

ASPEK DEMOKRASI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF SOCIO-LEGAL

Rodiyah

Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
Kampus Sekarang Gedung C4 Gunungpati Semarang
email : rodiyahangwun@yahoo.com

Abstract

The state must be built from two concepts that is law and democracy. Paradigm shift in constitutional law in the amendment to the 1945 democratic consequences formation process of legislation, including regulation. This means that its formation must meet the normative dimension of democracy and sociological material. Normative dimension Stufenbau theory analyzed in accordance with Law No.10 of 2004, Law No.23 of 2004 and Permendagri No. 16 of 2006. Material dimension of democracy sociological perspective can be analyzed with the legal workings Chambliss, Seidman, Selznick and responsive Nonet-Habermas's Communication Theory of Justice. Establishment of Legislation in the form of regulation is formed by using analysis Talcot Parsons on cybernetic patterns of socio-cultural sub-systems in the aspect of democracy.

Keywords : Law democracy, sociological material, responsive

Abstrak

Negara harus dibangun dari dua konsep yaitu hukum dan demokrasi. Pergeseran paradigma hukum pada amandemen UUD 1945 mempunyai konsekuensi demokratis berupa proses legislasi termasuk regulasi. Ini berarti itu penyusunan Peraturan Daerah harus memenuhi aspek normatif dari demokrasi dan juga sosiologis. Analisis normatif Stufenbau Theory sesuai dengan UU No 10 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2004 dan Permendagri Nomor 16 Tahun 2006. Dimensi materi berupa perspektif sosiologis demokrasi dapat dianalisis dengan kerja hukum menurut Chambliss, Seidman, Selznick dan Teori Komunikasi Keadilan yang Responsif oleh Nonet-Habermas keadilan. Pembentukan undang-undang dalam bentuk peraturan dilakukan dengan menggunakan analisis Talcot Parson pada pola sibernetik dari sosial budaya sub-sistem dalam aspek demokrasi.

Kata Kunci : hukum, demokrasi, sosiologis, responsif

Pendahuluan

Negara harus dibangun dari dua konsep yaitu hukum dan demokrasi. Arus demokrasi mendorong perubahan pada paradigma substansi perundang-undangan menjadi lebih demokratis. Di Indonesia arus perubahan itu ditandai dengan amandemen pertama terhadap UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan tahap empat 2002. Perubahan tersebut telah mengakibatkan perubahan yang mendasar dalam Hukum Tata Negara Indonesia. Antara lain meliputi (1) Perubahan norma-norma dasar dalam kehidupan berbangsa, seperti penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum dan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

Undang-Undang Dasar; (2) Perubahan kelembagaan negara dengan adanya lembaga-lembaga baru dan hilangnya beberapa lembaga yang pernah ada; (3) Perubahan hubungan antar lembaga negara; dan (4) Masalah Hak Asasi Manusia.

Perubahan paradigma hukum tata Negara itulah maka konsep demokrasi dalam proses pembentukan perundang-undangan-pun mengalami perubahan (reformasi). Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah dan pembentukan Peraturan Daerah sebagai regulasi di daerah maka dibentuknya UU No.10 Tahun 2004, UU N0.32 Tahun 2004 serta diterbitkannya Permendagri No.16 Tahun 2006.

Pelaksanaan pembentukan perundang-undangan (legislasi) biasanya didekati secara

dikotomis. Artinya pengkajian dari satu perspektif yuridis-normatif dan perspektif lain dari socio-politik¹. Perspektif *socio* politik dari Mahfud MD mengasumsikan bahwa proses pembentukan hukum positif (*in abstracto*) akan sesuai dan selalu dipengaruhi konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut. Secara konseptual yang berlaku dan dianut oleh Negara dapat ditelaah secara dikotomis yaitu konfigurasi politik demokratis dan otoriter.²

Pengkajian yuridis-normatif dan socio-politik dalam proses pembentukan perundang-undangan merupakan konsep prosedural (masuk dalam aspek normatif demokrasi) dan belum secara *hermeneutic* mengkaji secara cermat konteks dan teks Pasal-Pasal dalam Perundang-undangan yang merupakan substansi materi mutannya. Oleh karena itu untuk memperkaya kajian teori hukum tata negara maka tulisan akan mengkaji dalam perspektif aspek demokrasi (material dan normatif) secara komprehensif proses pembentukan perundang-undangan. Fokusnya pada “Aspek demokrasi dalam pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Socio-Legal.

Urgensi Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Prinsip Dasar Demokrasi dalam Pembentukan Hukum

Ada dua pendekatan terhadap demokrasi: pendekatan normatif dan pendekatan empirik³. **Pendekatan normatif**, menekankan pada ide dasar dari demokrasi yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintahan diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat. **Pendekatan empirik** menekankan pada perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik sebagai rangkaian prosedur mengatur rakyat untuk memilih, mendudukkan dan meminta pertanggungjawaban wakilnya di lembaga perwakilan.

Terkait dengan demokrasi dari segi diskursuspolitik dan etika politik, negara demokratis

memiliki lima ciri hakiki, yaitu: negara hukum; prinsip kontrol nyata masyarakat terhadap pemerintah; prinsip perwakilan melalui lembaga perwakilan yang dipilih melalui pemilu yang bebas; prinsip mayoritas; dan adanya prinsip jaminan terhadap hak-hak demokratis.⁴ Menurut **Beentham** normatifitas demokrasi bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik dan solidaritas antara warganegara yang mensyaratkan seperangkat prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggungjawab secara transparan.⁵ Dalam suatu pemerintahan, prinsip-prinsip di atas mensyaratkan seperangkat instrumen, meliputi: (1) pemilu yang demokratis, keterwakilan, pemerintah yang responsif dan bertanggung jawab; (2) konstitusi atau hukum yang menjamin kesetaraan, kepastian hukum dan keadilan; dan (3) partisipasi masyarakat dalam segala bentuk, baik media, seni, maupun organisasi masyarakat sipil yang bebas dan berorientasi demokratis.

Demokrasi yang terkonkretisasikan dalam lembaga legislatif yang diimbangi dengan eksekutif dan yudikatif memiliki tiga komponen kualifikasi sebagai *modus vivendi* yang diharap dapat mendorong dan mengembangkan demokrasi yang sehat, yaitu *kompetensi*, *konstituensi* maupun *integritas*.⁶ Tiga komponen kualifikasi tersebut merupakan *modus vivendi* yang bersifat kumulatif bagi demokratisnya pelembagaan demokrasi secara hukum.

2. Pembentukan Perundang-Undangan Berdasarkan Aspek Demokrasi

Pada tahun 1999 satu langkah penting dimulai yaitu dengan membentuk Kelompok Kerja Program Legislasi Nasional yang disebut dengan POKJA PROLEGNAS, koordinatornya diserahkan kepada DPR. Tahun 2000 dibentuk Undang-Undang No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional/PROOPENAS. Dalam UU tersebut secara tegas digunakan terminologi Program Legislasi

- 1 Cermati karya Moh. Mahfud MD melalui disertasinya yang sangat berpengaruh dan dipublikasikan ke dalam buku “Politik Hukum di Indonesia” Tahun 1998 diterbitkan Pustaka LP3ES: Jakarta.
- 2 Mengikuti Mahfud MD Op.Cit. hal 24-25, “konfigurasi politik” dikonsepsikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang dipersamakan dengan susunan sistem politik. Jika yang dianut konfigurasi politik demokrasi maka dalam proses pembentukan perundang-undangan akan demokratis, dan sebaliknya jika yang dianut konfigurasi politik otoriter maka peranan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan relative kecil karena energi politik lebih besar daripada energi hukum maka hasilnya adalah representative kepentingan politik saat pembentukan.
- 3 Jean Baechler, 1995, *Democracy an Analytical Survey*, USA, Unesco, hlm. 7, lihat pula Afan Gaffar, 1999, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Jogjakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 11
- 4 Franz Magnis Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, hlm.87-92, lihat pula Franz Magnis Suseno, 2003, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia, hlm. 281-290
- 5 Beentham, 1999, *Democracy and Human Rights*, Oxford: Polity Press, hlm 12
- 6 Jimly Asshidiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, Jakarta: UI Press, hlm.36.

Nasional/Prolegnas. Secara defenitif Program Legislasi Nasional dirumuskan dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu sebagai instrumen perencanaan program pembentukan peraturan perundang-undangan/undang-undang yang didukung dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang meliputi semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Undang-Undang yang ideal adalah yang memenuhi unsur baik (yaitu sesuai secara normatif dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-Undangan) dan Responif terhadap kebutuhan aspirasi rakyat menuju keadilan yang membahagiakan. Terkait pembentukan Peraturan Daerah maka selain berdasarkan pada UU tersebut, harus mengacu pada UU No.23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Permendagri No 16 Tahun 2006 tentang Pembentukan Peraturan Hukum di Daerah.

a. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Normatif

1) Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan Berdasarkan *Stufenbautheory*

Ajaran *Grundnorm* dipahami dalam dua pengertian yaitu 1). *Grundnorm* dalam pengertian Kelsen dan 2) *Grundnorm* dalam pengertian ajaran asalnya sumber hukum. Pertama *Grundnorm* mempunyai empat indikator, yaitu⁷ abstrak, tidak gezetzt (ditetapkan), tidak masuk dalam tatanan hukum positif dan menuntun seseorang untuk menaati seperti yang ditetapkan oleh konstitusi. 2) Kedua, *Grundnorm* sebagai sumber berlakunya hukum yang tertinggi dan terakhir (*source of the source*). Kelsen menempatkan *Grundnorm* sebagai puncak dari norma-norma, yang kemudian disusul oleh norma yang lebih rendah. Melalui hubungan yang bersifat superior dan inferior maka selanjutnya norma paling tinggi akan dikonkretkan dalam norma yang lebih rendah sampai kepada norma yang paling konkret atau yang disebut proses "*konkritisierung*". Konsepsi Hans Kelsen digambarkan dalam diagram berikut ini:

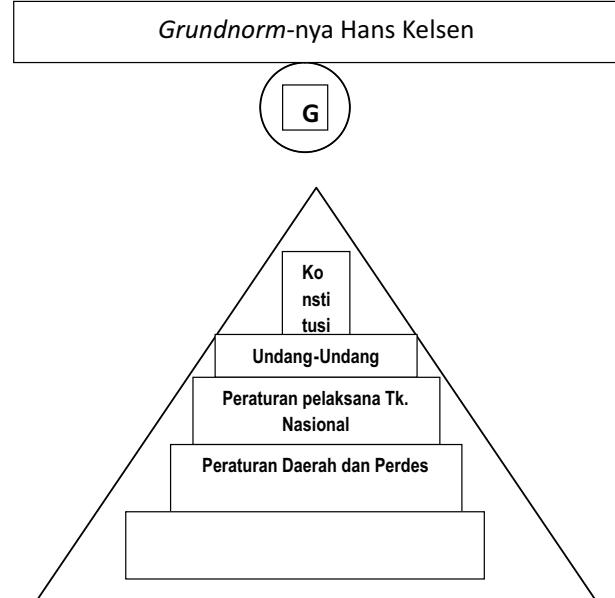


Diagram 1. Kedudukan Pancasila Perspektif *Grundnorm* Hans Kelsen. Sumber: Adaptasi dari Jazim Hamidi (Suteki, 2009. hal. 63)

Hal yang perlu diperhatikan dalam *Stufenbautheory* adalah bahwa keseluruhan hukum positif itu tersusun dalam sebuah hierarkhi logika. Dijelaskan bahwa Teori hierarkhi norma dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl. Teorinya adalah tahapan hukum yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hierarkhis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan tindakan hukum. Pembuatan hierarkhi ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem hukum tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah.

Pembentukan Perundangan termasuk Perda berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) bahwa struktur peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia sebagai berikut: UUD 1945; Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU); Peraturan Pemerintah (PP); Peraturan Presiden (PERPRES); Undang-Undang (PERDA).

2) Analisis Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan (Perda) Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004

Membuat Undang-Undang yang baik, maka harus

⁷ Bandingkan dengan pendapat Jazim Hamidi tentang sembilan karakteristik yang terkandung dalam pengertian *Grundnorm* Hans Kelsen. Lihat Jazim Hamidi, Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta, 2006. hal.66-67

memperhatikan kaidah-kaidah tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut⁸. Landasan Juridisnya didasarkan pada *pertama*, UUD 1945, yang merupakan hukum dasar dan hukum tertinggi (*gerundgezetz, groundwet*) yang menjadi bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Pada Pasal 20 UUD 1945, Ayat (1) dan (2) serta Ayat (5. Kedua, yaitu UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan. Kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang secara rinci dalam

undang-undang ini diatur dalam Bab II tentang Asas Peraturan Perundang-undangan berisi Pasal 5, 6, dan 7 UU Nomor 10 Tahun 2004. Bab IV tentang "Perencanaan Penyusunan Undang-Undang" dan Bab V tentang "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan".

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan sampai dengan penyebarluasan, dengan mekanisme sebagai berikut:

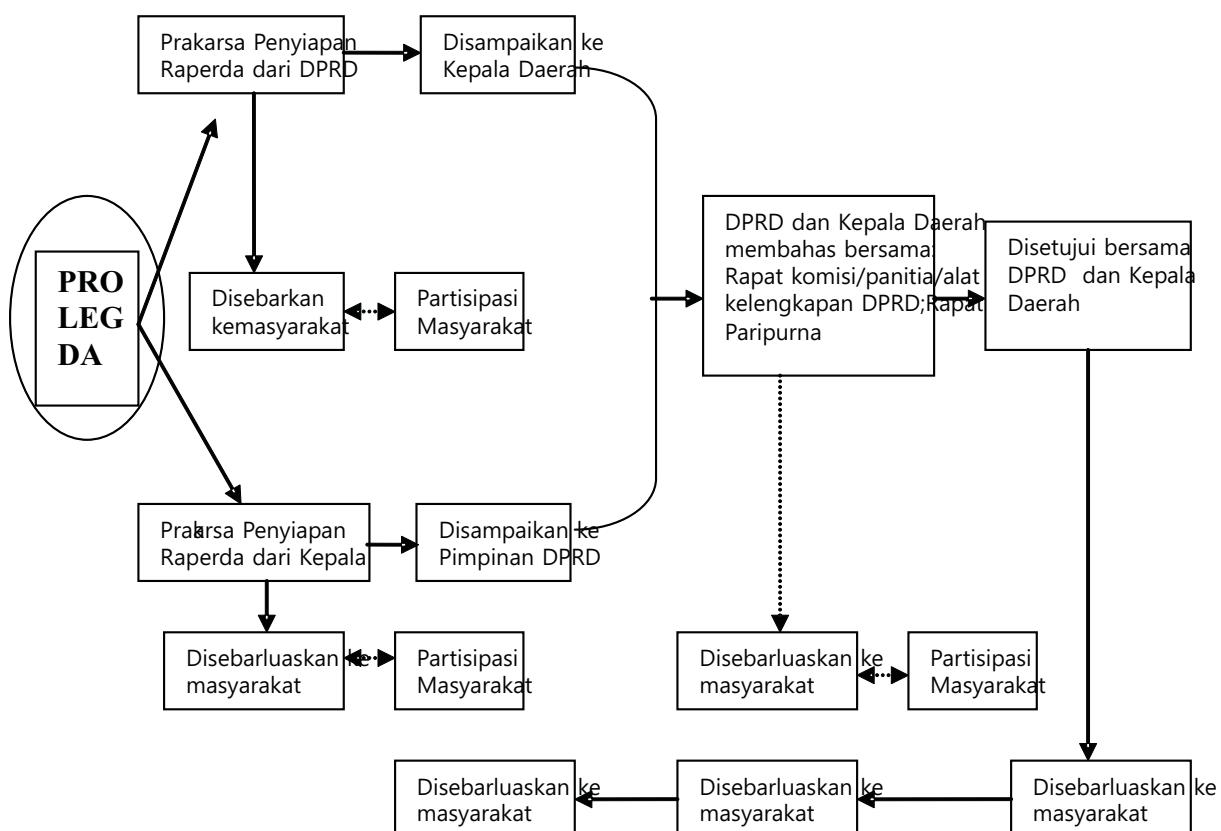


Diagram 2
Alur Legislasi Perda menurut UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

3). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Sociologis

a) Berdasarkan Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat (Chambliss-Seidman)

Hukum sebagai sarana pengintegrasian sosial, maka tidak akan mungkin bekerja dalam ruang hampa. Menurut Harry C. Bredemeier, ketika hukum bekerja dalam sebuah tatanan sosial, maka ia akan

selalu mendapatkan asupan dari bidang-bidang yang lain seperti bidang ekonomi, politik, dan budaya. Asupan yang diterima oleh hukum itu menjadi masukan (*input*) dan keluaran (*output*) yang dikembalikan ke dalam masyarakat.⁹ Lebih lanjut Harry C. Bredemeier mengatakan, itulah sebabnya hukum dalam realitanya berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat, maka hukum harus

8 Patut memiliki arti memenuhi kaidah-kaidah meliputi asas-asas pembentukan perundang undangan yang benar.

mampu menyelesaikan konflik secara tertib, sebagaimana yang dikatakan oleh Bredemeier:

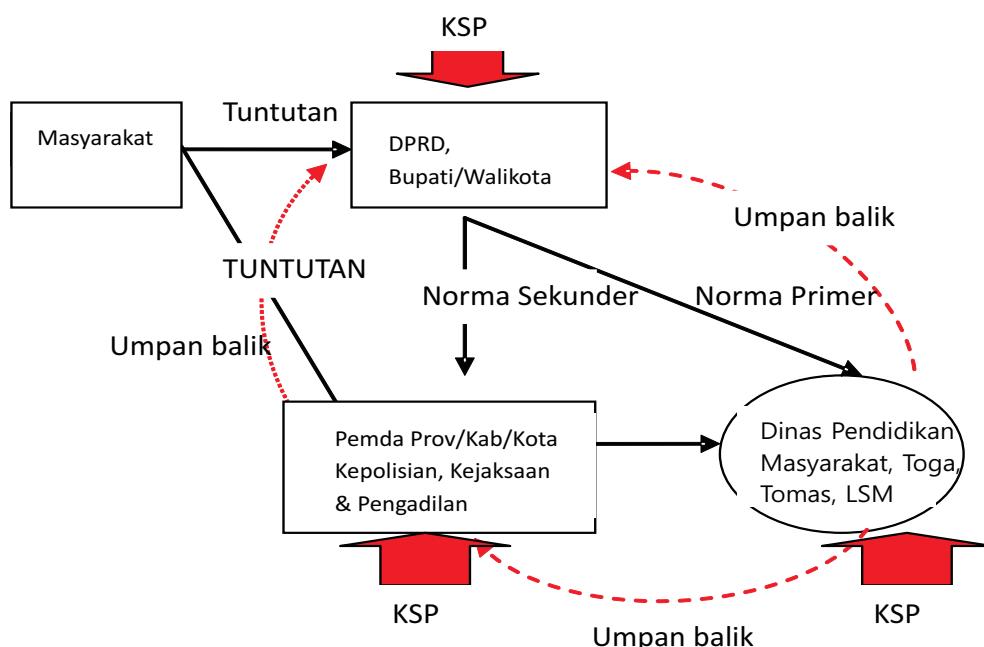
*"The law function Of the last is the orderly resolution of conflict. As this implies, "the law" (the clearest model of which J. Shall take to be the court system) is brought into operation after there violated by someone else"*¹⁰

Pada prinsipnya proses pembuatan hukum berlangsung dalam empat tahapan besar, yakni tahap inisiasi, tahap socio-politis dan tahap juridis, dan tahap penyebarluasan atau desiminasi.¹¹ Pertama, tahap inisiasi merupakan tahap yang menandakan lahirnya atau munculnya suatu gagasan dalam masyarakat. Kedua, aktivitas yang berlangsung pada tahap socio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan (mendiskusikan), mengkritisi, mempertahankan gagasan awal yang berasal dari masyarakat melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Ketiga, yakni tahap juridis merupakan tahap akhir di mana gagasan tersebut dijabarkan atau dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi ketentuan-

ketentuan hukum, termasuk menetapkan sanksi-saksi hukumnya. Tahap keempat adalah tahap desiminasi atau penyebarluasan, merupakan tahap sosialisasi sebuah produk hukum.

Hasil akhir dari seluruh proses pembuatan hukum sebagaimana diuraikan di atas memiliki keterkaitan yang erat dengan tipologi masyarakat di mana hukum dibuat dan diberlakukan. **Chambliss dan Seidman** membuat pembedaan hukum menurut "tipologi masyarakat yang berbasis konsensus pada nilai-nilai" dengan "tipologi masyarakat yang berbasis konflik".¹²

Menurut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss, bahwa proses bekerjanya hukum sangat ditentukan oleh empat komponen utama, yakni lembaga pembuat hukum (undang-undang), birokrasi penegakan hukum, para pemegang peran, dan pengaruh kekuatan personal dan sosial. Tiga komponen yang pertama (lembaga pembuat hukum, birokrasi penegakan hukum, dan pemegang peran) itu berperan dalam koridor hukum, sedangkan kekuatan personal maupun sosial merupakan komponen "non-hukum". Berikut ragannya.



Ragaan 1
Kerangka Analisis Proses bekerjanya hukum

9 Pandangan yang demikian itu sebagaimana dikemukakan oleh Harry C. Bredemeier dengan menggunakan kerangka berpikir teori sistem yang dikembangkan oleh Talcott Parsons (Harry C. Bredemeier, "Law as an Integrative Mechanism", dalam William M. Evan (ed.), 1962, *Law and Sociology*. New York, The Free Press of Glencoe, halaman 73-90). Uraian yang demikian itu dapat dibaca juga dalam Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-3, halaman 143-158.

10 Ibid.

11 Ibid halaman 178.

12 William J. Chambliss & Robert B. Seidman. *Law, Order and Power*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1971, halaman 17, 56. Masyarakat dengan model tanpa konflik adalah masyarakat dengan tingkat perkembangan yang sederhana. Satjipto Rahardjo mencontohkan bahwa kalau di Indonesia tipologi masyarakat dapat dihubungkan dengan masyarakat yang menjadi pendukung hukum adat, yakni dalam pengertiannya yang masih tradisional dan tingkat perkembangannya belum begitu kompleks (Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Penerbit Angkasa, 1979, halaman 49-50).

Tabel 1
Tiga Kategori hukum¹⁴

Tujuan	H. Represif	H. Otonom	H. Responsif
Aturan		Legitimasi	Kewenangan
Legitimasi	Perlindungan sosial	Kejujuran Prosedur	Keadilan Substansif
Aturan	mendetail tapi lemah	Elaborasi, mengikat pembuat dan diatur kuat melekat pada kewenangan hukum	Disubkordinasi pada prinsip dan kebijakan
Nalar	Daya ikatnya bagi pembuat aturan Adhoc, Articular	Terikat aturan	Memperluas kemampuan kognitif
Diskresi	Membantu untuk hal-hal yang khusus oportunitis	Delegasi menyempit	Meluas namun tetap berpegang pada tujuan
Pemaksaan	Meluas, lemah Batasannya	Terkontrol oleh hukum	Mencari alternatif, insentif, sistem mempertahankan diri terhadap kewajiban
Moralitas	Moralitas komunal, moralisme hukum	Moralitas konstitutif	Moralitas masyarakat, moralitas atas kerjasama
Harapan patuh	Tak bersyarat	Titik tolak aturan	Tak patuh ditentukan dalam kaitannya dengan pelanggaran substansif

b) Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Hukum Responsif Nonet-Selznick

Menurut Philip Nonet dan Philip Selznick, hukum mempunyai tiga jenis yaitu hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif. Implementasinya dapat dilihat dalam tabel berikut ini: Keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan hukum diharapkan menjadi kekuatan kontrol (*agent of social control*) dan kekuatan penyeimbang antara kepentingan pemerintah dan masyarakat. Pada keadaan terdapatnya hukum responsif, kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum lebih terbuka. Dalam pengertian ini, arena hukum menjadi semacam forum politik, dan partisipasi hukum mengandung dimensi politik. Dengan perkataan lain, aksi hukum merupakan wahana bagi kelompok atau organisasi untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan umum.¹⁵

Dibukanya ruang bagi masyarakat untuk ikut

serta dalam proses pembentukan hukum ini bertujuan agar hukum yang dihasilkan tidak hanya responsif terhadap kepentingan penguasa. Secara konstruktif yuridis partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004.

Paham Nonet dan Selznick¹⁶ hukum yang responsif itu adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Dengan demikian, di dalam hukum yang responsif terbuka lebar ruang dialog dan wacana serta adanya pluralistik gagasan sebagai sebuah realitas. Karena itu hukum yang responsif tidak lagi selalu mendasarkan pertimbangannya pada pertimbangan juridis melainkan mencoba melihat sebuah persoalan dari berbagai perspektif dalam rangka untuk mengejar apa yang disebut "keadilan substantif". Oleh karena itu, para hakim di dalam menjalankan tugas keprofesiannya tentang cara pandang untuk menyikapi hukum adalah sebagai berikut: "The law,

13 William J. Chambliss & Robert B. Seidman, 1971, *Ibid*, halaman 12. Baca juga Robert B Seidman. 1972, "Law and Development, A. General Model", dalam *Law and Society Review*, Tahun VI, halaman 322-339.

14 Philippe Nonet & Philippe Selznick, 2003. *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Depan*, Huma, Jakarta, 2003 hal 16

15 Mulyana W. Kusumah, 1982, *Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, hlm. 18.

16 Philippe Nonet & Philippe Selznick, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Depan*, Huma, Jakarta, 2003, hlm. 59-61.

like the traveller, must be ready for the tomorrow, it must have a principle".

c) Pembentukan Peraturan-Perundangan Undangan Berdasarkan Teori Komunikasi Hukum Menurut Habermas

Tentang pembentukan peraturan daerah yang demokratis, juga dapat dijelaskan dengan teori komunikasi dari Habermas.¹⁷ Teori ini menjelaskan kesejajaran berdialog dalam perumusan hukum. Pengambilan teori ini untuk menjelaskan pembentukan peraturan daerah yang demokratis, lebih dasarkan pada realita, bahwa proses pembentukan peraturan daerah tidak dapat dipisahkan dari interaksi komunikasi para legislator, para legislator dengan masyarakat. Oleh karena itu dapat dikatakan baik atau buruknya peraturan daerah sangat dipengaruhi oleh corak komunikasi atau dialog para legislator pada saat pembentukan undang-undang.

Menurut Habermas, perbincangan (diskursus) yang bisa dikategorikan sebagai perbincangan yang "baik" harus memenuhi beberapa syarat. Syarat itu antara lain, adalah bahwa individu yang terlibat harus sepenuhnya bebas,¹⁸ dipandang dan diperlakukan sejajar, serta mampu berpikir rasional. Dua syarat pertama penting untuk menciptakan perbincangan yang sungguh fair, sedang syarat ketiga penting untuk menciptakan pertimbangan yang dapat dipertanggung-jawabkan secara etis dan moral. Lebih lanjut Habermas mengatakan, kompromi dalam merumuskan hukum harus memenuhi tiga syarat, yaitu (a) lebih menguntungkan bagi semua daripada sama sekali tidak ada kesepakatan, (b) menghindari "penumpang gelap" (*free riders*) yang menarik diri dari kerja sama, dan (c) menghindarkan adanya pihak-pihak yang dirugikan, yaitu yang memberi terlalu banyak bagi kerjasama itu padahal hanya mendapatkan sedikit keuntungan.

Jika semua syarat komunikasi dalam berdialog merumuskan rancangan daerah dan kompromi sebagaimana disyaratkan oleh Habermas tersebut dapat dilakukan dalam proses pembentukan peraturan daerah oleh wakil rakyat di DPRD, maka dapat dikatakan proses pembentukan peraturan daerah telah berjalan secara demokratis. Tetapi

sebaliknya, jika syarat tersebut tidak dapat penuhi, tidak salah jika dikatakan proses pembentukan peraturan daerah tidak demokratis.

d) Pembentukan Peraturan Perundangan Undangan Dalam Pola Sibernetik Sub Sistem Sosial Budaya (Pendidikan) dalam Aspek Demokrasi.

Penjelasan terhadap hubungan antara hukum dan pembangunan pendidikan dapat diajukan teori Talcott Parsons ---terlepas dari kritik terhadap teori ini misalnya Ralf Dahrendorf. Teori Talcott Parsons merupakan penggambaran yang lengkap mengenai tingkah laku manusia dengan semua perkaitannya.

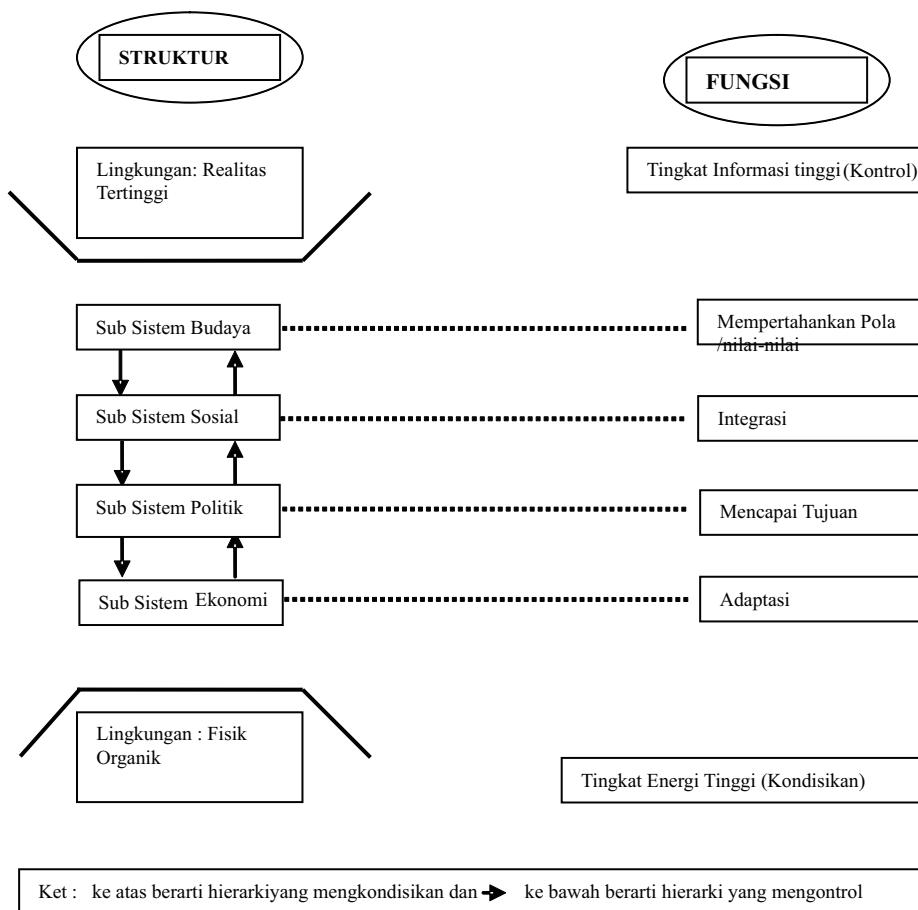
Bagan Talcott Parsons¹⁹ menunjukkan hubungan yang dinamakan hubungan sibernetika. Hubungan sibernetika antara sub sistem-sub sistem dalam masyarakat berlangsung melalui proses arus informasi dari sub sistem dengan tingkat informasi tinggi ke sub sistem dengan informasi rendah. Sebaliknya juga terjadi arus dari sub sistem dengan tingkat informasi rendah, yang dalam hal ini dikondisikan oleh sub sistem yang memiliki tingkat energi lebih tinggi. Dalam kerangka sub sistem –sub sistem tersebut, hukum dapat masuk kedalam sub sistem budaya dan dapat masuk dalam sub sistem sosial. Sebagai sub sistem budaya, hukum mempertahankan pola, nilai-nilai budaya yang merupakan pedoman bagi tingkah laku-tingkah laku individu. Sebagai sub sistem sosial, hukum berfungsi untuk melakukan integrasi mengatur kegiatan individu dalam memenuhi kebutuhannya serta mencegah timbulnya konflik-konflik dan hal-hal lain yang mengganggu kelancaran pergaulan sosial dan produktivitas masyarakat. Sebagai sub sistem yang paling dekat dengan lingkungan fisik organik, sub sistem ekonomi melakukan adaptasi terhadap lingkungan kehidupan manusia yang bersifat bio-fisik. Tanpa fungsi adaptasi yang dilakukan oleh sub sistem ekonomi ini, masyarakat tidak dapat mempertahankan hidupnya ditengah perubahan lingkungannya. Kegiatan ekonomi inilah yang dapat mengubah berbagai sumber daya yang terdapat di sekitar manusia sehingga berguna untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya.²⁰ Berikut ini ragaan teori

17 Hubermas, Jurgen, 2001 *Between Fact an Norm, Constriction to a discourse theory of Law and Democracy* (alih bahasa : William Rehg), Massachusetts, The MIPR Press.

18 Yang dimaksud disini, yaitu suatu kondisi di mana para legislator tidak mendapat tekanan dari manapun, seperti partai-fraksi, atau kelompok pressure group, sehingga dapat melakukan olah pikir dengan baik.

19 Geoge Ritzer dan Dauglas J. Goodman, Op.Cit., hal 121-135. Bandingkan dengan Ronny Hanitijo Soemitro,1985, *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Remadja Karya, hal.62-65.

20 Ronny Hanitijo Soemantri, 1989, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Semarang, CV.Anggur, hal.30



Ragaan 2
Hubungan Struktural Fungsional Talcott Parsons
Sumber: Modifikasi dari Ronny Hanitijo Soemitro (1989:30) dalam Disertasi Suteki (2008.135)

sibernetika Talcott Parsons ---yang telah mengalami modifikasi---tersebut:

Menurut pola sibernetika tersebut dapat dinyatakan bahwa hubungan antara sub sistem-sub sistem dalam masyarakat menunjukkan bahwa sub sistem ekonomi didisipliner oleh sub sistem-sub sistem yang lebih kaya akan norma yaitu sub sistem budaya dan sub sistem sosial. Norma-norma itu tidak hanya berfungsi mendisipliner sistem budaya tetapi norma-norma itu sendiri diwujudkan oleh kegiatan sistem budaya. Artinya bahwa adanya sistem peraturan dalam masyarakat merupakan syarat mutlak untuk berlangsungnya kegiatan sosial budaya. Dari interaksi tersebut dapat diketahui pola interaksi berupa pengaruh pertimbangan sosial budaya dalam kehidupan hukum. Sebaliknya, hukum berpengaruh pada kehidupan sosial budaya dalam bentuk pemberian norma-norma.²¹

Simpulan

Perubahan paradigma hukum tata negara yang disebabkan oleh reformasi pada amandemen UUD 1945 membawa konsekuensi demokrasi dalam proses pembentukan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah. Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, pembentukan Peraturan Daerah sebagai regulasi di daerah berdasarkan pada UU No.10 Tahun 2004, UU N0.32 Tahun 2004 serta diterbitkannya Permendagri No.16 Tahun 2006.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi dua dimensi yaitu dimensi normative dalam tataran formal dan dimensi responsive dalam tataran material demokrasi. Secara dimensi normative terpenuhi sesuai dengan regulasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu dalam konteks **Stufenbautheory**. Dimensi responsive pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan Daerah

21 Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Sinar Baru, 1985, hal.58

menggunakan teori dari Nonet dan Selznick tentang hukum yang responsif, serta teori kritis atau **Critical Legal Studies (CLS)** dari **Roberto Mangabeira Unger**, Teori Komunikasi Hukum Habermas. Selanjutnya Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam bentuk Perda dibentuk dengan menggunakan analisis pola sibernetik sub sistem sosial budaya dalam aspek demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrew, Altman, 1990, *Critical Legal Studies a liberal critique*, Princeton, N.J. : Princeton Univ. Press.
- Arinanto, Satya, 1991, *Hukum dan Demokrasi*, Jakarta: Ind Hill-Co.
- Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, Ali, Muchamad, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Beentham, 1999, *Democracy and Human Rights*, Oxford: Polity Press.
- Berman, Harold, J. 1983. Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition. Cambridge: Harvard University Press
- Bielcher, Josef, 2006, *Hermeneutika Kontemporer : Hermeneutika sebagai Metode, Filsafat dan Kritik*, (alih bahasa oleh Masmuni Mahatma), Yogyakarta: Penerbit Fajar Pustaka Baru.
- Chambliss, J. William, & Robert B. Seidman, 1971, *Law, Order and Power. Reading* Massachusetts: Adison-Wesley Publishing Company.
- , 2003, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: PS- HTN FHUI.
- Friedman, M, Laurence, 1969, *Legal Culture and Social Development, Law and Society Review*: The Journal of The Law and Society Association.
- Hubermas, Jurgen, 2001, *Between Fact an Norm, Contribution to Discourse Theory of Law and Democracy* (alih bahasa : William Rehg), Massachusetts: The MIPR Press.
- Mahfud, Moh., MD, 1993, "Perkembangan Politik : Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia" (Makalah Doktor), Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Miles, B, Mattew, and Huberman, A Michael, 1984, *QualitativeData Analysis; A Source Book of New Methods*, London : Sage publications Beverly Hills.
- Nonet, Philip, and Philip Selznick, 2003, *Hukum Responsif, Pilihan Masa Depan, Huma*, Buku ini judul aslinya adalah "Law & Society in Transition : Toward Reponsive Law.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta:UKI Press.
- , dalam artikel "Pembentukan Undang- Undang Yang Demokratis" Jurnal ILMU HUKUM UMS, Vol. 2 No. 2 Tahun 1999
- , 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- Syarifin, Pipin, dan Jubaedah, 2006, *Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia
- Suteki, 2009, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakya*, Malang: Surya Pena Gemilang.
- Wagner, G. David, 1984, *The Grouw of Sociological Theories*, London : Sage Publication
- Wheare, KC, 2003, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan dari *Modern Constitution*, Alih bahasa: Muhammad Hardani, Jakarta: Pustaka Eureka.
- L.Wolfgang. 1953. *Legal Theory*, London: Stevens and Sons Ltd.
- Weber, Max, 1930, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, translated by Talcott Parsons, Scribners