipta Kerja dengan berpedoman pada asas demokrasi yang tertuang dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian, pembahasan dalam penelitian ini lebih kepada normatif yuridis yang mana hal ini berbeda dengan skripsi penulis yang menggunakan metode kualitatif dan membahas konseptual demokrasi secara lebih luas dan mendasar.

## 2.2 Kerangka Teori

Berikut penulis akan paparkan terkait teori-teori yang penulis gunakan sebagai dasar dalam penelitian skripsi ini. Teori-teori tersebut sekaligus menjadikan penulisan skripsi yang penulis buat mengarah pada analisis yang terarah dan memiliki pedoman konseptual yang jelas. Teori-teori sebagaimana penulis maksudkan, ialah sebagai berikut:

### 2.2.1 Teori Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat, dan “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan umum. Demokrasi merupakan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan yang sekiranya tidak dapat terbantahkan. Khasanah pemikiran dan prereformasi politik diberbagai negara mencapai pada satu titik temu tentang ini; demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Berdasarkan pengertian dari beberapa istilah demokrasi diatas, ditemukan keberagaman pandangan diantara para pakar ilmu hukum. Hal tersebut disebabkan oleh perbedaan sudut pandang.<sup>1</sup>

W.A Bonger menakrifkan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang menitahkan. Menurut C.F. Strong, demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang mana mayoritas

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2014, hal. 196.

anggota dewasa dari masyarakat politik ikut andil melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas tersebut. Dalam artian, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.<sup>2</sup>

Melalui sistem pemilihan tertentu, perubahan kedaulatan rakyat tersebut diwujudkan dalam proses pemberian suara untuk meraih jabatan politik tertentu. Dalam kekuasaannya, aspirasi masyarakat akan diperjuangkan melalui prosedur yang telah disepakati.<sup>3</sup> Asas utama dalam demokrasi adalah kedudukan rakyat sebagai penguasa, pengontrol, sekaligus kebebasannya mengutarakan pendapat dan mengkritik kebijakan yang mewakilinya di parlemen. Sehingga prinsip demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan pemerintahan untuk rakyat.

Menurut tafsir R. Kranenburg didalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwtwnschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua poko kata Yunani diatas, memiliki makna yaitu cara menitahkan oleh rakyat. Apabila ditinjau lebih dalam tentang makna demokrasi ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Namun tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*” yakni pemerintahan yang dilakukan oleh sekelompok kecil manusia saja, yang mengibaratkan dirinya sendiri

---

<sup>2</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Nusamedia, 2007, hal. 4.

<sup>3</sup> Rosyada, dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*, Jakarta: Prenada Media, 2005, hal. 111.

mewakili dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan diatas segenap rakyat.<sup>4</sup>

Menurut M. Durverger di dalam bukunya “*Les Regimes Politiques*” artian demokrasi termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak dapat terpisahkan. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana pada intinya semua orang (rakyat) adalah memiliki hak yang sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.<sup>5</sup> Demokrasi terdapat dua kelompok aliran yang paling penting yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi tetapi hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan kedua aliran yang sangat *fundamental* ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya atau suatu negara hukum (*Rechsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsataat*) dan yang bersifat totaliter.<sup>6</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian demokrasi diatas, dapat disimpulkan bahwa demokrasi dapat dilihat, baik menurut pengertian formal maupun pengertian materil. Lyphard berpendapat bahwa sebuah

---

<sup>4</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan demokrasi & pemilu di Indonesia pasca-Reformasi*, Yogyakarta: Kanisius, 2017, hal. 3.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit*, hal. 200.

<sup>6</sup> *Ibid.*

negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi beberapa unsur, yaitu:<sup>7</sup>

1. Adanya suatu kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Adanya kebebasan menyatakan pendapat;.
3. Adanya hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Adanya kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5. Adanya hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Adanya pemilihan yang bebas dan jujur;
7. Terdapat berbagai sumber informasi;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bertanggung jawab kepada keinginan rakyat

Sedangkan dalam perkembangannya, sebagai ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, sekurang-kurangnya harus terdapat 3 prinsip dasar sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

---

<sup>7</sup> Kartiko, Galuh. 2009, "Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia." Jurnal Konstitusi, Vol. II Nomor 1, hal 37-51.

<sup>8</sup> Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Prenada Media Group, hal. 64.

2. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
3. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggung jawaban oleh rakyat.

Kemudian demokrasi juga dapat dikaji menurut penyelenggaraanya, ada yang dilaksanakan secara langsung (*direct*) dan ada pula yang dilaksanakan secara tidak langsung (*indirect*). Demokrasi dalam pengertian formal adalah demokrasi yang tampak menurut bentuknya. Pemerintahan dalam pengertian yang demikian, pada dasarnya tidak terdapat perbedaan diantara negara-negara yang melaksanakanya, hanya saja dapat ditemukan berbagai ragam.<sup>9</sup>

#### 2.2.1.1 Model-Model Demokrasi

Berdasarkan dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substansial, telah memberikan daya tarik normatif. Bahwa dalam demokrasi, semestinya berkembang nilai kesetaraan (*egalitarian*), keragaman (*pluralisme*), penghormatan atas perbedaan (*toleransi*), kemanusiaan atau penghargaan atas hak-hak asasi manusia, “kebebasan”, tanggung jawab, kebersamaan dan lain sebagainya. Secara substansif demokrasi melampaui maknanya secara politis.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Eddy Purnama, *Op.cit.*, hal. 43.

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hal. 207.

Dalam penerepannya sistem politik demokrasi mengalami banyak perkembangan dan semua itu tidak lepas dari ragam perspektif yang dimaknai dengan demokrasi substansial. Demokrasi berkembang ke dalam banyak model, antara lain karena terkait dengan kreativitas para aktor-aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan budaya, sejarah, dan kepentingan mereka.

Demokrasi dalam penerapannya dibagi dalam dua hal, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung:<sup>11</sup>

1. Demokrasi Langsung yakni rakyat melakukan kedaulatannya secara langsung. Pada demokrasi langsung lembaga legislatif hanya berperan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Sedangkan pemilihan pejabat eksekutif (Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota) dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sama halnya dengan pejabat legislatif (DPR, DPRD, DPD).
2. Demokrasi tidak langsung ialah metode demokrasi yang diselenggarakan melalui sistem perwakilan. Pola pemerintahan demokrasi yang dilakukan melalui Badan Perwakilan Rakyat, dan dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat dan juga bertanggung jawab terhadap rakyat.

Konflik inti telah memunculkan tiga model atau jenis pokok demokrasi yaitu:

---

<sup>11</sup> Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2012, hal. 22.

1. Pertama, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung. Demokrasi langsung merupakan suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum yang menyertakan warga negara secara langsung. Model demokrasi ini merupakan tipe demokrasi “asli” yang berasal dari athena kuno.

2. Kedua, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan. Dimana suatu sistem pemerintahan yang menetapkan “pejabat” yang dipilih untuk “mewakili” kepentingan maupun pendapat warga negara yang menjunjung tinggi aturan hukum.

3. Ketiga, demokrasi yang dilandaskan atas model atau suatu partai. Menurut David Held dalam histori teori demokrasi terdapat ragam pandangan yang berbeda mengenai demokrasi. Sehingga muncul beberapa teori dan pandangan tentang demokrasi sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Demokrasi Klasik adalah dimana semua warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik, agar mereka bebas untuk memerintah dan diperintah secara bergantian.

2. Republikanisme Protektif ialah suatu partisipasi politik yang merupakan cerminan dari sebuah keadaan yang penting bagi kebebasan pribadi. Apabila para warga negara tidak dapat menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh golongan yang lain.

---

<sup>12</sup> M. Solly Lubis. *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2012, hal. 67.

3. Republikanisme merupakan suatu kondisi dimana warga negara seharusnya menikmati persamaan politik dan ekonomi, agar tidak seorang pun yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain. Semua warga negara dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang setara dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama.

Terdapat ciri-ciri penting dari sistem demokrasi klasik adalah sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. Partispasi langsung setiap warga negara dalam fungsi-fungsi legislatif dan yudikatif
2. Majelis rakyat memiliki kekuasaan tertinggi
3. Berbagai metode pemilihan kandidat pejabat publik (pemilihan langsung, perwakilan dan rotasi)
4. Tidak ada perbedaan hak istimewa yang membedakan rakyat biasa dengan pejabat publik
5. Kecuali posisi yang berhubungan dengan peperangan, jabatan yang sama tidak boleh dipegang lebih dari dua kali oleh orang yang sama.

6. Masa jabatan yang pendek untuk semua para pegawai publik digaji

Pada sistem demokrasi sering terjadi perubahan-perubahan yang terjadi seiring dengan perkembangan zaman dan bergantung pada gaya kepemimpinan dari seorang pemimpin negara. Proses demokratisasi juga dapat dipengarungi dari perubahan-perubahan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

yang dilakukan oleh *elite* yang berkuasa. Transformasi atau reforma dalam istilah Linz, terjadi ketika petinggi yang berkuasa memprakarsai proses perwujudan demokrasi. Transformasi kelompok-kelompok yang berkuasa dalam rezim otoriter mencetuskan dan memainkan peran sebagai yang menentukan dalam mengakhiri rezim itu dan mengubahnya menjadi sistem demokratis. Transformasi mengibaratkan pemerintah lebih kuat dari pada oposisi.

Transformasi gelombang ketiga yang biasanya berkembang melalui lima fase inti, dimana empat diantaranya terjadi didalam sistem otoriter yakni sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. Munculnya kelompok pembaharu ditandai dengan munculnya sekelompok pemimpin atau pihak-pihak yang berpotensi menjadi pemimpin didalam rezim otoriter, yang mempercayai bahwa gerakan ke arah demokrasi merupakan suatu yang dikehendaki.
2. Memperoleh kekuasaan. Para pembaharu demokratis tidak hanya harus ada dalam rezim otoriter, mereka juga harus berkuasa dalam rezim itu.
3. Kegagalan liberalisasi
4. Mengikutsertakan kelompok oposisi. Kelompok pembaharu demokratis biasanya segera memulai proses demokratisasi disaat mereka memegang kekuasaan. Pada umumnya hal ini melibatkan

---

<sup>14</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995, hal. 146.

diskusi dengan para pemimpin dari kelompok oposisi, partai politik dan lembaga utama masyarakat.

5. Pergantian atau ruktura dalam istilah Linz, terjadi ketika kelompok oposisi memprakarsai proses perwujudan demokrasi, dan proses rezim otoriter ditumbangkan atau digulingkan. Replacement ini

terdapat tiga fase yang berbeda yakni perjuangan untuk menumbangkan rezim, tumbangnya rezim dan perjuangan setelah tumbangnya rezim.

6. Transplacement terjadi jika demokratisasi merupakan hasil tindakan bersama kelompok pemerintah dan kelompok oposisi. Pada tipe demokratisasi ini adalah hasil aksi bersama pemerintah dan kelompok oposisi.

Dari lima fase inti transformasi gelombang ketiga yang terdapat didalam sistem otoriter perbahasan transplacement merupakan dialektika yang sering melibatkan langkah-langkah dalam urutan yang berbeda satu sama lain.

1. Pemerintah sibuk dengan permasalahan liberalisasi dan mulai kehilangan kekuasaan dan otoritasnya.
2. Pihak oposisi memanfaatkan pelanggaran ini dan mendyagunakan melemahnya sistem pemerintah untuk memperluas dukungan dan mengintensifkan kegiatannya, dengan harapan bahwa mereka akan segera mampu menjatuhkan pemerintah.

3. Pemerintah menanggapi keras dengan menekan upaya pihak oposisi mengatur kekuasaan politik.
4. Pemerintah dan para pemimpin oposisi menyadari munculnya kekuatan lawan untuk mengadakan perubahan yang disetujui kedua belah pihak.

Dengan demikian, proses politik yang mengarah pada *tranplacement*, sering kali ditandai oleh demonstrasi, protes dan pemogokan dari satu pihak dengan pemenjaraan, represi, tindak kekerasan oleh polisi dalam keadaan darurat dan hukum darurat perang di lain pihak.

#### **2.2.1.2 Kegagalan Demokrasi**

Kesuksesan maupun kegagalannya suatu transisi demokrasi sangat bergantung pada empat faktor kunci yakni:<sup>15</sup>

1. Komposisi elit politik.
2. Desain institusi politik.
3. Kultur politik yaitu perubahan sikap terhadap politik dikalangan elit dan non elit.
4. Peran masyarakat madani.

Faktor-faktor tersebut harus berjalan secara sinergis sebagai modal untuk mengkonsolidasikan demokrasi. Maka dari itu seperti diutarakan oleh Azyumardi Azra langkah yang harus dilakukan dalam masa transisi Indonesia menuju demokrasi mencakup reformasi dalam bidang besar

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 135.

adalah reformasi sistem, yang menyangkut perumusan kembali falsafah, kerangka dasar dan perangkat legal sistem politik. Selanjutnya yaitu reformasi kelembagaan “*institutional reform and empowerment*” yang berkaitan dengan pengembangan dan pemberdayaan lembaga-lembaga politik. Tahap terakhir yakni pengembangan kultur atau budaya politik yang lebih demokratis.<sup>16</sup>

### 2.2.1.3 **Kemunduran Demokrasi**

Warburton dan Power (2020) mendefinisikan kemunduran demokrasi sebagai proses yang berlangsung lambat yang ditandai dengan situasi di mana aktor politik perlahan-lahan berpaling dari nilai-nilai dan institusi demokrasi. Ini tidak selalu mengarah pada otoritarianisme. Akan tetapi, kemunduran demokrasi perlahan-lahan melahirkan jenis rezim politik lain yang tidak sepenuhnya demokratis tetapi juga tidak sepenuhnya diktator, seperti demokrasi illiberal, sistem otoriter kompetitif, rezim campuran, dan sebagainya.

Hampir semua studi menyepakati salah satu indikator terpenting kemunduran demokrasi di Indonesia adalah semakin menyempitnya ruang publik dan semakin tergerusnya kebebasan sipil. Temuan para ilmuwan di atas semakin diperkuat oleh laporan Economist Intelligence Units (EIU) pada akhir 2019 dan temuan IDEA di tahun yang sama yang juga menyebut tergerusnya kebebasan sipil sebagai salah satu masalah demokrasi di Indonesia. Secara lebih lengkap dalam EIU Annual Report

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

2019 menunjukkan bahwa Indonesia menempati rangking 64 indeks demokrasi dengan skor *Electoral process and pluralism* sebesar 7,92; *Functioning of government* sebesar 7,14; *Political participation* sebesar 6,11; *Political culture* sebesar 5,63; *Civil liberties* sebesar 5,59. Kedudukan ini berbeda jauh dengan posisi indeks demokrasi di negara lain seperti Norwegia, New Zealand, Australia, dan banyak negara lainnya yang setiap aspek demokrasinya berhasil mencapai angka 10,00.

Secara spesifik berkaitan dengan kebebasan sipil, dalam EIU Annual Report 2019 menyatakan bahwa pengekan kebebasan sipil di dalamnya termasuk meliputi pembatasan kebebasan media dan kebebasan berpendapat. Ruang kebebasan berpendapat bagi masyarakat inilah yang seharusnya terbuka, termasuk dalam setiap perumusan kebijakan hukum oleh negara. Dengan mengaitkan adanya pembentukan UU Cipta Kerja yang minim partisipasi masyarakat, maka dapat disimpulkan juga bahwa telah menderogasi hak kebebasan berpendapat tersebut. Dalam konteks ini, terbatasnya partisipasi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi mereka dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan seperti UU Omnibus Law tentang Cipta Kerja, menjadi suatu hal yang penting untuk diteliti dan dikaji lebih mendalam karena merupakan salah satu tanda kemunduran demokrasi dan penyempitan kebebasan sipil yang telah terjadi.

Kemunduran demokrasi yang terjadi di Indonesia kurang dari satu dekade terakhir ternyata tidak hanya berdampak pada meningkatnya

represi secara *offline*. Di dunia maya pun represi terus terjadi. Sebagai pembanding, beberapa perilaku di negara otoriter, pemanfaatan teknologi untuk stabilitas politik dilakukan dengan:

1. Sensor dan represi terhadap kebebasan berpendapat (King, Pan, & Roberts, 2013)
2. Monitoring berjalannya politik di ranah lokal (Qin, Strömberg, & Wu, 2017)
3. Perbaikan persepsi masyarakat dengan bertindak seolah-olah demokrasi (Frantz et al., 2020)
4. Melakukan kooptasi melalui manipulasi informasi dan opini publik (Frantz et al., 2020)

Dari enam perilaku otoriter tersebut, apakah Indonesia sudah menerapkan dalam praktik politik digitalnya? Hal tersebut dapat ditinjau beberapa contohnya sebagai berikut:

Pada praktik otoriter poin pertama yakni sensor dan represi terhadap kebebasan berpendapat, salah satu contoh penerapan di Indonesia yakni dengan diundangkannya UU ITE dan PP 71/2019 yang keduanya memuat pasal karet yang membungkam kebebasan berpendapat dan pemblokiran pembuatan konten di sosial media yang dinilai bermuatan negatif secara sepihak oleh pemerintah. Sedangkan di lain sisi, tidak ada batasan yang jelas terkait definisi “konten bermuatan negatif” tersebut, sehingga dapat saja frasa tersebut justru menjadi kesewenang-

wenangan pemerintah dalam memblokir muatan yang sebenarnya adalah bagian dari kebebasan berpendapat.

Contoh lainnya, ialah dapat ditinjau berdasarkan praktik perbaikan persepsi masyarakat dengan bertindak seolah-olah demokrasi. Banyak sekali hal yang dilakukan seolah-olah telah dilaksanakan demokrasi dengan baik. Mengaitkan dengan UU Cipta Kerja yang telah dicabut dengan Perppu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, maka sebelumnya dapat diketahui bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi mengamanatkan dilakukannya partisipasi masyarakat secara bermakna dalam pembentukan UU Cipta Kerja. Pada faktanya, dalam Penjelasan Umum Perppu Cipta Kerja dinyatakan bahwa pembentukan regulasi tersebut hanya dilakukan dengan sosialisasi bukan partisipasi. Pemerintah mengemas bahwa seolah-olah sosialisasi adalah implementasi dari demokrasi, padahal sosialisasi berbeda jauh dengan partisipasi publik. Sosialisasi hanya menekankan pada pengenalan substansi tanpa memberi ruang bagi masyarakat untuk berpendapat terhadap isi rumusan kebijakan hukum tersebut. Inilah yang menjadi salah satu contoh kemunduran demokrasi di Indonesia.

Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Asfinawati menilai Kemunduran demokrasi di Indonesia salah satunya disebabkan oleh maraknya kasus penangkapan aktivis yang dilakukan secara sewenang-wenang. Orang-orang yang ditangkap secara sewenang-wenang itu sulit mendapatkan akses bantuan hukum. Dengan begitu,

pelaksanaan demokrasi semakin terlihat kurang baik. Salah satu contoh yakni demonstrasi penolakan terhadap Undang-Undang (UU) Cipta Kerja (Ciptaker) alias *Omnibus Law* pada tahun 2020. Berdasarkan data dari Mabes Polri, kata Asfinawati, polisi menangkap 5.918 orang dan di antaranya 87 massa aksi dipenjarakan pada saat unjuk rasa tersebut. Hal ini tentu sangat mencederai demokrasi karena seharusnya penangkapan dilakukan kepada pihak yang terlibat perkara pidana.

Terkait dengan kebebasan berekspresi, beberapa waktu yang lalu Indonesia sempat dibuat heboh oleh kasus penangkapan seniman pembuat mural kritik pemerintahan. Sejumlah pihak menilai penangkapan ini terlalu berlebihan lantaran seniman-seniman yang ditangkap sesungguhnya tidak memprovokasi, akan tetapi hanya mengutarakan pendapat.

Hal ini juga diserukan oleh Koordinator Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS). Fatia Maulidiati menilai pemerintahan saat ini masih sangat membatasi kebebasan berpendapat dan berekspresi oleh masyarakat. Pembatasan tersebut, menurutnya, menunjukkan bahwa negara tak lagi setia pada demokrasi, melainkan menunjukkan gejala otoritarianisme. Selain dari kasus mural, penangkapan sewenang-wenang di bawah yang UU ITE. Fenomena penurunan kualitas demokrasi bisa kita kaitkan dengan istilah yang disebut sebagai *democratic backsliding*. Ini menggambarkan kemerosotan kualitas yang terkait dengan pemerintahan demokratis,

dalam rezim apapun. Dalam rezim demokrasi, ini adalah penurunan kualitas demokrasi; dalam sistem otokrasi, ini adalah penurunan kualitas pemerintahan yang demokratis.

Robert Lieberman (2019) dalam tulisan berjudul “*The Trump Presidency and American Democracy: A Historical and Comparative Analysis.*”, menyebutkan ada empat indikator *democratic backsliding* yaitu polarisasi politik, rasisme dan nativisme, kesenjangan ekonomi, dan kekuasaan eksekutif yang berlebihan. Polarisasi sepertinya mampu menjadi faktor yang utama karena sesuai dengan keadaan yang ada di Indonesia saat ini. Dengan adanya polarisasi, fungsi *check and balance* pemerintahan akan terhalang.<sup>17</sup>

Fenomena menarik saat ini terjadi yang perlu kita perhatikan terkait pertanda *democratic backsliding* adalah persoalan penggendutan koalisi pemerintahan. Terakhir, dengan bergabungnya Partai Amanat Nasional (PAN) ke kubu Joko Widodo (Jokowi), telah menyisakan Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) sebagai dua partai terakhir pihak oposisi. Dengan adanya polarisasi politik ini, banyak pengamat mengkhawatirkan efektifitas fungsi kubu oposisi.

Terkait dengan fenomena polarisasi partai politik, ahli politik Dan Slater dalam tulisannya *Indonesia's Accountability Trap* yang meneliti politik Indonesia di era Reformasi menyebut saat ini Tanah Air telah terjebak dalam penerapan kartel politik. Istilah ini digunakan untuk

---

<sup>17</sup> Jacob M. Grumbach, “Laboratories of Democratic Backsliding”, *American Political Science Review*, 2022, hal. 69.

fenomena yang mana partai-partai politik suatu negara berkoalisi hanya karena untuk kepentingan untuk membagi-bagi kekuasaan, bukan menyalurkan aspirasi rakyat.

Keadaan ini membuat badan legislatif tidak memiliki sistem filtrasi sehingga memunculkan banyak respons penolakan di masyarakat.

Polemik penetapan UU Ciptaker adalah salah satunya, dimana banyak komunitas masyarakat yang menolak adanya aturan tersebut dan mengaku tidak dilibatkan dalam proses perumusannya. Menurut Slater, perilaku kartel partai politik yang telah menghilangkan persaingan dan ketiadaan oposisi adalah sebab tidak adanya pertanggungjawaban horizontal.

Akan tetapi, yang perlu juga kita cermati dalam menilai dinamika demokrasi di Indonesia, selain menilai pemerintah, sesungguhnya kita juga perlu merenungi bagaimana perilaku masyarakat sendiri dalam pelaksanaan demokrasi. Apakah masyarakat hanya perlu melihat dirinya sebagai pengguna demokrasi.

### **2.2.2 Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan perundang-undangan merupakan suatu instrument yang dapat dipakai Pemerintah sebagai sarana merumuskan kebijakan hukum. Perumusan kebijakan tentunya merupakan suatu gerbong pemerintah untuk berbuat baik dan kesejahteraan rakyatnya karena itu kebijakan dibuat untuk kepentingan umum bukan kelompok atau individu. Kebijakan dapat dinyatakan dalam berbagai instrumen (Djogo, 2003) seperti:

1. Instrumen legal (hukum) seperti peraturan dan perundang-undangan
2. Instrumen ekonomi seperti kebijakan fiskal, pajak, subsidi, harga, kebijakan keruangan, moneter, dan finansial;
3. Statemen politik;
4. Garis-garis besar arahan pembangunan, strategi, rencana, program yang kemudian dapat diterjemahkan ke dalam proyek dan rencana anggaran tertentu.

Dari hal-hal diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa beberapa elemen penting dari kebijakan adalah: masalah apakah yang akan diatasi dengan kebijakan dan cara mengatasi tersebut, tujuan yang ingin dicapai, kepentingan yang diinginkan, aktor yang akan melakukannya, instrumen atau perangkat untuk melaksanakan kebijakan dan aturan untuk menggunakan instrument tersebut.

Dengan demikian maka menjadi logis ketika pembentukan undang-undang paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:<sup>18</sup>

- 1) **Landasan Filosofis**, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara. Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai- nilai moral atau etika yang pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi tinggi dari suatu daerah tertentu. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan,

---

<sup>18</sup> Hassan Suryono. *Kenegaraan Perundang-Undangan: Perspektif Sosiologis Normatif dalam Teori dan Praktek*, Surakarta: UNS Press, 2005, hal. 24.

kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Undang-undang yang baik harus berdasarkan pada semua itu. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa. Undang-undang dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau normanya mendapat pembenaran (*rechtsvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi, ia mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila sejalan dengan nilai-nilai yang baik.

- 2) **Landasan Sosiologis**, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat. Suatu undang-undang dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar Undang-Undang yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa undang-undang yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Pada prinsipnya hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat, dan jika tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat

tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati.

3) **Landasan Yuridis**, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan undang-undang. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan karena akan menunjukkan, adanya kewenangan dari pembuat peraturan, adanya kesesuaian bentuk dengan materi yang diatur, untuk menghindari peraturan itu batal demi hukum dan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, landasan yuridis merupakan dasar hukum ataupun legalitas landasan yang terdapat dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.

Selain ketiga landasan tersebut perlu dipertimbangkan juga adalah kebijakan politis. Kebijakan politis adalah garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan Negara. Kebijakan tersebut dapat berpengaruh terhadap substansi undang-undang karena undang-undang adalah merupakan

kebijakan yang bersifat politis dan oleh karena itu dengan adanya kebijakan politis tersebut diharapkan tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas ini yang menjadi

landasan terjadinya protes pengesahan UU Omnibus Law yang dilakukan pemerintah.

Lebih lanjut, pada pasal 10 tertulis ketentuan materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selanjutnya di bawah ini akan dipaparkan secara spesifik terkait prosedur pembentukan undang-undang di Indonesia:

#### **2.2.2.1 Tahap Perencanaan**

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

1. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Perintah Undang-Undang lainnya;
4. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
5. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
6. Rencana pembangunan jangka menengah;
7. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
8. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

#### **2.2.2.2 Tahap Penyusunan**

Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan

komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.

### **2.2.2.3 Tahap Pembahasan**

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yaitu Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus dan Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan yakni pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini. Dalam pengantar musyawarah DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR. Selanjutnya DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR. Kemudian Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden.

Adapun daftar inventarisasi masalah diajukan oleh Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR. Jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD. Penyampaian pendapat mini dapat disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh fraksi, DPD dan Presiden.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I, pernyataan persetujuan atau penolakan dari setiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna dan penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

#### **2.2.2.4 Pengesahan dan Penetapan**

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang apabila tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut.

#### **2.2.2.5 Tahap Pengundangan**

Pada tahapan pengundangan Undang-Undang yang telah disahkan dan agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

1. Lembaran Negara Republik Indonesia
2. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
3. Berita Negara Republik Indonesia
4. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia
5. Lembaran Daerah
6. Tambahan Lembaran Daerah
7. Berita Daerah.

Setelah dilakukannya pengundangan suatu Undang-Undang, maka perlu dilakukan penyebarluasan melalui kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap

Undang-Undang tersebut atau memahami Undang-Undang yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Dalam pembuatan kebijakan juga memerlukan proses yang partisipatif dan melibatkan semua *stakeholder* terkait terutama bagi kelompok sasaran kebijakan. Karena dalam praktek proses pembuatan kebijakan sangat sarat dengan kepentingan dan kekuasaan. Sehingga dalam praktek banyak kebijakan yang dibuat untuk mempertahankan kekuasaan, kepentingan kelompok atau pribadi.

### 2.2.3 Teori Partisipasi Masyarakat

Masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Pada Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masyarakat mempunyai bagian untuk berpartisipasi melalui beberapa tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut yakni :

1. Dalam penyusunan Prolegnas partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

2. Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD disertai dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik diperoleh melalui penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya

terhadap suatu permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam tahapan penyusunan pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui kegiatan seminar, lokakarya, dan/atau diskusi perihal tersebut.

3. Dalam tahapan pembahasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, DPR dan pemerintah melakukan penyebarluasan RUU untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan melalui media elektronik dan/atau cetak. Pembahasan RUU dilakukan berdasarkan 2 tingkat pembicaraan yaitu tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus bersama dengan menteri yang mewakili Presiden dan tingkat II (paripurna). Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR.

Berdasarkan penjelasan diatas, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Dan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, pemerintah harus memfasilitasinya agar setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Hal ini dipertegas kembali secara normative dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal masukan secara lisan dan/atau tertulis, maka dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Oleh karenanya, pilihan bagi masyarakat dalam berpartisipasi bukan suatu hal yang dapat dibatasi dalam hal ini masyarakat memilih salah satu saluran untuk menyampaikan masukannya, baik melalui rapat dengar pendapat umum, maupun melalui kunjungan kerja saja. Namun juga masyarakat dapat secara bebas memiliki saluran-saluran tersebut baik hanya satu atau keseluruhan sekaligus. Dengan dilaksanakan partisipasi masyarakat ini, maka diharapkan suatu undang-undang yang dibentuk telah memenuhi ketentuan formil yakni karena telah disebarluaskan dan

telah diberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari asas keterbukaan.

Pada tataran teori, mengaitkan antara demokrasi dan partisipasi masyarakat, maka dapat merujuk pada pendapat Francis Fukuyama dalam tulisannya yang berjudul *Infrastructure, Governance, and Trust*. Francis menyebutkan bahwa di abad ke-21 ada sebuah tren baru di masyarakat negara-negara demokratis, yang dimana warganya mulai memiliki ekspektasi yang terlalu berlebihan dari sistem demokrasi di negara mereka. Fukuyama menilai masyarakat negara demokrasi saat ini menuntut tingkat partisipasi aktif yang jauh lebih tinggi dalam pemerintahan, tidak hanya melalui pemungutan suara tetapi dengan membantu menyusun proposal kebijakan yang terperinci, menetapkan anggaran, menyumbangkan ide, dan, jika perlu, memprotes secara terbuka terhadap hasil yang tidak mereka sukai.

Pandangan ini menarik untuk melihat aksi penyampaian pendapat yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia belakangan ini, sebagai contoh demonstrasi UU Ciptaker *Omnibus Law*. Pada dasarnya aksi ini dimotivasi keinginan rakyat untuk lebih dilibatkan dalam perumusan kebijakan. Meskipun di satu sisi mungkin memang benar partai politik kurang mengambil aspirasi rakyat terkait kebijakan ini, tetapi ini juga menjadi pembenaran atas tulisan Fukuyama. Yang kemudian dapat menjadi masalah menurut Fukuyama adalah, rakyat yang merasa dimanipulasi memicu kemarahan dari kelompok yang lain dan kemudian dapat

memperluas lingkaran kebencian. Hal ini menyebabkan protes massa secara teratur, sehingga mendorong adanya retaliasi keras dari pemerintah untuk mengendalikan mereka, dan mengakibatkan cedera pada pengunjung rasa yang memicu kemarahan lebih lanjut.

### 2.2.3.1 Meaningful Participation

Dalam perkembangannya, teori partisipasi masyarakat kian berkembang hingga kemudian juga dikenal adanya *meaningful participation*. Istilah ini lahir dari adanya gugatan uji formil UU Cipta Kerja ke Mahkamah Konstitusi yang dinilai tidak membuka ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya. Mahkamah Konstitusi menilai bahwa partisipasi publik harus dilakukan secara bermakna atau yang dikenal dengan istilah *meaningful participation*.

*Meaningful participation* setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Ketika mengaitkan antara konseptual *meaningful participation* ke dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling

tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara DPR dan Presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Terbukanya ruang partisipasi secara lebih bermakna akan berdampak signifikan pada terciptanya kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan. Selain itu, hal ini juga dapat membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif dalam pengambilan keputusan, sehingga berpeluang pada meningkatnya kepercayaan dan keyakinan warga negara terhadap lembaga legislatif dalam proses pembentukan undang-undang.

Eksistensi *meaningful participation* juga berkaitan dengan jaminan hak masyarakat untuk mendapatkan dan mengetahui informasi publik (*right to know*) sebagaimana diatur dalam Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945. Partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna dapat mewujudkan partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh- sungguh guna meminimalisir produk undang-undang yang tidak memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat. Dengan demikian, ketika Undang-Undang Cipta Kerja tidak dibentuk berdasarkan partisipasi bermakna,

maka menjadi suatu prosedur yang amat sangat riskan dan berpotensi menciderai hak konstitusional warga negara.

## **2.2.4 Teori Kelompok Kepentingan**

### **2.2.4.1 Pengertian dan Jenis Kelompok Kepentingan**

Menurut Benditt, kelompok kepentingan cenderung diistilahkan sebagai, *a group of persons who share a common cause, which puts them into political competition with other groups of interests.*<sup>19</sup>

Berlandaskan definisi kelompok kepentingan yang tersebut, fungsi kelompok kepentingan menurut Janda, Berry, & Goldman adalah artikulasi dan agresasi kepentingan saja. Kelompok kepentingan merupakan kelompok yang terorganisasi, memiliki tujuan bersama yang secara aktif berupaya mempengaruhi pemerintahan.<sup>20</sup>

Dapat dikatakan bahwa tujuan mereka hanyalah berupaya untuk “mempengaruhi” proses pengambilan kebijakan pemerintah agar sesuai dengan apa yang diinginkan oleh kelompok yang diwakilinya. Oleh karena itu, apabila dibandingkan dengan fungsi partai politik maka jelas akan berbeda dan jauh lebih mengerucut. Sesuai dengan definisi yang disampaikan oleh Giovanni Sartori, partai politik sebagai, *any political group that presents at elections, and is capable of placing through elections, candidates for public offices.*<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Benditt. Theodore M., “The Concept of Interest in Political Theory”, *Political Theory*, No. 3, August 1975, hal. 34.

<sup>20</sup> Janda, Berry, & Goldman. K., Berry, J., & Goldman, J., *The Challenge of Democracy*, Boston: Houghton Mifflin, 1997.

<sup>21</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, New York: Cambridge University Press, 1984, hal. 64.

Pada hakikatnya ada berbagai macam kelompok kepentingan yang menyusup dalam masyarakat, agar mereka dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah. Jika mereka berperan sebagai pemain non pemerintah, mereka menjelma menjadi persatuan buruh, kelompok professional, pengusaha, pedagang, organisasi keagamaan, organisasi-organisasi persatuan mahasiswa, asosiasi cendekiawan, lembaga-lembaga pemikiran, asosiasi perusahaan, dan lain sebagainya.

Kekuatan kelompok kepentingan berasal dari status keanggotaan dari suatu organisasi serta sumber daya manusia maupun dana dan relasi yang dimiliki. Kelompok kepentingan acap kali sebagai penyebar gagasan, penentu kegiatan, perumus kebijakan, penggalang dana dan isu, serta pendesak kepada pemerintah. Walaupun bertindak untuk mewujudkan tujuan dari kepentingan-kepentingan publik yang terbatas (anggotanya). Kelompok kepentingan pada dasarnya terbagi menjadi dua, yaitu:

#### 1. Kelompok Kepentingan Privat

Kelompok kepentingan berupaya memperjuangkan kepentingan-kepentingan anggota-anggota yang diwakilinya dari golongan-golongan tertentu. Sebagai contoh dalam konteks kehidupan umum seperti dokter, pengacara, akuntan, guru, dosen, pengacara, hakim, golongan professional lain tanpa terkecuali para pekerja (buruh) serta produsen atas bidang-bidang usaha tertentu.

## 2. Kelompok Kepentingan Publik

Kelompok kepentingan yang bersifat publik merupakan kelompok kepentingan yang lebih berorientasi mempengaruhi pemerintah untuk melakukan tindakan tertentu yang dapat menguntungkan dan mementingkan kemaslahatan umum secara menyeluruh dari pada anggotanya. Ciri dari kelompok kepentingan publik adalah melakukan aksi-aksi sosial yang mengadvokasi isu-isu lingkungan, ketenagakerjaan, pendidikan, kekerasan, pertambangan, perempuan, perdagangan manusia, korupsi dan lain sebagainya.

Menurut Almond dan Powell pada karya klasiknya mengkategorikan kelompok kepentingan menjadi empat jenis, yaitu:<sup>22</sup>

### 1. Kelompok Anomik

Suatu kelompok kepentingan yang bersifat spontan, terbatas dan seketika muncul. Kelompok kepentingan ini mempunyai tingkat kemampuan komunikasi politik dibawah rata-rata, dengan ikatan keanggotaan yang longgar, dan hanya muncul untuk menanggapi insiden atau peristiwa tertentu. Kelompok anomik cenderung melakukan pintasan ke dalam sistem politik yang berhubungan dengan isu-isu tertentu yang merespon terhadap sikap frustrasi tertentu, sehingga menyebabkan demonstrasi dan kerusuhan.

---

<sup>22</sup> Almond Gabriel and Powell, Bingham. *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, MA.: Little, Brown and Co., 1980.

Namun apabila setelah aspirasi mereka didengarkan oleh pemerintah, biasanya kelompok ini akan bubar. Kelompok anomik seperti Persatuan pedagang rotan di Rawasari, Warga penghuni Kalijodo, Ikatan Warga Kampung Pulo yang tergusur, dan sejenisnya.

## 2. Kelompok Nonassosiasional

Kelompok kepentingan ini diorganisasikan secara informal, dengan keanggotaan yang longgar dan aktifitasnya yang lebih bergantung pada isu-isu tertentu. Jaringan kelompok nonassosiasional ialah terbatas, tetapi lebih baik jika dibandingkan dengan kelompok anomik. Kelompok nonassosiasional sangatlah berbeda dengan kelompok anomik jika ditinjau dalam hal keanggotaannya, yang biasanya memiliki kesamaan latar belakang atau identitasnya. Kelompok ini terdiri dari kelompok keturunan, etnik, regional, agama, status, kelas sosial. Sebagai contoh kelompok ini adalah Ikatan Warga Aceh di Jakarta, Ikatan Warga Dayak Se-Kalimantan, Trah Keluarga Hamengkubuwono, Alumni Pondok Darul Qalam, Alumni UI, dan kelompok-kelompok lain-lainnya.

## 3. Kelompok Institusional

Kelompok kepentingan terbentuk sebagai suatu lembaga secara formal, dengan agenda rutin, serta jaringan organisasi yang solid dan kokoh, serta keanggotaan yang bersifat resmi. Kelompok Institusional mempunyai fungsi sosial dan politik yang sangat luas,

melibatkan hampir sebagian besar aspek kehidupan seperti lingkungan, sosial, ekonomi, pendidikan, keluarga, seni, budaya, hukum dan lain-lain di samping tujuan khusus yang kelompok tersebut miliki. Contohnya yaitu Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia, Organisasi Nahdlatul Ulama (NU), Persatuan Islam (Persis), Muhammadiyah dan lain-lain.

#### 4. Kelompok Asosiasional

Kelompok yang berorganisasi secara formal, dan terorganisir dengan baik, serta sistem keanggotaan yang resmi. Kelompok asosiasional beranggotakan dari orang-orang satu profesi yang sama, memiliki tujuan spesifik untuk mewakili kepentingan anggotanya dalam bidang-bidang tertentu. Contohnya adalah organisasi dari Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Ikatan Advokat Indonesia (IAI), Ikatan Pustakawan Indonesia (IPI), Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), Ikatan Dokter Indonesia (IDI), dan lain-lain.

Berdasarkan beberapa kelompok kepentingan tersebut, yang dianggap paling efektif dalam menyampaikan pendapat kepada pemerintah yang memiliki tingkat kemungkinan perolehan dukungan besar dan luas dari masyarakat adalah kelompok institusional dan

assosiasional. Sementara posisi derajat terendah, yang paling tidak efektif adalah kelompok anomik serta nonassosiasional.

Diantara anggota-anggota kelompok kepentingan juga adakalanya memiliki sifat ambisi pribadi. Tidak menutup kemungkinan diantaranya secara pribadi berhasil menyusup ke dalam pemerintahan dan bukanlah mengatasnamakan kelompok kepentingannya. Berdasarkan definisi kelompok kepentingan serta perbedaannya dengan partai politik, berikut ini model-model kelompok kepentingan, sebagai berikut:

1. Model Pluralis. Model ini memberikan gambaran paling positif tentang politik kelompok. Mereka menekankan kemampuan dari kelompok-kelompok untuk membela individu dari pengaruh pemerintah dan mempromosikan kepekaan demokratis. Tema inti dari pluralisme adalah bahwa kekuasaan politik terbagi-bagi dan tersebar secara luas.
2. Model Korporatis. Model ini berbeda dari pluralisme dimana mereka berusaha untuk menelusuri implikasi-implikasi dari hubungan-hubungan yang lebih erat yang telah berkembang di masyarakat-masyarakat industri antara kelompok-kelompok dan negara. Korporatisme adalah sebuah teori sosial yang menekankan posisi istimewa yang dimiliki kelompok-kelompok tertentu dalam hubungannya dengan pemerintah, yang memampukan mereka untuk memengaruhi rumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.

3. Model Kanan Baru. Model ini menunjukkan antipati terhadap kelompok-kelompok kepentingan berasal, secara ideologis, dari individualis yang terletak di jantung dari ekonomi neoliberal. Kelompok sosial dan badan-badan kolektif dari segala jenisnya karena itu dipandang dengan penuh kecurigaan (Heywood, 2013:439-444).

#### 2.2.4.2 Cara Penyampaian Aspirasi Kelompok Kepentingan

Dalam menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah, kelompok kepentingan biasanya menempuh dua langkah yaitu :<sup>23</sup>

1. Kelompok kepentingan menyampaikan isu-isu yang sudah diartikulasikan sedemikian rupa untuk “dibeli” partai-partai politik. Langkah ini biasanya ditempuh jika sistem politik yang ada berjalan secara demokratis dan terbuka, dimana partai-partai politik bersaing secara sehat dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik lebih tinggi ketimbang kelompok kepentingan. Selain itu, mekanisme *checks and balances* diantara lembaga-lembaga politik juga berjalan baik. Dalam suasana seperti ini, kelompok kepentingan akan dapat maksimal melakukan pendekatan dengan partai politik dan melakukan proses tawar menawar untuk memperjuangkan kepentingannya.
2. Kelompok kepentingan menyampaikan aspirasi yang sudah diartikulasikan kepada pemerintah. Proses ini biasanya didahului

---

<sup>23</sup> Jordan, G. & Malanoey, W. *Democracy and Interest Groups: Embracing Democracy*, California: California University Press, 2007.

oleh adanya perdebatan ataupun polemik yang luas dalam masyarakat, khususnya melalui media massa. Terkadang sejumlah anggota kelompok kepentingan sengaja “meledakkan” satu isu tertentu ke media massa agar menjadi perhatian umum, sehingga pemerintah turut mengambil perhatian. Mekanisme ini ditempuh jika sistem politik tidak berlangsung secara terbuka dan partai-partai politik tidak bisa menjalankan fungsi-fungsinya secara maksimal. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik juga rendah. Bagi kelompok kepentingan akan sia-sia saja atau tidak efektif jika menyampaikan aspirasinya melalui partai politik. Karena itu, usaha pendekatan langsung terhadap pejabat-pejabat pemerintah dirasa lebih efektif dan bermakna.

#### **2.2.4.3 Strategi Kelompok Kepentingan Dalam Mempengaruhi Pemerintah**

Adapun cara atau strategi yang dipakai untuk mempengaruhi pemerintah adalah :

1. Kelompok Kepentingan melakukan *lobbying* menjalin komunikasi langsung dengan para pejabat pemerintah yang terkait, atas isu yang diperjuangkan. Wise Cummings mendefinisikan lobby sebagai, *communication with legislator or other government officials to try to influence their decision.*<sup>24</sup> Berdasarkan definisi tersebut lobby bukan

---

<sup>24</sup> Wise Cummings, *Democracy Under Pressure: An Introduction to The American Political System*, New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1981, hal. 217.

semata-mata ditujukan terhadap pejabat-pejabat legislatif saja tetapi juga cabang-cabang pemerintahan yang lain. Tidak sedikit kelompok-kelompok kepentingan khususnya yang kuat memiliki peloby-peloby khusus atau menyewa (membayar) seorang peloby professional yang memiliki kemampuan khusus di bidang tersebut.

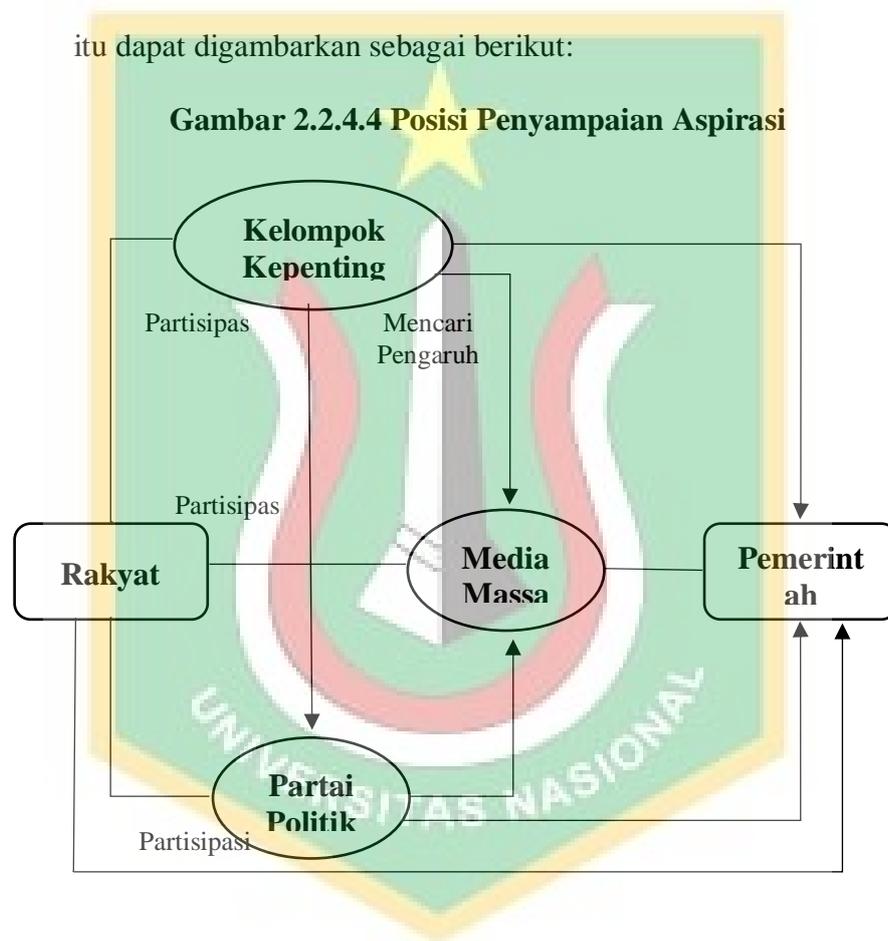
Aktifitas *lobby* memerlukan keterampilan khusus dan jaringan pergaulan luas. Bidang ini lebih merupakan satu seni daripada ilmu. Profesi peloby di sejumlah negara maju telah menjadi bagian dari pekerjaan resmi yang setara dengan profesi moderen yang lain.

2. Melalui media massa. Kelompok kepentingan biasanya menggunakan media massa sebagai sarana untuk menarik sentimen serta perhatian umum, sehingga pemerintah mengambil kebijakan atas isu tertentu sesuai yang diinginkan. Pesan-pesan yang disampaikan melalui media diharapkan segera mendapat respon yang memadai dari pemerintah. Namun melalui cara ini tidak ada kontak langsung dengan pejabat pemerintah.
3. *Grass-roots pressure*, dimana kelompok kepentingan menggalang dukungan masyarakat lapis bawah untuk menyampaikan isu-isu tertentu. Misalnya melalui rapat akbar, pawai massal, demonstrasi, aksi teatrikal di tempat-tempat umum ataupun gedung pemerintah. Melalui cara ini memang ada kontak langsung dengan pejabat pemerintah, tetapi terbatas, dan mungkin saja manipulatif dan situasional.



#### 2.2.4.4 Kedudukan Kelompok Kepentingan Dalam Sistem Politik

Kedudukan kelompok kepentingan dalam sistem politik adalah terletak di antara pemerintah dengan masyarakat. Posisinya berada di tengah sebagai jembatan yang menghubungkan antara kepentingan-kepentingan masyarakat dan pemerintah. Posisi penyampaian aspirasi itu dapat digambarkan sebagai berikut:



Karena kedudukan yang seperti itu, maka kelompok kepentingan menempati posisi yang strategis sebagai penghimpun, penyalur, sekaligus perumus aspirasi. Dalam konteks sistem politik, keberadaan kelompok kepentingan ini telah melahirkan perdebatan,

baik dari kubu pluralis maupun elitis. Kalangan pluralis memandang bahwa intipati dari demokrasi adalah penyebaran kekuasaan di tangan kelompok-kelompok sehingga tidak ada satupun kekuatan yang mendominasi. Setiap individu pada kenyatannya berpotensi untuk mengorganisir diri serta memiliki akses yang sama ke dalam pemerintahan. Penyelenggaraan kekuasaan akan mengalami distorsi oleh kepentingan-kepentingan tertentu, jika tanpa ada keseimbangan dinamis dari unsur-unsur dalam masyarakat. Adanya kelompok kepentingan merupakan sesuatu yang baik dalam sistem politik.<sup>26</sup>

#### 2.2.5 Teori Kelompok Penekan

Kelompok penekan "*pressure group*" adalah salah satu institusi politik yang bisa diberdayakan oleh rakyat untuk menyuarakan aspirasi dan kebutuhannya, dengan target akhir adalah untuk mempengaruhi dan membentuk kebijakan pemerintah. Kelompok penekan mempunyai kepentingan sama yang terhimpun dalam beberapa asosiasi, antara lain: <sup>27</sup>

1. Organisasi-Organisasi Sosial Keagamaan
2. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)
3. Organisasi Lingkungan Kehidupan
4. Organisasi Kepemudaan
5. Yayasan atau Badan Hukum

---

<sup>26</sup> Hays, Michael T., "Interest Groups: Pluralism or Mass Society?", in Allan J. Cigler, & Burdet A. Loomis, (eds.), *Interest Group Politics*, Washington, D.C.: CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., 2011, hal. 117-118.

<sup>27</sup> Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar ilmu politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2008.

## 6. Organisasi pembela Hukum dan HAM lainnya

Pada umumnya kelompok-kelompok tersebut dapat berkamuflase menjadi kelompok penekan dengan cara mengatur orientasi tujuannya yang secara operasional melakukan negosiasi, sehingga bisa mempengaruhi kebijaksanaan umum. Kelompok penekan pada hakikatnya bersifat sektoral maupun regional, yang bertujuan bagaimana keputusan politik seperti undang-undang atau kebijakan lain yang ditetapkan oleh pemerintah agar menguntungkan kelompoknya. Saat ini partai politik tidak lagi dipercayai dan diharapkan untuk menyuarakan isu-isu sentral yang sedang diperjuangkan, justru terkadang kelompok penekan muncul lebih dominan dibandingkan partai politik. Dengan demikian, hal ini yang menyebabkan kelompok penekan lebih sering tampil sebagai alternatif terdepan.

Partai politik dan unsur-unsur yang menjadi ciri partai politik menurut Sigit adalah sebuah organisasi yang berjuang untuk mempertahankan ideologi atau nilai tertentu melalui penguasaan struktur kekuasaan dan kekuasaan tersebut didapatkan atas keikutsertaannya dalam pemilihan umum. Kegiatan sebuah partai politik selalu bersentuhan dengan pengelolaan negara. Akan tetapi, kelompok penekan bertindak sebaiknya dengan tidak secara langsung andil dengan tugas tersebut. Terlepas dari perbedaan-perbedaan tersebut, partai politik dan kelompok

penekan mempunyai peranan tersendiri yang tentunya sangat esensial guna menjamin kelangsungan suatu sistem politik berjalan dengan baik.<sup>28</sup>

Pamungkas (2011) menyebutkan bahwa partai politik yang hadir di luar parlemen secara tipikal menghadirkan perlawanan-perlawanan pemikiran terhadap elit yang berkuasa. Kehadiran partai politik ekstra-parlemen ini mengutamakan kepentingan-kepentingan kelompok yang sebelumnya dilengserkan. Bahkan mereka berusaha untuk melakukan perubahan sistem politik.<sup>29</sup>

Rasionalisasi pandangan dalam gerakan atau kelompok penekan menuju partai politik dapat ditemukan dalam perspektif peluang politik. Pendekatan ini tidak hanya terfokus pada kondisi internal organisasi kelompok penekan saja, melainkan untuk memberikan kontribusi yang lebih sistematis di lingkungan politik dan lembaga tempat kelompok penekan tersebut beraktifitas.

Menurut Manalu (2009), fokus utama pendekatan struktur peluang politik ini adalah jaringan yang terdapat di antara pelaku-pelaku yang ada di dalam institusi politik disatu kubu dan para pemrotes dikubu lain. Maju mundur dan keberhasilan kelompok penekan ditentukan oleh peluang dan penghalang didalam sistem politik tertentu dan ranah yang lebih luas.

Tocqueville menyampaikan bahwa revolusi bisa terjadi bukan ketika masyarakat tertentu dalam keadaan tertekan, akan tetapi aksi

---

<sup>28</sup> Pamungkas S, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for Democracy and Wilfarism, 2011.

<sup>29</sup> Amal, TA & Panggabean, SR. 2004. *Politik Syariat Islam*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004.

kolektif berupa pembaharuan muncul ketika suatu sistem politik dan ekonomi yang tertutup mengalami keterbukaan. Teorisi ini mengemukakan pandangan bahwa kesempatan politik berbanding lurus dengan kondisi psikologis masyarakat sebagai akibat dari lemahnya pemerintahan. Peter Eisinger juga menyebutkan bahwa peluang politik terjadi apabila negara dengan tingkat keterbukaan yang luas bisa mengantisipasi kerusuhan dengan membuka berbagai bentuk partisipasi politik untuk menyampaikan aspirasi dan ketidakpuasan, pada akhirnya muncullah kelompok penekan yang secara sistematis bergerak untuk memenuhi tuntutan bersama mereka sebagai penguasaan ranah kekuasaan melalui partai politik.<sup>30</sup>

#### **2.2.5.1 Cara Kerja Kelompok Penekan**

Tarrow (1998) menjabarkan mekanisme struktur kesempatan politik yang dilakukan oleh kelompok penekan secara spesifik, diantaranya adalah :

1. Kelompok penekan muncul saat akses terhadap lembaga-lembaga politik menghadapi keterbukaan.
2. Ketika kestabilan politik sedang terpecah sedangkan kesepadanan politik baru belum terbentuk.
3. Ketika para elit politik menghadapi konflik besar (konflik ini dimanfaatkan oleh para pelaku pembaharu sebagai kesempatan.

---

<sup>30</sup> Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*, London: David Campbell Publishers, Ltd., 1994.

4. Ketika para pelaku perubahan dirangkul oleh elit yang berada didalam sistem untuk melakukan pembaharuan.

Struktur kesempatan politik selalu berhubungan dengan sumber daya dari luar kelompok. Sumber daya ini dimanfaatkan oleh para pelaku perubahan melalui terbukanya akses kepada kelembagaan politik dan perpecahan ditubuh para elit politik. Kriesi menitikberatkan bahwa betapa pentingnya untuk mempertimbangkan faktor-faktor struktur kelembagaan formal, informal, dan strategi yang dimanfaatkan oleh para pelaku perubahan. Secara sederhana, struktur kesempatan politik ini memandang bahwa lingkungan eksternal sangat berpengaruh terhadap gerakan kelompok penekan yang dilakukannya. (dikutip dalam Tarrow 1998)

Kelompok penekan menargetkan tiga bidang untuk mendorong perubahan kebijakan atau peraturan:

1. Kebijakan dan peraturan pemerintah terkait dengan isu yang mereka angkat.
2. Kebijakan dan praktik bisnis, misalnya, terkait dengan bagaimana perusahaan menyeimbangkan tujuan laba dengan dua aspek lain: manusia dan planet (*triple bottom line*).
3. Mengubah perilaku dan kebiasaan konsumen, misalnya dengan mendorong mereka untuk membeli produk yang ramah lingkungan.

Kelompok penekan memiliki beberapa cara untuk mencapai tujuannya, antara lain:

## 1. Media

Liputan media mendorong publisitas dan kampanye untuk isu-isu yang disuarakan. Misalnya, melalui siaran pers, kelompok penekan memberikan rincian tentang kegiatan perusahaan yang tidak diinginkan atau kebijakan pemerintah. Liputan media juga dapat dilakukan secara tidak langsung. Maksud saya, mereka mungkin melakukan aktivitas tertentu seperti demonstrasi dan boikot untuk menarik media besar melaporkannya. Beberapa organisasi mungkin menghabiskan uang untuk kampanye iklan mereka sendiri. Dan itu tergantung dari sumber keuangan yang dimiliki masing-masing. Kemudian, selain ditujukan langsung kepada pemerintah atau dunia usaha, kampanye juga dapat diarahkan secara tidak langsung, misalnya untuk mempengaruhi perilaku konsumen. Contohnya adalah mendorong mereka untuk berhenti membeli produk dari perusahaan yang dikritik. Ini dapat mempengaruhi penjualan dan keuntungannya, pada akhirnya memaksanya untuk mengubah kebijakan dan praktik bisnisnya, mengikuti apa yang disuarakan oleh kelompok penekan.

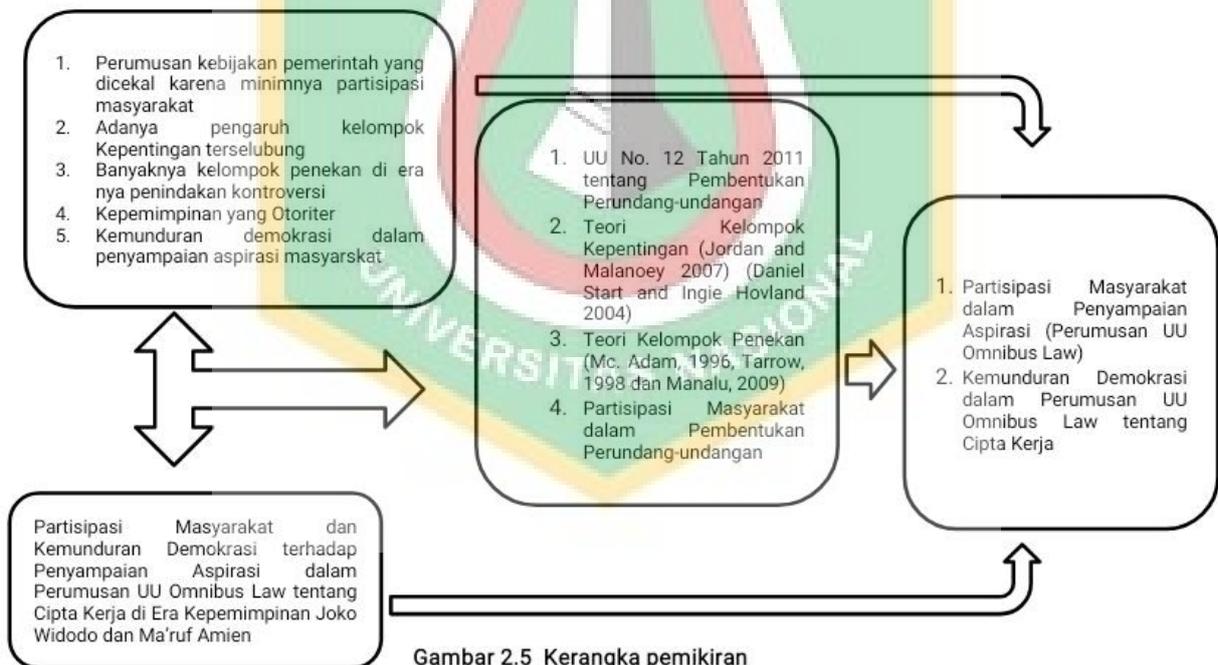
## 2. Lobi

Kelompok penekan dapat mendekati partai politik atau politisi tertentu, biasanya mereka berada di kubu oposisi, untuk mengekspresikan aspirasi mereka dan mendorong perubahan kebijakan atau peraturan.

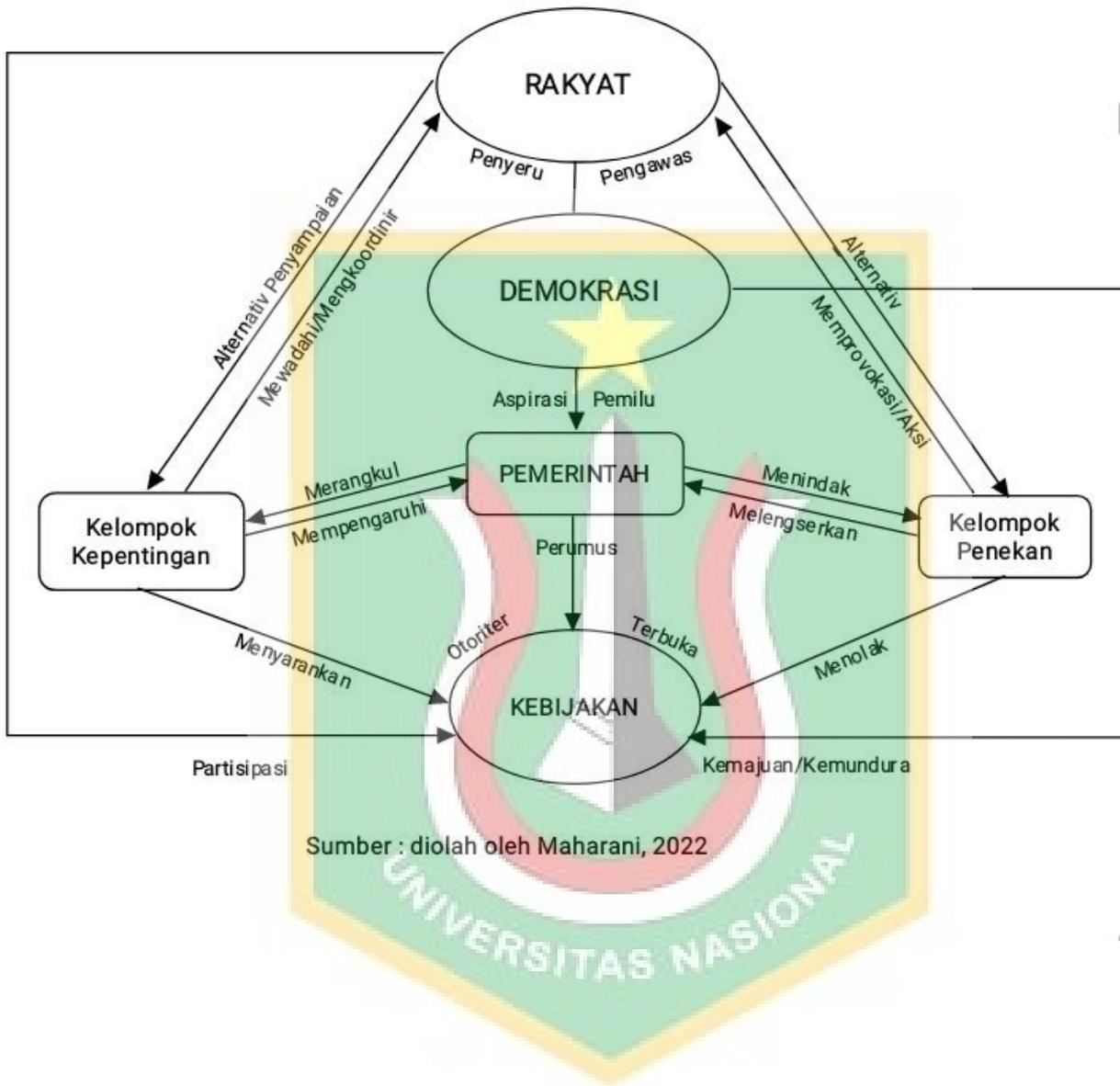
Efektivitas lobi juga tergantung pada seberapa signifikan suara partai politik dan politisi tersebut di pemerintahan. Selain itu, jika kampanye berhasil menurunkan citra pemerintah, lobi memperkuat peluang untuk mendorong perubahan.

Di negara yang menganut sistem demokrasi seperti Indonesia, terbukanya suatu kesempatan dan peluang bagi rakyat untuk melakukan berbagai bentuk keikutsertaan dalam politik. Semua komponen kelompok penekan menjadi leluasa untuk mengembangkan gerakannya.

### 2.5 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.5 Kerangka pemikiran  
Sumber : diolah oleh Maharani, 2022



Sumber : diolah oleh Maharani, 2022