PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM ERA DEMOKRASI

Sugeng Santoso

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Jayabaya, Jakarta dan
Anggota DPRD Kota Tangerang Selatan, Banten
Korespondensi: sugeng.santoso@zoho.com

Abstrak

Demokrasi atau kedaulatan rakyat adalah prinsip konstitusional Negara Republik Indonesia. Sebagai prinsip konstitusional, pembentukan peraturan perundang-undangan harus berlandaskan pada prinsip demokrasi. Hal yang sama berlaku pula dalam pembentukan peraturan daerah. Dalam artikel ini ditemukan kecenderungan bahwa pembentukan peraturan daerah kurang mengindahkan prinsip demokrasi. Pembentukan peraturan daerah cenderung elitis dan kurang melibatkan partisipasi masyarakat secara memadai.

Kata-kata Kunci: Peraturan Daerah; Demokrasi; Partisipasi Publik.

Abstract

Democracy or sovereignty of the people is a principle that is enshrined in the constitution of the Republic of Indonesia. As a constitutional principle, the establishment of legislation should be based on the principles of democracy. The same thing applies in the issuance of local regulations. This article argues that the formation of local regulations has a tendency to disregard the principle of democracy. The formation of local regulations tend to be elitist and lacking adequate public participation.

Key Words: Local Regulations; Democracy, Public Participation.

PENDAHULUAN

Keberadaan Peraturan Daerah (Perda) merupakan prasyarat niscaya (*conditio sine qua non*) dalam melaksanakan otonomi daerah. Dengan perubahan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) maka secara signifikan pelaksanaan otonomi daerah telah mendapatkan landasan konstitusional yang kuat. Bahkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011), Perda diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perda dimaksudkan untuk melaksanakan aturan hukum yang lebih tinggi dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Pembentukan Perda merupakan proses sangat kompleks. Prosesnya tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh DPRD dan kepala daerah yang memiliki kewenangan untuk itu, namun di era demokrasi jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di daerahnya. Terkait hal ini Steven Vago menyatakan: "*Lawmaking is a complex and continuous process, and it exists as response to a number of social influences that operate in society. The forces that influence lawmaking cannot*

always be precisely determined, measured, or evaluated." Menurutnnya, paling tidak ada tiga hal yang mempengaruhi proses pembentukan hukum, yaitu: *interest groups*, *public opinion*, dan *social science*.¹

Bagi Ann Siedman et.al., proses pembentukan hukum (*law-making process*) haruslah berpatokan pada dan melalui enam tahapan penting, yaitu: (1) asal-usul rancangan undang-undang (*a bill's origins*), (2) konsep (*the concept paper*), (3) penentuan prioritas (*priorities*), (4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*), (5) penelitian (*research*), dan (6) siapa yang mempunyai akses? (*who has acces and supplies input into the drafting process*).² Dengan memperhatikan hal tersebut maka proses pembentukan Perda di era demokrasi yang menjadi tema pokok tulisan ini berangkat dari asumsi bahwa proses pembentukan Perda akan selalu dipengaruhi oleh interaksi dua hal sekaligus, yaitu politik dan hukum. Adanya interaksi politik ke dalam pembentukan Perda ini bahwa dalam proses pembentukan Perda nyaris terjadi tolak tarik antar-subjek yang terlibat di dalamnya. Proses pembentukan Perda nyatanya selalu merupakan hasil dari proses yang sarat dengan berbagai muatan, nilai, dan kepentingan para aktor yang terlibat di dalamnya.

Berangkat dari pemahaman demikian maka interaksi politik dan hukum dalam mempengaruhi proses

¹ Steven Vago, *Law and Society* (Prentice Hall 1997) 166-174.

² Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyserkeve, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang* (Proyek ELIPS 2001) 26-30.

pembentukan Perda di era demokrasi menjadi penting untuk dikaji. Idealnya, pembentukan Perda harus berpegang pada hukum, sebab pada dasarnya hukum telah merumuskan bagaimana melakukan legislasi yang baik pada satu sisi, dan sekaligus dengan tidak mengabaikan interaksi dan intervensi politik pada sisi yang lain.

Studi tentang pembentukan Perda ini pada dasarnya merupakan studi hukum dalam ranah ilmu perundang-undangan, namun demikian ia tidak dapat dipisahkan dari studi politik dan sosiologi. Mengkaji pembentukan Perda dalam ranah ilmu perundang-undangan niscaya harus menerima suatu kenyataan bahwa meski berpedoman pada hukum, pembentukan Perda pada dasarnya merupakan pencerminan proses sosial-politik. Hal itu dikarenakan organ yang berwenang untuk membentuk Perda merupakan lembaga politik. Oleh karenanya, tulisan ini cenderung untuk memilih asumsi bahwa setiap pembentukan Perda selalu dipengaruhi oleh interaksi politik tertentu yang tengah berlangsung di negara yang bersangkutan. Berdasar asumsi ini dapat diketengahkan bahwa suatu negara yang konfigurasi politiknya demokratis, akan demokratis pula dalam proses pembentukan Perdanya.

Dalam konfigurasi politik yang demokratis, pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, dan partai politik merupakan lembaga yang harus melaksanakan kehendak-kehendak

rakyatnya dengan cara merumuskan kebijakan secara demokratis dan bekerja secara proposional, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan. Perumusan kebijakan yang demokratis niscaya akan melahirkan hukum dengan "tipe responsif" yang mempunyai komitmen pada "hukum yang berperspektif konsumen".³

Berdasarkan pemahaman yang demikian maka pembentukan Perda yang ideal haruslah selalu berorientasi kepada nilai, kepentingan, kebutuhan, preferensi, dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Idealitas orientasi yang demikian ini hanya dapat diwujudkan manakala masyarakat luas dilibatkan secara substantif dalam legislasi Perda. Ini berarti, sistem politik demokratis merupakan prasyarat yang niscaya (*conditio sine qua non*) dalam mewujudkan legislasi Perda yang ideal tersebut.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004) telah menggariskan bahwa pembentuk-an Perda dilakukan dalam ke-rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dengan prinsip "berdasarkan aspirasi masyarakat" tersebut maka UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan jalan bagi

³ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (Harper and Row 1978).

interaksi politik demokratis dalam pembentukan Perda. Dalam Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 juga ditegaskan bahwa "... penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat." UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 tahun 2011 telah menentukan bahwa agar dari suatu proses legislasi dapat dilahirkan Perda yang ideal, maka pembentukan Perda harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang yang baik. Salah satunya adalah asas "keterbukaan" – yang merupakan salah satu sendi dasar dari sistem politik demokratis – yang menurut penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 12 tahun 2011 disebutkan sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan".

Sejak otonomi daerah yang luas diimplementasikan, eksistensi Perda sebagai salah satu sarana legal atas kebijakan daerah merupakan salah satu isu sentral dan menjadi kontroversi yang hingga kini belum berakhir.

Telah berkali-kali Pemerintah Pusat mempublikasikan adanya Perda yang dianggap tidak mampu mewadahi kepentingan nasional, konteks sosial setempat, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan, kepentingan umum,⁴ serta yang menurut banyak kalangan dinilai tidak aspiratif baik dari dimensi publik maupun dunia usaha, sehingga direkomendasikan untuk dibatalkan dan/ atau direvisi. Perda demikian ini kemudian populer dengan sebutan "Perda bermasalah" atau "Perda tidak aspiratif". Perda bermasalah muncul karena DPRD dan kepala daerah tidak mampu menangkap aspirasi masyarakat setempat, tegasnya tidak demokratis, bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi dan sarat kepentingan politik yang boleh jadi tidak selaras dengan aspirasi maupun kepentingan publik.

Berdasarkan uraian di atas maka tulisan ini ingin membahas 2 (dua) pertanyaan dasar. Pertama, bagaimanakah interaksi politik berlangsung dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (legislasi Perda) di era demokrasi? Kedua, bagaimanakah konsep ideal proses pembentukan Peraturan Daerah (legislasi Perda) dalam perspektif demokrasi?

⁴ Secara normatif yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif (Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

PEMBAHASAN

Demokrasi dalam Proses Pembentukan Hukum secara Formal

Kata demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani yang merupakan gabungan dari *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan atau aturan).⁵ Hingga kini ada banyak pengertian tentang istilah ini. Ketika Joseph Schumpeter memberi makna demokrasi sebagai “sebuah sistem untuk membuat keputusan-keputusan politik di mana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan melalui pertarungan kompetitif memperebutkan suara rakyat”, juga ketika Samuel P. Huntington memaknai demokrasi dengan penekanan pada Pemilu yang kompetitif sebagai esensi demokrasi, namun menurut Larry Diamond hal itu belum jelas dan masih memerlukan penjabaran lebih lanjut untuk menghindari penyertaan kasus-kasus yang tidak cocok.⁶

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi itu pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi adalah suatu konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karenanya rakyatlah yang

sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Berbagai pengertian demokrasi dalam ranah politik tersebut meski tidak persis sama, namun secara umum hampir mirip dengan pengertian demokrasi dalam ilmu hukum. Dalam konsep ilmu hukum (tata negara) demokrasi mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi dalam urusan-urusan politik merupakan hak rakyat. Dalam UUD NRI 1945 misalnya, konsep demokrasi ini ditemukan pada Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa kedaulatan ada pada rakyat.⁷

Sebagai ajaran universal, demokrasi paling tidak ditunjukkan oleh 5 (lima) prinsip utama sebagai berikut:

- 1) Adanya hak yang sama dan tidak dibedakan antara rakyat yang satu dengan rakyat lainnya.
- 2) Partisipasi efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil.
- 3) Adanya “pengertian yang tercerahkan” (*enlightened understanding*) yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan keputusan yang diambil negara.

⁵ Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics an Introduction* (Palgrave 2001) 16.

⁶ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Harper and Row 1974) 269.

⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi* (Liberty 2000) 55.

- 4) Adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat (*final control on the agenda by the demos*), yang menunjukkan bahwa rakyat memiliki kesempatan istimewa untuk membuat keputusan, membatasi materi, atau memperluas materi yang akan diputuskan dan dilakukan melalui proses-proses politik, yang dapat diterima dan memuaskan berbagai pihak.
- 5) *Inclusiveness*, yakni suatu pertanda yang menunjukkan bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat, yakni semua anggota masyarakat dewasa terkecuali orang-orang yang terganggu mentalnya.⁸

Pembentukan hukum mengikuti struktur sosial-politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri otoritarian. Jika proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.

Demokrasi berintikan *recognition* (pengakuan) dan *trust* (saling percaya). Ketika demokrasi mengedepankan hak-hak sipil dan politik dari masing-masing warga negara, maka di situ masing-masing warga negara niscaya diakui

eksistensinya. Dengan pengakuan berarti juga ada penerimaan baik oleh warga negara lainnya atau oleh negara sebagai institusi. Dari saling pengakuan dan saling penerimaan tersebut akan muncul saling percaya (*trust*). Kadar *trust* dalam konteks demokrasi dapat dilihat dari sejauh mana masing-masing pihak bisa saling mendengarkan dan memahami pendapat orang lain.⁹ Ada dua pendekatan terhadap demokrasi: pendekatan normatif dan pendekatan empirik.¹⁰ Pendekatan normatif, menekankan pada ide dasar dari demokrasi yaitu kedaulatan 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.

Dari segi diskursus politik 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.¹¹ Menurut Beetham normativitas demokrasi bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik

⁸ Robert A. Dahl, *HAM Versus Kapitalisme* (INSIST Press 2003) 7-8.

⁹ Al. Andang L. Binawan 'Merunut Logika Legislasi' (2005) Jurnal Hukum Jentera 1, 9.

¹⁰ Jean Baechler, *Democracy an Analytical Survey* (UNESCO 1995) 7. Lihat juga Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Pustaka Pelajar 1999) 11.

¹¹ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis* (Gramedia 1997) 87-92. Lihat juga Franz Magnis Suseno, *Etika Politik* (Gramedia 2003) 281-290.

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.¹²

Demokrasi yang terjelma dalam lembaga legislatif yang diimbangi dengan eksekutif dan yudisial memiliki tiga komponen kualifikasi sebagai *modus vivendi* yang diharapkan dapat mendorong dan mengembangkan demokrasi yang sehat, yaitu kompetensi, konstituensi dan integritas.¹³ Tiga komponen kualifikasi tersebut merupakan *modus vivendi* yang bersifat kumulatif bagi demokratisnya pelebagaan demokrasi secara hukum.

Pembentukan Perda Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal seyogianya dilakukan sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 dan responsif terhadap aspirasi rakyat menuju keadilan yang membahagiakan. Terkait pembentukan Perda maka selain berdasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011, juga harus mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004. Pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan penyebarluasan, dengan mekanisme sebagai berikut:

¹² David Beetham, *Democracy and Human Rights* (Polity Press 1999) 12.

¹³ Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah* (UI Press 1996) 36.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi dua dimensi yaitu dimensi normatif dalam tataran formal yang konsisten dengan tuntutan hirarki peraturan perundang-undangan dan dimensi responsif dalam tataran material demokrasi. Pembentukan peraturan perundang-undangan (khususnya

Perda) dalam tataran material demokrasi didasarkan pada Teori Hukum Responsif Nonet-Selznick. Menurut Philip Nonet dan Philip Selznick, hukum mempunyai tiga jenis, yaitu: hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif. Pengertian masing-masing nampak dalam tabel berikut ini:

Tabel 1
Tiga Kategori Hukum¹⁴

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan	Aturan	Legitimasi	Kewenangan
Legitimasi	Perlindungan sosial	Kejujuran Prosedur	Keadilan Substansif
Aturan	detail tapi lemah	Elaborasi, mengikat pembuat dan diatur kuat melekat pada kewenangan hukum	Disubkordinasi pada prinsip dan kebijakan
Nalar	Daya ikatnya bagi pembuat aturan <i>Adhoc, Articular</i>	Terikat aturan	Memperluas kemampuan kognitif
Diskresi	Membantu untuk hal-hal yang khusus oportunis	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

¹⁴ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Depan* (Hu Ma 2003) 16.

Keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan hukum diharapkan menjadi kekuatan kontrol (*agent of sosial 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.

Secara konstruktif yuridis partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 35 UU No. 12 Tahun 2011. Dibukanya ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan hukum ini bertujuan agar hukum yang dihasilkan tidak hanya responsif terhadap kepentingan penguasa. Paham Nonet dan Selznick hukum yang responsif itu adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama.¹⁵ Dengan demikian, di dalam hukum yang responsif terbuka lebar ruang dialog dan wacana serta adanya pluralistik gagasan sebagai sebuah realitas.

Pembentukan dalam Perspektif Demokrasi

Pembentukan Perda – sebagai salah satu jenis peraturan perundang-

undangan di Indonesia – harus didasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 32 Tahun 2004. Pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk juga pembentukan Perda) menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 adalah “proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.”

Sebagai salah satu bingkai kebijakan daerah, menurut Pasal 136 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Ketentuan demikian selaras dengan rumusan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa materi muatan dalam Perda yang dibentuk DPRD dan Kepala Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Orientasi normatif kepentingan dalam pembentukan Perda adalah untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat. Hal ini tercermin dalam Alinea 1 Penjelasan

¹⁵ *Ibid.* 59-61.

huruf b UU No. 32 Tahun 2004 yang di antaranya menyebutkan bahwa “Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat”. Dengan penjelasan ini dapat diketengahkan bahwa secara yuridis masing-masing daerah diberi keleluasaan untuk berimprovisasi dan berinovasi dalam membuat Perda yang tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan publik di masing-masing daerah.

Atas dasar itu maka muncul pemahaman bahwa pembentukan Perda itu niscaya harus bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi. Dengan demikian, manakala hal itu diletakkan dan dikaji dari perspektif demokrasi, maka proses pembentukan Perda setidaknya harus bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi seperti: diimplementasikannya asas keterbukaan (*openness principle*), dihormatinya hak-hak kaum minoritas, terbukanya ruang publik secara luas sehingga publik dapat berpartisipasi dalam proses tersebut, terjaminnya aspirasi publik dalam rumusan Perda, dan sebagainya.

UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 32 Tahun 2004 mengkonstatasi asas yang dapat dikatakan menunjang demokratisasi dalam legislasi Perda, yakni “asas dapat dilaksanakan” dan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”. Penjelasan Pasal 5

huruf (d) UU No. 12 Tahun 2012 merumuskan: Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Sedangkan Pasal 5 huruf e merumuskan: Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Ketentuan tentang partisipasi politik dalam proses pembentukan Perda dapat dilihat dari Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 dan Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang merumuskan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan” secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raparda. Dalam penjelasan Pasal tersebut dirumuskan bahwa hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPRD. Dengan demikian, eksistensi dari hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda sangat tergantung pada bagaimana Tatib DPRD merumuskan hak tersebut.

Pembentukan Perda yang bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi demikian itu sudah sepatutnya

merupakan keniscayaan setiap daerah. Hal ini dikarenakan otonomi daerah yang menurut UU No. 32 Tahun 2004 diselenggarakan dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat – bergandeng erat dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hal itu menjadi sangat jelas manakala dilihat pada rumusan Alinea ke-3 Penjelasan huruf b. UU No. 32 Tahun 2004 yang di antaranya menyebutkan bahwa: “Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.”

Pernyataan normatif “... selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat” ini pada dasarnya merupakan substansi dasar demokrasi. Dengan demikian, setiap daerah yang sedang melakukan pembentukan Perda dalam perspektif demokrasi niscaya selalu bersandar pada prinsip kepentingan dan aspirasi masyarakat. Hal ini hanya bisa terwujud apabila asas keterbukaan diimplementasikan, yang pada gilirannya akan membuka akses yang cukup luas dan lebih besar kepada masyarakat sipil (*civil society*) untuk berpartisipasi baik pada setiap proses pengambilan keputusan publik di daerah termasuk juga dalam setiap proses pembentukan Perda. Jadi, secara normatif UU No. 12 Tahun 2011

maupun UU No. 32 Tahun 2004 telah meletakkan prinsip-prinsip demokrasi partisipatif dalam proses pembentukan Perda.

Mekanisme Penyusunan Rancangan Perda di Lingkungan Pemerintah Daerah

Gagasan awal untuk merencanakan penyusunan Perda pada umumnya berasal dari unit kerja/SKPD/*leading sector* di lingkungan pemerintah daerah. Adakalanya gagasan ini juga dapat berasal dari Bagian Hukum yang mengusulkan kepada *leading sector* agar merencanakan penyusunan Perda untuk mengatur permasalahan tertentu disebabkan tidak sampainya informasi tersebut kepada *leading sector*.

Agar sebuah Perda dapat dipertanggungjawabkan dari aspek keilmuan, maka sebelum menyusun draf Raperda diperlukan adanya naskah akademik sebagai naskah awal hasil telaah dan *research* yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi perundang-undangan bidang tertentu. Proses penyusunan Perda dimulai ketika *leading sector* memberitahu dan berkonsultasi ke Bagian Hukum terkait rencananya akan menyusun Raperda. Pemberitahuan ke Bagian Hukum tersebut dapat berbentuk: (1) tidak resmi dalam arti hanya memberi tahu secara lisan bahwa *leading sector* akan menyusun Raperda; atau (2) sudah dalam bentuk draf Raperda.

Manakala draf Raperda yang disusun oleh *leading sector* sudah dianggap siap, Kepala Bagian Hukum

kemudian memberi tahu Sekretaris Daerah untuk melakukan pembahasan lebih lanjut di tingkat Tim Antar SKPD terkait/Tim Eksekutif. Pembahasan di tingkat Tim Eksekutif – yang diketuai pejabat pimpinan *leading sector* dan Kepala Bagian Hukum sebagai sekretaris tim – dimaksudkan untuk memperoleh masukan dari instansi terkait lainnya dalam rangka menyempurnakan draf Raperda. Dengan keterlibatan unit kerja atau SKPD terkait dalam membahas draf Raperda, maka keberadaan seluruh Tim Eksekutif dalam merancang Perda tidak dapat diabaikan. Mereka pada akhirnya ikut terlibat dalam proses perancangan Raperda yang pada awalnya disusun oleh *leading sector* bersama Bagian Hukum.

Mekanisme Penyusunan Rancangan Perda di Lingkungan DPRD

Perencanaan penyusunan Perda di lingkungan DPRD mengikuti tata cara yang terumus dalam Peraturan Tatib DPRD. Dalam Peraturan Tatib DPRD diketahui bahwa perencanaan penyusunan Perda inisiatif DPRD dapat dilakukan oleh setiap anggota DPRD. Usulan Perda tersebut dapat diajukan ke Pimpinan DPRD jika didukung oleh sekurang-kurangnya lima anggota DPRD.

Perencanaan penyusunan Perda di lingkungan legislatif daerah diawali dengan sejumlah anggota DPRD (lebih dari 5 orang) mengajukan usulan tertulis beserta tanda tangan pengusul kepada Pimpinan DPRD untuk menyusun

Raperda. Usulan tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD sudah dalam bentuk draf Raperda yang difasilitasi Sekretariat DPRD. Pimpinan DPRD kemudian mengadakan rapat dengan Badan Musyawarah (Bamus) untuk memperoleh pertimbangan terhadap usulan anggota DPRD tersebut. Sesuai dengan Peraturan Tatib DPRD, salah satu tugas dari Bamus adalah memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja dan pelaksanaan hak DPRD.

Oleh karenanya perlu ada naskah akademik sebagai pertimbangan yang paling rasional mengenai pentingnya penyusunan Perda tersebut baik dari sisi yuridis, sosiologis, politis, dan filosofis. Di samping menyangkut masalah rasionalitas perlunya naskah akademik sebagai acuan objektif-ilmiah untuk menentukan kelayakan penyusunan Perda, agar perencanaan penyusunan Perda dapat dilakukan secara terencana, bertahap, terpadu, dan sistematis, maka perencanaan penyusunan Perda, sesuai Pasal 15 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, perlu dilakukan dalam suatu Prolegda.

Usul inisiatif Raperda DPRD yang disampaikan oleh minimal 5 orang anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD sudah harus dalam format draf Raperda. Draft Raperda yang diajukan ke Pimpinan DPRD disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD. Oleh Pimpinan DPRD, draft Raperda dibawa ke rapat Bamus. Rapat Bamus akan merekomendasikan draft Raperda tersebut dibahas di Pansus.

Setelah melakukan pembahasan Raperda, Pansus mengembalikan draf Raperda kepada Bamus. Selanjutnya Bamus menyampaikan draf Raperda kepada Pimpinan DPRD dan menentukan jadwal Rapat Paripurna DPRD. Draft Raperda tersebut kemudian oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD. Dalam Rapat Paripurna DPRD tersebut, para pengusul diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan atas usul prakarsa penyusunan Raperda. Setelah itu, anggota DPRD lainnya diberi kesempatan untuk memberikan pandangan dan Kepala Daerah diberi kesempatan untuk memberikan pendapat. Selanjutnya para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD lainnya dan pendapat Kepala Daerah.

Sebelum usul prakarsa anggota DPRD diputus menjadi usul prakarsa DPRD, pemrakarsa akan memperbaiki dan juga mengubah rumusan-rumusan pasal dalam Raperda berdasarkan pandangan anggota DPRD lainnya dan pendapat Kepala Daerah, sehingga draft Raperda relatif lebih sempurna dibanding draft awal. Berdasarkan Raperda yang sudah diperbaiki tersebut kemudian DPRD menyatakan menerima usul prakarsa anggota DPRD menjadi usul prakarsa DPRD secara institusional.

Dalam proses perancangan Raperda tersebut, tidak seluruh DPRD didampingi oleh tenaga perancang Perda. Sehingga draft Raperda lebih banyak menitikberatkan pada sisi

normatif saja dan tidak bukan sistematis-holistik-futuristik. Jika dari aspek keholistikan dari norma hukum telah dieksplorasi secara baik, kemungkinan besar ada peraturan perundang-undangan lain yang dilanggar yang di-*breakdown* ke dalam Perda.

Pada umumnya perencanaan dalam penyusunan Perda tergantung pada masing-masing *leading sector*, sebab *leading sector*lah yang memiliki kepentingan terhadap penerbitan Perda. Penyusunan Perda tersebut pada dasarnya didasarkan pada program kerja yang dimiliki oleh masing-masing *leading sector*. Apakah program kerja yang berujung pada pembentukan Perda tersebut sesuai dengan kepentingan masyarakat ataukah tidak, bagi *leading sector* hal itu tidak menjadi masalah. Banyaknya Perda yang tujuannya melakukan pungutan kepada masyarakat (pajak daerah dan retribusi daerah) membebani masyarakat menjadi bukti konkret bahwa umumnya pembentukan Perda tidak terkait dengan aspirasi masyarakat.

Demikian pula, perencanaan penyusunan Perda yang berasal dari usul inisiatif DPRD pun mirip dengan yang berasal dari eksekutif. Fenomena ini memperlihatkan bahwa Raperda usul inisiatif yang diajukan oleh DPRD menunjukkan bahwa DPRD dalam merencanakan dan memutuskan pembentukan Perda tidak terkait dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Sebab, Raperda tersebut hanya menyangkut kepentingan anggota DPRD

yang tidak terkait secara langsung dengan kepentingan masyarakat luas.

Setidak-tidaknya ada 2 (dua) hal yang patut diketengahkan tentang penyusunan Perda lewat usul inisiatif yang berperspektif kepentingan DPRD tersebut. *Pertama*, pergeseran dan penguatan fungsi legislasi kepada DPRD belum dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari jumlah Perda usul inisiatif DPRD yang sangat sedikit. *Kedua*, oleh karena hanya menyangkut kepentingan DPRD, maka produk hukum usul inisiatif seperti ini tidak berlebihan jika dikategorikan dalam tipe hukum represif dengan salah satu cirinya adalah produk legislasi tersebut berperspektif resmi yang mengidentifikasikan kepentingan penguasa dengan kepentingan masyarakat.

Perencanaan legislasi Perda yang berperspektif *leading sector* menjadikan proses legislasi daerah sangat sektoral serta parsial pada satu sisi, dan pada sisi bersamaan perencanaan demikian itu tidak akan mampu memetakan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat secara menyeluruh. Dalam perspektif yuridis, untuk dapat menampung dinamika kebutuhan hukum masyarakat sepatutnya dilakukan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Dengan titik tolak Prolegda, pelaksanaan legislasi Perda akan dapat dilakukan secara berencana. Sebab, dalam Prolegda ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan

kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, dalam Prolegda dimuat program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan. Di samping itu, Prolegda adalah untuk menjaga agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Jadi, Prolegda adalah kerangka dasar untuk membangun produk hukum daerah yang sistematis dan menyeluruh sesuai dengan kebutuhan daerah dan kebutuhan hukum masyarakat setempat. Tetapi, dalam implementasinya, ternyata tidak semua Perda yang direncanakan berhasil dibentuk.

Prolegda tersebut ditetapkan berdasarkan informasi dan pembicaraan dengan pihak eksekutif daerah saja. Dengan demikian, koordinasi dalam proses penyusunan Prolegda hanya dilakukan oleh dua lembaga tersebut, sementara perguruan tinggi dan komponen masyarakat tidak dilibatkan di dalamnya. Hal ini jelas kurang sesuai, karena proses penyusunan Prolegda harus dikoordinasikan dengan *stake holder* terkait antara lain di samping DPRD, juga dengan perguruan tinggi dan komponen masyarakat setempat.

Meski daerah merencanakan penyusunan Perda berdasarkan Prolegda, akan tetapi karena proses penyusunannya tidak melibatkan komponen masyarakat dan perguruan tinggi, maka tentu hal ini menjadi indikasi bahwa sistem politik demokrasi yang berkembang cenderung mencerminkan demokrasi elitis. Konfigurasi politik demokrasi cenderung

elitis menyiratkan bahwa peran lembaga perwakilan daerah (DPRD) kurang begitu aktif dalam mengartikulasikan semua aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat. Memang pada umumnya semua anggota DPRD selalu menyatakan bahwa mereka pasti akan menyerap, merespons dan mengakomodasikan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat. Sebab, hal itu merupakan suatu kewajiban hukum bagi setiap anggota DPRD.

Pasal 45 huruf e UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan: "Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat." Daya laku dari kewajiban normatif anggota DPRD ini adalah secara umum. Maksudnya ia tidak dibatasi hanya untuk kegiatan tertentu saja. Ini bermakna bahwa dalam proses legislasi Perda pun terdapat kewajiban anggota DPRD untuk melakukan penyerapan atau penjangkaran aspirasi dari masyarakat.

Pada dasarnya Perda adalah sebuah manifestasi kebijakan pemerintah daerah dalam kerangka menjalankan proses pembangunan di daerahnya. Untuk melihat apakah manifestasi kebijakan daerah tersebut mencerminkan demokrasi partisipatif – dalam arti telah sesuai dan mengakomodasikan sebanyak mungkin kepentingan masyarakat – ataukah hanya merupakan manifestasi kepentingan elite daerah, salah satunya dapat diketahui dari alasan-alasan para pengusul dalam menyampaikan

Raperda. Perda yang dibentuk lebih banyak yang masuk dalam rumpun Perda yang mengatur internal kelembagaan pemerintah daerah dan rumpun Perda yang mengatur aktivitas usaha, dibanding yang mengatur kehidupan sosial, tentu ini membenarkan asumsi bahwa dalam proses perencanaan dan penetapan Perda tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Dalam perspektif hukum banyaknya Perda yang terkait dengan pungutan bertentangan dengan filosofi UU No. 32 Tahun 2004. Undang-undang ini memberikan landasan filosofis bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang tidak banyak melakukan pungutan kepada warganya sehingga kesejahteraan dapat terwujud. Mencermati Perda yang demikian itu dapat diketengahkan bahwa Perda yang dihasilkan masih bertipe hukum represif dan bersifat instrumental yang belum beranjak ke arah tipe hukum responsif. Perda yang cenderung sarat dengan kepentingan *leading sector* menjadi petunjuk dari tipe hukum represif yang menurut Nonet dan Selznick berupa "hukum yang berperspektif resmi yang mengidentifikasikan kepentingan penguasa ketimbang kepentingan masyarakat."

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa karakter Perda yang diusulkan pemerintah daerah tidak berbeda jauh dengan karakter Perda usul inisiatif DPRD, yakni secara umum masih menunjukkan karakter dari tipe hukum represif karena menjadi alat yang ampuh

bagi program pemerintah daerah sekaligus memfasilitasi kekuasaan daerah dan hukum yang non-relasional karena dalam legislasinya tidak berdasarkan logika relasional dan logika kebersamaan.

Ada pepatah bijak dari orang Latin Kuno, yakni: *summum ius, summa iniuria* (hukum tertinggi berarti ketidakadilan tertinggi) merupakan peringatan dalam kaitannya dengan pembentukan hukum yang meskipun dilakukan secara matang dan terencana pastilah tidak akan mungkin menghasilkan hukum yang sempurna. Papatah tersebut mengingatkan pula bahwa bagaimanapun usaha keras yang dilakukan oleh orang untuk merumuskan hukum, maka pada saat itu pula ia akan mengalami kegagalannya untuk dapat mewujudkan tiga cita hukum tersebut. Jika dihubungkan dengan kenyataan, maka sejak semula sudah dapat diduga akan terjadi kegagalan yang disebabkan oleh tidak mungkinnya para pembentuk hukum mampu untuk merumuskan kalimat hukum yang dapat secara utuh menampilkan nilai kebenaran, menampilkan realitas, lebih-lebih menampilkan nilai keadilan.

Menurut Satjipto Rahardjo, kecacatan hukum itu ada 2 (dua) kategori, yaitu (1) cacat yuridis, dan (2) cacat meta-yuridis. Cacat yuridis ini adalah apabila suatu produk hukum dianggap bertentangan antara satu

dengan lainnya. Terjadinya cacat yuridis dikarenakan hukum (peraturan perundang-undangan) itu diletakkan dalam suatu sistem yang namanya tata hukum, yang dalam posisi seperti itu akan tampak apakah kaitan suatu aturan hukum itu – baik antar pasal, antar bagian, dan juga asas hukumnya – bertentangan dengan sistem besar yang menjadi induknya atau tidak.¹⁶

Sedangkan cacat yang bersifat meta-yuridis menunjukkan keterkaitan suatu produk hukum di luar persoalan yuridis, seperti keterkaitannya dengan politik, ekonomi, dan sosio-kultural. Cacat meta-yuridis ini biasanya dimulai pada saat orang, misalnya, mempersoalkan: apakah besaran denda hukum itu realistis secara ekonomi?; di bidang politik, bagaimana jika suatu produk hukum itu menimbulkan instabilitas politik?; apakah suatu hukum yang dibentuk dimaksudkan untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) tidak akan bertentangan secara sosio-kultural? Dilihat secara sosio-kultural, tidak jarang suatu peraturan perundang-undangan itu bersifat *kriminogen*. Artinya, suatu hukum yang bertujuan “baik”, ketika diterapkan bisa berakibat yang sebaliknya.¹⁷

Dalam konteks yang demikian, maka hukum yang berkarakter represif sebagaimana yang diintrodusir Nonet dan Selznick,¹⁸ hukum yang bersifat positivis-instrumentalis, dan hukum

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Citra Aditya Bakti 1991) 30.

¹⁷ *Ibid.* 145-146.

¹⁸ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Op.Cit.* 52.

yang non-relasional, bisa dimasukkan dalam kategori hukum yang cacat. Hal ini dikarenakan hukum-hukum tersebut hanya menjadi alat penguasa, memfasilitasi kepentingan rezim yang berkuasa, dan karenanya terbuka terhadap intervensi kekuasaan, yang secara sosio-kultural bisa jadi bertentangan dengan kepentingan sosial secara luas.

Mengikuti Nonet dan Selznick, tipe hukum tersebut tidak lebih merupakan alat penguasa, yang karenanya dalam gerak aturan-aturan hukum tersebut tidak mengikat penguasa, namun sebaliknya berfungsi untuk mengendalikan seluruh aspek kehidupan masyarakat. Dengan demikian, hukum yang seharusnya dipahami sebagai wahana fasilitasi terhadap aspirasi rakyat secara keseluruhan sebagai subjek pengguna hukum justru ditindas oleh hukum. Inilah argumentasi untuk menunjukkan adanya cacat tersembunyi dalam hukum yang diproduksi melalui legislasi yang tidak demokratis partisipatif dan tidak melalui logika relasional maupun logika kebersamaan.

PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan di atas maka dapat disimpulkan pengertian sebagai berikut:

1. Interaksi politik dalam pembentukan Perda di daerah jika dikaji dari perspektif demokrasi cenderung mencerminkan demokrasi elitis.
2. Kecenderungan legislasi Perda yang mencerminkan demokrasi elitis tidak

sesuai dengan prinsip dasar demokrasi dan tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah yang berdasarkan pada prinsip otonomi yang seluas-luasnya.

Atas dasar kesimpulan tersebut maka penulis menyarankan:

1. Konsepsi interaksi politik demokrasi Indonesia dalam kaitannya dengan legislasi harus menjalinkan demokrasi berdasarkan harmoni dengan kedaulatan rakyat serta partisipasi warga negara secara berkelanjutan sebagai prinsip dasar demokrasi dan menekankan kesamaan arti penting dari kedudukan elite daerah dan kedudukan rakyat daerah dalam kaitannya dengan legislasi Perda.
2. Perlu disusun rumusan baru tentang mekanisme pelibatan publik dan serap aspirasi publik dalam proses pembentukan Perda, yang berupa penelaahan bersama antara elite daerah dengan masyarakat terhadap draf Raperda.
3. Perlu ditambahkan rumusan baru tentang keharusan legislatif daerah dan eksekutif daerah untuk mengangkat staf ahli (tenaga ahli) perancang Perda (*legal drafter*) yang membantu kedua institusi tersebut dalam menyiapkan, menelaah, dan merumuskan draf Raperda.

DAFTAR BACAAN**Buku**

Asshidiqie, Jimly, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah* (UI Press 1996).

Baechler, Jean, *Democracy an Analytical Survey* (UNESCO 1995).

Beetham, David, *Democracy and Human Rights* (Polity Press 1999).

Gaffar, Afan, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Pustaka Pelajar 1999).

Hague, Rod, dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics an Introduction* (Palgrave 2001).

Idjedar, Muhammad Budairi, *HAM Versus Kapitalisme* (INSIST Press 2003).

Nonet, Philippe, dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (Harper and Row 1978).

_____, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Depan* (HuMa 2003).

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum* (Citra Aditya Bakti 1991).

Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Harper and Row 1974).

Seidman, Ann, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyserkeve, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang*

dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang (Proyek ELIPS 2001).

Suseno, Franz Magnis, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis* (Gramedia 1997).

_____, *Etika Politik* (Gramedia 2003).

Thaib, Dahlan, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi* (Liberty 2000).

Vago, Steven, *Law and Society* (Prentice Hall 1997).

Jurnal

Al. Andang L. Binawan 'Merunut Logika Legislasi' (2005) *Jurnal Hukum Jentera* 1.