

**KONSEP PARTISIPASI MASYRAKAT DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERBASIS  
DEMOKRASI DELIBERATIF DAN HUKUM RESPONSIF”**

**SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Sebagaian Syarat-Syarat

Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

**FAIZAL FIRASS SHAUKAT**

Nim: 0810110126



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2012

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**KONSEP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERBASIS PADA  
DEMOKRASI DELIBERATIF DAN HUKUM RESPONSIF**

*Oleh*

**Faizal Firass Shaukat**

**0810110126**

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**

**Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.**

**NIP.19661116 1997 02 001**

**Arif Zainudin, S.H., M.hum**

**NIP. 19720123 200312 1001**

**Mengetahui**

**Ketua Bagian Hukum Tata Negara,**

**Herlyn Wijayanti, S.H., M.H.**

**NIP. 19601020198601 2001**



Lembar Pengesahan

Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan  
yang Berbasis pada Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif

Disusun Oleh

Faizal Firass Shaukat

0810110126

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping

Dr.Jazim Hamidi,S.H.,M.H.

Arif Zainudin, S.H., M.hum.

NIP. 19661116 1997 02 001

NIP. 19720123 200312 1001

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dr.Jazim Hamidi,S.H.,M.H.

Herlyn Wijayanti, S.H., M.H.

NIP. 19661116 1997 02 001

NIP. 19601020198601 2001

Mengetahui:

Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya,

Dr. Sihabudin, S.H.,M.H.

NIP.19591216 19850



## KATA PENGANTAR

Segala Puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam yang telah memberikan anugerah dan rahmat-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul **KONSEP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERBASIS PADA DEMOKRASI DELIBERATIF DAN HUKUM RESPONSIF** sesuai dengan waktu yang di rencanakan. Penyusunan skripsi ini tidak luput dari bantuan berbagai pihak yang membantu penulis baik dalam bentuk materil maupun moril, yaitu:

1. Dr. Sihabudin, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Herlyn Wijayanti, S.H.,M.H. selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara Universitas Brawijaya Malang.
3. Dr.Jazzim Hamidi, S.H.,M.H selaku pembimbing penulis dalam mengerjakan laporan ini Dosen Pembimbing dari penulis yang telah membantu penulis dengan setulus hati dalam memberikan masukan, kritikan, pikiran dan tenggang waktu tambahan pada penulis.
4. Arif Zainudin, S.H.,M.H selaku pembimbing penulis dalam mengerjakan laporan ini Dosen Pembimbing dari penulis yang telah membantu penulis dengan setulus hati dalam memberikan masukan, kritikan, pikiran dan tenggang waktu tambahan pada penulis.
5. Ibunda penulis Qomarul Nissa Kalia atas motivasi, kasih sayang dan bimbinganya yang menginspirasi penulis serta ayahanda Ir. Shaukat Ally Choliq atas doa dan kasih sayang yang diberikan kepada penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan laporan ini. Serta untuk papa tercinta Abdul Wahid Kalia.
6. Saudara kandung penulis Yasmin, Sheena, Farhan atas dukungan kepada penulis.
7. Aulia Rahmawati atas motivasi dan waktu yang diluangkan untuk menemani penulis selama skripsi ini berlangsung.

8. Coki dan Gembos.
9. Kawan-kawan bayi sehat.
10. Kepada seluruh keluarga besar HMI Komisariat Hukum Universitas Brawijaya baik kanda-kanda maupun semua adinda atas bimbingannya selama mengarungi candradimuka ini.
11. Untuk seluruh adik-adik HMI FH UB atas ilmu,dukungan dalam perjuangan suci, dan persaudaraan yang telah diberikan. YAKUSA
12. Kawan-kawan seperjuangan FMMR (Front Mahasiswa Malang Raya).
13. Seluruh masyarakat Kota Batu atas perjuangan bahu membahu selama ini untuk merebut keadilan.
14. Saudara-saudara IMAKOBA (Ikatan Mahasiswa Kota Batu) yang tidak pernah lelah menggelorakan perjuangan.

Semoga Tuhan senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada seluruh pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan dalam penyusunan Skripsi ini. Akhir kata, penulis menyadari dan tak dapat memungkiri bahwa Skripsi ini masih jauh dari sempurna, namun penulis telah berusaha sebaik mungkin dalam menyelesaikannya.

Malang, 3 Juli 2012

Penulis

Faizal Firass Shaukat

**DAFTAR ISI**

Halaman Judul.....	i
Lembar persetujuan.....	ii
Lembar Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar isi.....	vi
Daftar Tabel.....	viii
Daftar Bagan.....	ix
Abstraksi.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
Latar Belakang.....	1
Rumusan Masalah.....	12
Tujuan Penelitian.....	12
Manfaat Penelitian.....	13
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b>	
Tinjauan Umum Demokrasi.....	15
Lembaga Legislatif dan Lembaga Negara DPR RI.....	23
Partisipasi Masyarakat Dalam Sudut Pandang Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif.....	28
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	

Jenis Penelitian.....	34
Pendekatan Penelitian.....	34
Jenis Bahan Hukum.....	36
Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	37
Teknik Analisa Bahan Hukum.....	38

**BAB IV PEMBAHASAN**

Interpretasi terhadap Bentuk dan Kedaulatan Negara Indonesia.....	41
Demokrasi (nilai, sejarah, dan implementasi).....	56
Posisi Masyarakat Dalam Demokrasi Deliberatif.....	73
Analisa Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.....	93
Analisa Lembaga Legislatif Berdasarkan Pandangan Hukum Responsif.....	105
Menggagas Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	115

**BAB V PENUTUP**

Kesimpulan.....	124
Saran.....	127

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>129</b>
----------------------------	------------

**DAFTAR TABEL**

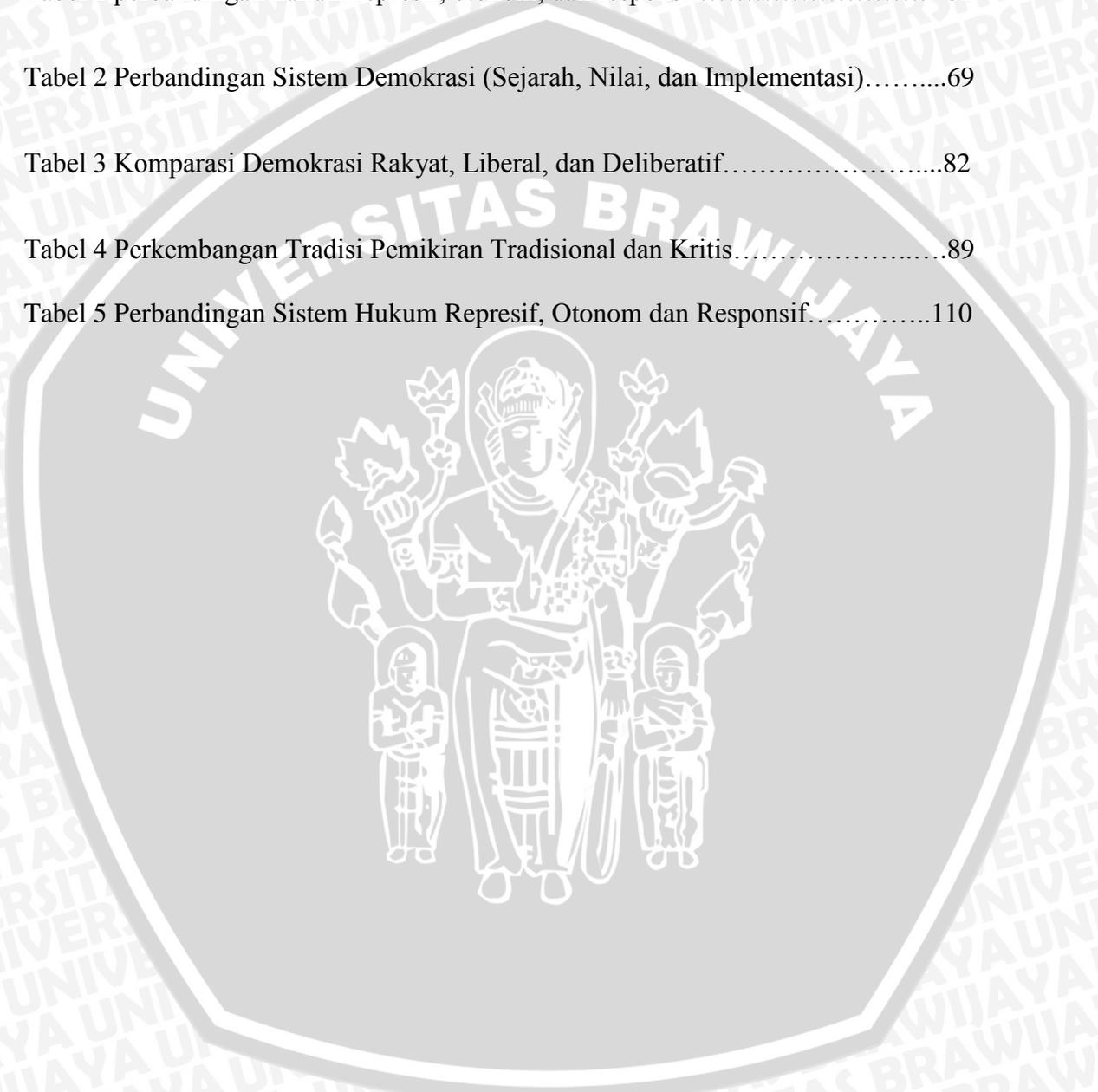
Tabel 1 perbandingan hukum represif, otonom, dan responsif..... 32

Tabel 2 Perbandingan Sistem Demokrasi (Sejarah, Nilai, dan Implementasi).....69

Tabel 3 Komparasi Demokrasi Rakyat, Liberal, dan Deliberatif.....82

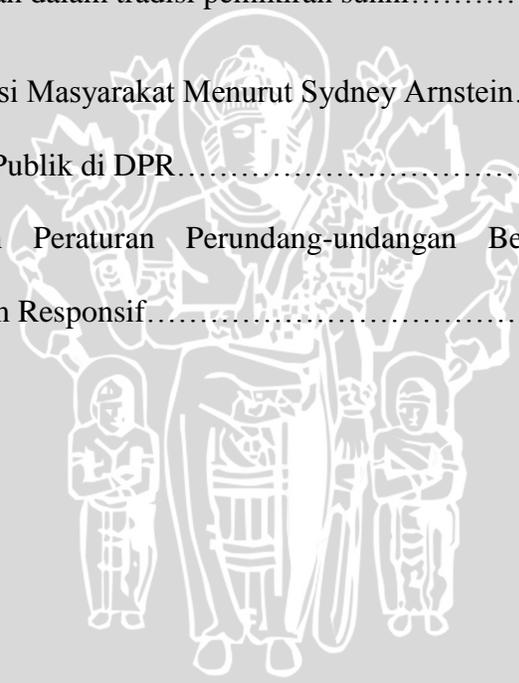
Tabel 4 Perkembangan Tradisi Pemikiran Tradisional dan Kritis.....89

Tabel 5 Perbandingan Sistem Hukum Represif, Otonom dan Responsif.....110



**DAFTAR BAGAN**

Bagan 1 Alur berfikir hermeneutika .....	43
Bagan 2 Manifestasi Kedaulatan Rakyat berdasarkan UUD 1945 .....	55
Bagan 3 Hermeunetika Terhadap Makna Kedaulatan Rakyat di Indonesia.....	55
Bagan 4 Sumber kekuasaan negara berdasarkan tradisi pemikiran syi'ah.....	60
Bagan 5 Sumber kekuasaan dalam tradisi pemikiran sunni.....	61
Bagan 6 Tangga Partisipasi Masyarakat Menurut Sydney Arnstein.....	94
Bagan 7 Alur Partisipasi Publik di DPR .....	100
Bagan 8 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif.....	123



## ABSTRAKSI

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbasis demokrasi deliberatif dan hukum responsif. Indonesia merupakan negara dengan sistem yang demokratis. Demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dalam mengambil keputusan untuk suatu negara ditetapkan secara sah, bukan menurut golongan atau beberapa golongan, tetapi menurut anggota-anggota sebagai suatu komunitas secara keseluruhan. Sebenarnya kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani *Demos*. *Demos* dalam bahasa Yunani menggambarkan jumlah yang banyak, dan cenderung menunjukkan rakyat secara keseluruhan. Demokrasi terbagi menjadi dua yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan merupakan modifikasi dari sistem demokrasi langsung yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Namun, dalam demokrasi perwakilan ada beberapa nilai-nilai demokrasi yang hilang. Salah satunya adalah prinsip menentukan diri sendiri. Dalam sistem demokrasi langsung maupun perwakilan masyarakat tetap sebagai pemegang kedaulatan. Masyarakat pun dapat berpartisipasi dalam menjalankan roda pemerintahan.

Mengenai partisipasi masyarakat ada dua konsep yang diangkat oleh penulis dalam skripsi ini yaitu, demokrasi deliberatif dan hukum responsif. Demokrasi deliberatif adalah kemampuan pembuatan hukum yang dibentuk berdasarkan diskusi rasional dalam ruang yang emansipatoris. Sedangkan hukum responsif adalah hukum sebagai jembatan antara negara dengan masyarakat serta pembuatan hukum harus aspiratif, partisipatif, dan emansipatoris. Pertanyaannya adalah bagaimana menelurkan kedua konsep ini dalam kehidupan bernegara. Dalam penelitian ini ada dua hal yang ingin dijawab oleh penulis yaitu, bagaimanakah posisi masyarakat dalam mewujudkan kedaulatan rakyat, dan bagaimana cara mengaplikasikan konsep deliberatif dan hukum responsif.

Berdasarkan penelitian penulis mendapatkan jawaban atas dua pertanyaan yang ada. Pertama, posisi masyarakat dalam mewujudkan kedaulatan rakyat terutama di Indonesia harus dilihat dari bentuk kedaulatan negara Indonesia. Kedaulatan Indonesia berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Maka undang-undang merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat. Hukum yang dibuat oleh masyarakat merupakan hukum yang berdaulat. Pembuatan hukum yang responsif inilah yang akan menciptakan hukum yang lebih partisipatif. Sedangkan Indonesia dilihat dari peraturan pembentukan perundang-undangan khususnya mengenai partisipasi masyarakat, serta susunan dan kedudukan lembaga legislatif yang belum sesuai dengan konsep demokrasi deliberatif dan hukum responsive, maka perlu dilakukan beberapa perubahan.

Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang berbasis pada demokrasi deliberatif dan hukum responsif maka dibutuhkan, pertama, ruang debat publik dimana masyarakat dan pihak legislatif dapat berinteraksi secara emansipatoris. Kedua, harus ada sistem *direct popular checks* terutama mengenai hak inisiatif masyarakat untuk mengajukan undang-undang.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Negara adalah sebuah tatanan hukum (*legal order*) yang juga merupakan tatanan sosial (*social order*). Dalam tatanan hukum Negara berperan sebagai organisasi yang melakukan tindakan-tindakan koersif guna mencapai tujuan Negara tersebut. Sedangkan tatanan sosial merupakan serangkaian struktur institusi, dan kultur manusia yang saling berkaitan. Hukum adalah setiap pola interaksi yang muncul berulang-ulang di antara banyak individu dan kelompok, diikuti pengakuan relatif eksplisit dari kelompok dan individu tersebut bahwa pola-pola interaksi demikian memunculkan ekspektasi perilaku timbal balik yang harus dipenuhi<sup>1</sup>. Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa hukum merupakan kesepakatan yang diakui secara relatif dan eksplisit berasal dari interaksi manusia yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi individu-individu yang di sebut sebagai subjek hukum (*rechtspersoon*). Hal ini menunjukkan bahwa 1) Dibutuhkan adanya sebuah pengakuan atau konsensus dalam pembentukan hukum 2) Manusia sebagai subjek dan objek dari hukum memiliki peran penting dalam proses pembuatan hukum sehingga hukum merupakan gambaran dari kondisi internal dan eksternal manusia. Konsensus inilah yang diartikan sebagai demokrasi.

Demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dalam mengambil keputusan untuk suatu negara di tetapkan secara sah, bukan menurut golongan atau beberapa golongan, tetapi menurut anggota-anggota sebagai suatu

---

<sup>1</sup> Penjelasan mengenai tiga konsep hukum, pandangan hukum ini menempatkan manusia/masyarakat secara khusus dan konsensus sebagai instrumen penting dalam *legal order*. Roberto M.Unger, *Teori Hukum Kritis*, Nusamedia, Bandung, 2008.

komunitas secara keseluruhan<sup>2</sup>. Sebenarnya kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani *Demos*. *Demos* dalam bahasa Yunani menggambarkan jumlah yang banyak, dan cenderung menunjukan rakyat secara keseluruhan.

Aristoteles secara sederhana menjelaskan bahwa demokrasi sebagai kekuasaan untuk kaum miskin, karena kaum miskin pada zamannya merupakan jumlah terbanyak yang terwakili oleh kata *Demos*.

Secara umum terdapat dua model demokrasi, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung adalah demokrasi dengan derajat yang relatif paling tinggi, ditandai oleh fakta bahwa pembuatan undang-undang dilaksanakan oleh rakyat dalam rapat umum atau pertemuan akbar<sup>3</sup>. Namun prinsip ini hanya dapat dijalankan dalam masyarakat yang berada dalam kondisi sosial yang sederhana. Dalam demokrasi langsung yang kita jumpai di suku-suku barbar di Jerman kuno, masyarakat *polis* di Yunani sampai senat di zaman Romawi kuno prinsip ini awalnya di jalankan secara luas dan murni merupakan consensus. Namun, seiring berkembangnya peradaban manusia dan bertambahnya jumlah populasi manusia prinsip ini mulai di simpangi. Hari ini hanya beberapa daerah saja yang menggunakan prinsip demokrasi langsung ini. Salah satunya adalah Swiss yang di beberapa daerah bagiannya masih menggunakan prinsip demokrasi langsung. Majelis rakyatnya disebut sebagai *Lands-gemeinde*.

Model demokrasi yang kedua adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Perbedaan kondisi-kondisi serta perkembangan peradaban manusia

---

<sup>2</sup> CF Strong dalam bukunya *The Modern Political constitutions (The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966 )* menjelaskan bahwa demokrasi merupakan instrumen penting dalam Negara yang berkonstitusi yang ia sebut Negara berkonstitusi modern.

<sup>3</sup> Hans Kelsen dalam bukunya *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa media, Bandung, 2008, hlm 408. Hans Kelsen juga menyandingkan demokrasi dengan ide kebebasan, prinsip penentuan kehendak sendiri (*self-determined principal*), Prinsip mayoritas, pembatasan kemerdekaan yang diperlukan oleh prinsip mayoritas dan ide persamaan.

menciptakan kondisi di mana konsensus bersama tidak mungkin lagi dilakukan dalam kehidupan bernegara. Fungsi pembentukan Undang-undang dipindahkan dari warga negara melalui majelis rakyat menuju kepada organ-organ khusus yang di bentuk. Organ-organ ini dibentuk melalui pemilihan umum di mana warga Negara mempercayakan aspirasinya dengan mendelegasikan calon ke dalam organ khusus ini. Organ khusus ini umumnya di sebut Parlemen. Organ ini diberi wewenang untuk membuat atau melaksanakan norma-norma hukum dipilih oleh subjeknya dan melaksanakan norma-norma hukum tersebut. Prinsip ini merupakan pengurangan dari prinsip penentuan diri sendiri (*Self-determined principal*)<sup>4</sup>.

Dari penjelasan demokrasi di atas kesimpulan yang sangat penting sekaligus menjadi akar dari negara berkonstitusi yaitu:

1. Negara berkonstitusi harus menerapkan sistem demokrasi.
2. Negara demokrasi merupakan Negara yang menempatkan masyarakat sebagai instrument dasar dari segala tindakan pemerintah.

Dari kedua kesimpulan di atas hal penting bagi negara yang menerapkan asas kedaulatan rakyat yaitu melibatkan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintah. Negara demokrasi adalah kekuasaan sipil yang berasal dari keputusan-keputusan yang dibuat oleh masyarakat itu sendiri baik melalui demokrasi langsung atau demokrasi perwakilan dimana masyarakat (konstituen) mendelegasikan calon-calon anggota majelis perwakilan untuk menciptakan hukum.

---

<sup>4</sup> Hans Kelsen menjelaskan bahwa dengan adanya proses pemilihan ini kewarganegaraan menjadi sebuah institusi penting, namun jika di bandingkan dengan prinsip kehendak sendiri maka demokrasi perwakilan merupakan degradasi dari cita-cita demokrasi dimana dengan adanya demokrasi perwakilan warga Negara hanya memiliki hak-hak politik. Hans Kelsen, *Op. Ci. t*, hlm 408.

Konsep keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan sangatlah penting. Masyarakat merupakan instrumen pokok dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kesalahan dalam menjalankan pemerintahan selama ini terjadi karena pemerintah mengabaikan prinsip penentuan kehendak sendiri (*Self-determined principal*) sehingga dalam demokrasi perwakilan masyarakat hanya memiliki hak-hak politik saja. Mengapa masyarakat harus dilibatkan secara lebih mendalam untuk melakukan kegiatan penyelenggaraan pemerintah, karena masyarakat merupakan instrument utama dalam perkembangan ke-ilmuan, ideologi, dan negara. Sehingga tidak mungkin memisahkan masyarakat dari seluruh aspek kehidupan.

Penempatan masyarakat dalam seluruh aspek kehidupan terdapat dalam teori-teori kritis. Bermula dari ide bahwa ilmu-ilmu tradisional hari ini bersifat a-historis sehingga masyarakat tidak ditempatkan sebagai subjek dan sumber dari ilmu pengetahuan. Sehingga teori kritis menawarkan konsep pengetahuan yang bersifat historis, maksudnya adalah segala aspek kehidupan harus dipandang dari sudut pandang masyarakat luas<sup>5</sup>.

Salah satu ide mengenai keterlibatan masyarakat luas dalam menjalankan pemerintahan adalah *Demokrasi deliberatif*<sup>6</sup> seperti yang dikemukakan Jürgen Habermas. Habermas menjelaskan bahwa ketika kemampuan memproduksi hukum yang di delegasikan melalui pola-pola pertukaran jarring-jaring sistem sosial tertentu yang beroperasi secara independen maka reproduksi hukum akan jatuh di bawah kekuasaan

---

<sup>5</sup> Max Horkheimer seorang filsuf dari mazhab Frankfurt menjelaskan permasalahan ini sebagai *The Problem of Modernity ( crisis of enlightenment, crisis of art and culture, crisis of human phisyqe, and crisis of history*. Sulistiyo, dkk, *Epistimogi Kiri*, Ar-Ruzz Media, Jogjakarta, 2009, hlm 94.

<sup>6</sup> Dalam buku *Epistimologi Kiri* karangan Sulistio dkk, dijelaskan bahwa demokrasi deliberatif merupakan ruang komunikasi rasional yang emansipatoris. *Op. Ci.t* hlm 240.

bayang-bayang kekuasaan dualitas ambigu yang memisahkan negara dari unit-unit sosial masyarakat. Pendapat Habermas ini merupakan gugatan atas model demokrasi perwakilan yang tidak menempatkan konstituen dalam proses penempatan hukum secara menyeluruh, konstituen hanya memiliki hak-hak politik untuk memilih calon anggota parlemen lalu setelah itu selesailah perannya secara konstitusional. Hal ini menyebabkan ambiguitas hukum karena Negara akan menciptakan sistem sosial yang beroperasi tidak berdasarkan keinginan masyarakat<sup>7</sup>.

Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Undang-undang, yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif merupakan suatu dialog antara mekanisme legislatif dengan diskursus-diskursus baik formal maupun informal dalam dinamika masyarakat sipil. Demokrasi deliberatif memberikan ruang di luar kekuasaan administratif Negara. Ruang itu merupakan jaringan-jaringan komunikasi publik dalam masyarakat sipil.

Habermas juga menekankan mengenai ruang publik politis, maksudnya adalah jembatan yang menghubungkan antara kepentingan privat dan kepentingan publik. Ruang publik politis ini sudah lahir sejak abad ke-18. Ruang ini memiliki sifat yang mediatif di mana segala kepentingan-kepentingan yang ada dapat di kompromikan. Ruang-ruang ini atau forum-forum ini berkaitan dengan kehidupan-kehidupan lokal di mana pesertanya dapat hadir secara fisik<sup>8</sup>. Ruang publik politis ini sangat penting karena ini adalah sarana untuk menyelenggarakan demokrasi deliberatif.

Terdapat korelasi yang jelas antara gagasan demokrasi dan ide demokrasi deliberatif. Yaitu menempatkan masyarakat pada posisi yang emansipatoris untuk

---

<sup>7</sup> Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalization of Society*, Boston, Beacon Press, 1982.

<sup>8</sup> Reza A.A Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Kanisius, Jakarta, 2011, hlm 127-131.

melakukan kegiatan legislasi melalui ruang-ruang publik. Ternyata demokrasi perwakilan bukanlah bentuk demokrasi yang murni demokrasi perwakilan merupakan modifikasi dari bentuk kedaulatan rakyat yang paling murni.

Terkait dengan pembentukan hukum, maka demokrasi sudah seharusnya menciptakan hukum yang partisipatif dan aspiratif. Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick perkembangan hukum dibagi menjadi tiga, yaitu hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif<sup>9</sup>. Hukum represif adalah tipe hukum dimana hukum dijadikan sebagai abdi kekuasaan yang bersifat menekan dan merupakan perintah dari yang berwenang (pemegang kekuasaan politik), yang memiliki kewenangan sangat leluasa tanpa batas, maka hukum dan politik kekuasaan tidak terpisah.

Hukum otonom dipandang sebagai sebuah institusi yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritas sendiri. Tatanan hukum berintikan "*rule of law*". Penegakan peraturan sebagai upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan swasta, serta terdapatnya pengadilan yang bebas dan mandiri. Pengadilan yang bebas dan mandiri ini dapat mengarahkan kondisi sosial yang ambigu, menurut Habermass kondisi ini merupakan jarring-jaring yang berdiri secara independen maka terciptalah dualism hukum. Menurut Prof. Satjipto Rahardjo salah satu fenomena yang muncul karena hukum otonom adalah fenomena adjudikasi dan advokasi<sup>10</sup>.

Tipe hukum yang ketiga adalah hukum responsif, dalam hukum responsif hukum dipandang sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan dan aspirasi sosial. Dalam hukum responsif hukum dapat mengimplikasikan dua hal yaitu, pertama hukum

---

<sup>9</sup> Husein, Wahyudi, dkk. *Hukum, Politik, & Kepentingan*, LaksBang:Yogyakarta (2008), hlm 31.

<sup>10</sup> Rahardjo, Satjipto (2010). *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Yogyakarta: GentaPublishing, hlm 46.

harus fungsional pragmatis, bertujuan, dan rasional. Kedua, Hukum berperan sebagai norma kritik untuk merubah pranata sosial yang tidak sesuai. Dari ketiga tipe hukum di atas maka yang sejalan dengan tujuan demokrasi deliberatif adalah hukum responsive, karena hukum responsif merupakan sarana penggali dan pemberdayaan aspirasi masyarakat.

Reformasi politik menghendaki revitalisasi institusi-institusi demokrasi supaya dapat mendorong tumbuhnya sistem politik yang demokratis. Pasca-amandemen UUD 1945 DPR-RI adalah lembaga yang menjalankan fungsi legislasi (mengusulkan, membahas, dan mensahkan bersama Presiden) yang sesuai dengan konsep trias politika yang di kemukakan oleh Montesquieu. Revitalisasi institusi politik yang dapat di mulai dengan menciptakan konstitusi yang demokratis yang membagi cabang-cabang kekuasaan Negara dalam kerangka *Cheks and balances*, akuntabilitas, dan jaminan atas pengakuan hak-hak asasi manusia. Cabang-cabang kekuasaan negara dibagi dengan menggunakan konsep *Distribution of Powers* agar penyelenggaraan kekuasaan negara tidak dilakukan secara mutlak. Tidak ada yang lebih berbahaya daripada pengaruh kepentingan pribadi kepada urusan publik<sup>11</sup>. Karena dalam realitas banyak negara yang suatu cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi dari cabang kekuasaan yang lainnya. Maka untuk menghindari adanya penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan (*Abuse of Powers*) perlu adanya pembatasan kekuasaan ke dalam cabang-cabang kekuasaan yang di sebut dengan *Distribution of Powers*.

*Distribution of Powers* dikenal dengan dua bentuk yaitu *Separation of Powers* dan *Division of Powers*. Konsep *Separation of Powers* pertama kali dikemukakan oleh John Locke. Menurut John Locke kekuasaan Negara di bagi menjadi kekuasaan

---

<sup>11</sup> Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social* (Edisi Terjemahan), Visimedia, Jakarta, 2007, hlm 113.

eksekutif, legislatif, dan kekuasaan federatif dimana masing-masing terpisah satu sama lain<sup>12</sup>.

Lalu ajaran Trias Politica muncul dalam buku *The Spirit of Laws* karangan Montesquieu. Dalam bukunya Montesquieu menjelaskan bahwa kekuasaan harus dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Menurut Montesquieu ketiga kekuasaan tersebut harus terpisah satu sama lain baik fungsi maupun organnya. Pemisahan kekuasaan dimaksud mencegah supaya kekuasaan negara tidak berada di satu lembaga saja sehingga tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

Berdasarkan teori-teori tersebut maka Panitia AdHoc MPR meluruskan kembali aturan-aturan tentang adanya *Distribution of Powers* agar kedaulatan yang sesungguhnya dimiliki oleh rakyat dapat terdistribusikan secara merata melalui ketiga cabang kekuasaan tersebut. Reformasi politik ini ditujukan untuk membuat mekanisme hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif memiliki fungsi checks and balances.

Perubahan UUD 1945 tersebut telah menempatkan DPR sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Lalu mekanisme hubungan antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif kemudian diatur dalam Pasal 20 yang mengatur kerja sama antara Presiden dan DPR dalam proses pembuatan undang-undang dari awal hingga akhir.

Salah satu kemajuan yang dicapai pasca amandemen UUD 1945 adalah adanya ketentuan dalam Pasal 20 bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang (walaupun dalam proses harus mendapatkan persetujuan bersama Presiden).

---

<sup>12</sup> Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm 249.

Pasal 20 ayat (5) yang menyebutkan bahwa apabila dalam waktu 30 hari Presiden tidak juga mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama Presiden dan DPR maka rancangan undang-undang tersebut sah sebagai undang-undang. Ketentuan ini di buat karena dilatar belakangi oleh kondisi pada zaman orde baru di mana rancangan undang-undang yang sudah di bahas dan di setuju bersama Presiden dan DPR tidak disahkan oleh Presiden sehingga rancangan undang-undang tidak dapat diberlakukan, padahal rakyat pada waktu itu sangat membutuhkannya. Selain itu untuk menegaskan kembali ketentuan pada pasal 5 ayat (1) bahwa sesungguhnya fungsi legislasi berda di tangan DPR.

Penempatan fungsi legislasi ke tangan DPR merupakan bentuk interpretasi dari Pasal 1 (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar?”. Ketentuan ini membuktikan bahwa Indonesia adalah negara yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem ketatanegaraannya. Prinsip demokrasi secara umum adalah pemerintah yang di jalankan berdasarkan atas kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti bahwa sumber hukum nasional berasal dari kemauan rakyat bukan kemauan Negara sebagai institusi politik.

Perjalanan demokrasi tidaklah selalu baik. Proses perkembangan demokrasi di Indonesia pasca reformasipun masih meninggalkan beberapa rintangan besar. Terdapat tiga rintangan dalam menjalankan demokrasi di Indonesia, pertama adalah Anarkisme sosial yang merupakan wujud dari ketidakpercayaan masyarakat atas institusi negara, kedua adalah re-sentralisasi dan elitisme dalam sistem politik, dan ketiga adalah tokoh-

tokoh masyarakat sipil terjebak dalam perebutan kekuasaan<sup>13</sup>. Demokrasi di Indonesia hari ini ditantang dan bagaimana DPR sebagai salah satu lembaga memiliki beban untuk menciptakan kondisi masyarakat demokratis yang mengakomodir partisipasi masyarakat secara emansipatoris. Seperti dikatakan Joseph Schumpeter *“Democracy is not just a system in which elites acquire the power to rule through a competitive struggle for the peoples vote. It is also a political system in which government must be held accountable to the people, and in which mechanisms must exist for making it responsive to their passions, preference, and interest”*<sup>14</sup>. Demokrasi bukan hanya mengenai pemilihan pemimpin atau anggota parlemen saja tetapi demokrasi merupakan sistem politik yang mengakomodir kebutuhan masyarakat secara responsif.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah posisi masyarakat dalam mewujudkan konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi?
2. Bagaimanakah konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara deliberatif dan responsif dapat terakomodir melalui hukum dan demokrasi dalam lembaga legislatif?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Memahamidan menganalisis posisi masyarakat dalam konsep demokrasi deliberatif dan hukum responsif.

---

<sup>13</sup> Maruto MD & Anwar WMK (Eds) *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat (Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi)*, LP3ES, Jakarta, 2002, hlm 22-44.

<sup>14</sup> Dikutip dari buku Maruto MD & Anwar WMK (Eds) *Op.Cit* hlm 32.

2. Memahami dan menganalisis konsep partisipasi yang tepat bagi sistem demokrasi di Indonesia melalui lembaga legislatif.
3. Menggagas konsep partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis demokrasi deliberatif dan hukum responsif.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritik**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan pengembangan wacana dalam ruang lingkup demokrasi baik dalam kajian ketata-negaraan maupun kajian ilmu politik. Partisipasi masyarakat dalam demokrasi di Indonesia masih sebatas keikutsertaan masyarakat dalam Pemilu, walaupun sudah banyak ruang-ruang partisipasi dibuka namun tetap saja masyarakat memiliki sekat yang cukup besar dengan pemerintah. Konsep partisipasi masyarakat dalam demokrasi dapat menciptakan sistem demokrasi yang emansipatoris, dimana setiap lapisan masyarakat memiliki posisi yang setara dalam peranya untuk menjalankan pemerintahan.

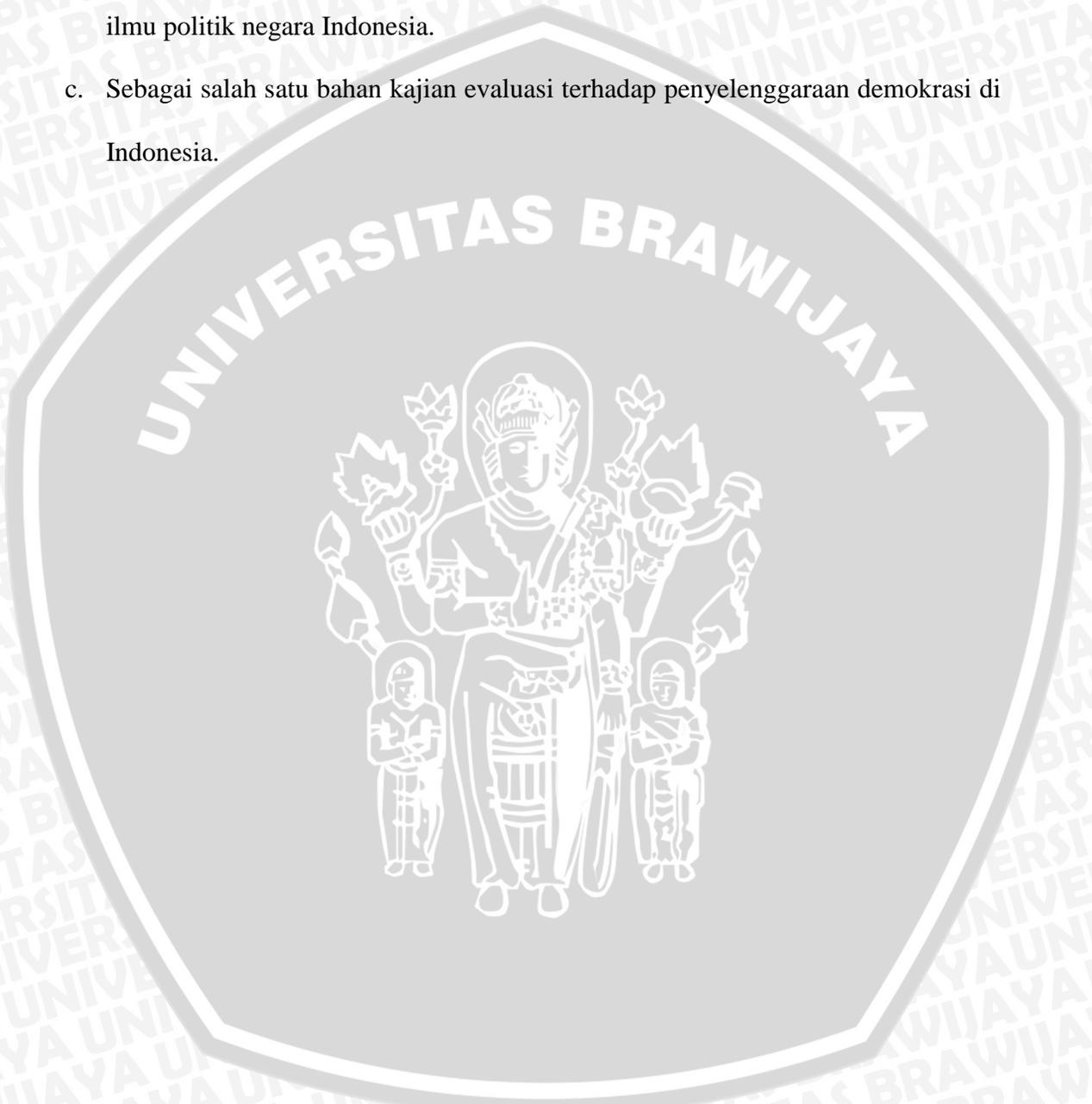
Menemukan model partisipasi masyarakat dalam legislasi yang tepat sangatlah penting mengingat negara kita didasarkan kepada kedaulatan rakyat dan merupakan negara hukum.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Menggugah kesadaran publik mengenai titik lemah demokrasi representatif yang ada di Indonesia pada saat ini, yang ternyata tidak dapat menciptakan

ruang yang emansipatoris bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi di dalamnya.

- b. Memberikan kontribusi pemikiran dalam lapangan hukum tata negara maupun ilmu politik negara Indonesia.
- c. Sebagai salah satu bahan kajian evaluasi terhadap penyelenggaraan demokrasi di Indonesia.



**BAB II**  
**KAJIAN PUSTAKA**



## 2.1 TINJAUAN UMUM DEMOKRASI

Istilah demokrasi pertama kali ditemukan pada zaman Yunani kuno, salah seorang filsuf besar pada zaman Yunani kuno Aristoteles (344-322 sebelum masehi) mendefinisikan demokrasi sebagai berikut; Demokrasi terdiri dari dua kata *demos* yang artinya adalah jumlah keseluruhan dalam bahasa Yunani. Sehingga kata *demos* menunjukkan keseluruhan bukan sebagian masyarakat. Aristoteles mendefinisikan demokrasi secara sederhana sebagai kekuasaan bagi kaum miskin, karena kaum miskin selalu membentuk jumlah yang paling banyak. Kata *kratos* berarti negara, bangsa Yunani tidak mengenal adanya konsep negara nasional yang luas. Bangsa Yunani hanya mengenal negara kota (*city state/polis*), sebuah wilayah yang umumnya tidak lebih luas daripada kabupaten. Secara umum pada perkembangannya demokrasi di negara bangsa (*nation state*) dikenal adanya asas representative, namun karena bangsa Yunani tidak mengenal adanya negara bangsa, maka demokrasi yang ada di Yunani adalah demokrasi langsung (*direct democracy*). Seluruh permasalahan kenegaraan diselesaikan di dalam forum-forum umum yang terbuka bagi siapapun. Aristoteles menggambarkan bahwa di Athena masyarakat, tidak memandang latar belakang mereka berhak memberikan pendapatnya di majelis-majelis umum ini. Aristoteles menyatakan bahwa setiap warga Athena merupakan prajurit, hakim dan seorang majelis yang memerintah.

Demokrasi memberikan “suara” pada masyarakat, dan demokrasi memberikan ruang bagi masyarakat untuk menemukan pemecahan masalahnya<sup>15</sup>. Ini adalah hal esensial dalam demokrasi namun terkadang dimaknai secara berbeda dalam penerapannya. “Suara” dalam demokrasi di artikan sebagai kesempatan bagi setiap

---

<sup>15</sup> Fishkin, James. S *When The People Speak*, Oxford University Press, London, 2009, hlm 1-9.

warga Negara sebagai individu untuk mengarahkan kebijakan negranya sesuai dengan apa yang ia inginkan. “Suara” dalam demokrasi bukan hanya di artikan dalam koridor konstituensi (*one man one vote*), tetapi dalam koridor menentukan arah kebijakan Negara. Apakah satu suara konstituen dapat mempengaruhi arah kebijakan Negara yang menguntungkan bagi dirinya, apakah dengan memilih calon anggota parlemen atau calon eksekutif berarti bahwa pemilih tersebut dapat mengarahkan kebijakan Negara sesuai dengan yang ia harapkan. Jelas tidak karena anggota parlemen yang terpilih tidak saja bertanggung jawab kepada seorang pemilih tersebut, tetapi ia bertanggung jawab terhadap kolektivitas masyarakat sehingga kewajiban untuk memenuhi hak-hak individual warga negara terbengkalai karena pemenuhan kebutuhan kolektif. Satu suara dalam eleksi yang dimiliki warga negara menjadi tidak terlalu esensial jika berhadapan dengan kebutuhan kolektif, maka yang akan terjadi adalah reduksi-reduksi hak-hak individu atas nama kepentingan kolektif.

Lalu hal esensial dalam demokrasi yang kedua adalah setiap warga negara dapat menentukan arah kebijakan negara sesuai dengan apa yang ia inginkan, bukan berarti bahwa setiap warga negara secara serta merta dapat mengarahkan atau membuat kebijakan atas nama negara. Setiap warga negara berhak untuk memiliki kesempatan untuk membuat kebijakan negara melalui proses-proses yang rasional, komunikatif, dan emansipatoris. Proses-proses yang rasional, komunikatif, dan emansipatoris tidak bisa dicapai hanya dengan proses eleksi biasa (pemilihan umum) tetapi proses tersebut hanya dapat dilakukan dalam ruang publik politis<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Habbermas, Jurgen, mengemukakan ada dua syarat demokrasi deliberatif yaitu komunikasi yang rasional dan adanya ruang publik politis. Wattimena, *Op. Cit.*, hlm 131.

Seperti dijelaskan di atas bahwa ruang publik politis adalah jembatan untuk menghubungkan kepentingan privat dan publik. Masyarakat membutuhkan ruang publik politis ini karena disitulah akan tercipta ruang deliberatif dan masyarakat dapat menentukan arah kebijakan Negara sesuai dengan hak-hak individunya, seorang warga Negara dapat mempertahankan hak-hak individunya agar tidak dirampas atas nama kebaikan umum atau kebutuhan kolektif.

Mengapa demokrasi deliberatif sangat penting dalam negara demokrasi, karena tanpa adanya demokrasi deliberatif masyarakat akan termanipulasi oleh kepentingan-kepentingan golongan yang terlegitimasi oleh kolektivisme. Demokrasi deliberatif dapat menciptakan kondisi masyarakat yang terinformasikan dengan baik, maksudnya masyarakat yang terinformasikan dengan baik adalah masyarakat memiliki pengetahuan atas kondisi-kondisi yang mereka hadapi dan memiliki akses atas informasi-informasi yang berhubungan dengan warga negara tersebut. Karena salah satu problem modernitas adalah krisis atas keterbukaan (*crisis of enlightenment*), masyarakat terkadang termanipulasi oleh rekayasa-rekayasa sosial yang menjauhkan masyarakat dari kenyataan-kenyataan sebenarnya. Seperti hak sipil dan politik warga negara untuk melakukan *civil disobedience* sering tidak dianggap sebagai hak melainkan dipandang sebagai sebuah tindakan pengkhianatan terhadap Negara, padahal *civil disobedience* merupakan hak warga Negara untuk membangkang saat pemerintah tidak lagi memenuhi hak-hak masyarakatnya.

Saat masyarakat tidak terinformasikan dengan baik maka akan muncul apatisme masyarakat atas proses-proses demokrasi yang terjadi dalam sebuah Negara. Apatisme ini menyebabkan keterlibatan masyarakat dalam proses demokrasi berkurang sehingga

akan muncul impersonifikasi-impersonifikasi atas nama kolektivisme<sup>17</sup>. Impersonifikasi-impersonifikasi inilah yang akan memanipulasi masyarakat dan semakin menjerat masyarakat dalam krisis keterbukaan. Impersonifikasi ini dilakukan oleh kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) dan Robert M.Unger menjelaskan bahwa dalam kondisi masyarakat yang pluralis pemerintah diklasifikasikan sebagai kelompok kepentingan, sehingga pemerintah pun dapat melakukan impersonifikasi. Apatisme tersebut dapat dihilangkan dengan memberikan masyarakat hak peran untuk menentukan kebijakan Negara, dengan mendasari hak tersebut atas teori menentukan nasib sendiri (*self determined principals*). Bahwa setiap warga negara dapat mengarahkan kebijakan Negara sesuai dengan apa yang ia kehendaki tanpa harus ditekan oleh kelompok-kelompok mayoritas yang lebih besar. Dengan demokrasi deliberatif maka setiap warga Negara merupakan individu-individu pemangku kepentingan yang memiliki peran untuk mengarahkan kebijakan negaranya. Peran ini nantinya akan dijalankan di ruang publik politis yang rasional, komunikatif, dan emansipatoris.

Dari kedua esensi demokrasi diatas menciptakan empat prinsip dasar demokrasi yang harus ada di sebuah Negara yang menganut sistem demokrasi. Keempat prinsip tersebut yaitu kesetaraan politik, deliberatif, partisipasi massa, dan anti-tirani.

Keberadaan kesetaraan politik merupakan hal yang sangat penting dalam sebuah Negara demokrasi. Kesetaraan politik berarti bahwa setiap warga Negara dipandang dan diperlakukan sebagai pengambil keputusan sehingga suara dari setiap warga Negara sangatlah berarti, apatisme politik akan berkurang karena warga Negara sadar

---

<sup>17</sup> James S.Fishkin menjelaskan bahwa krisis keterbukaan akan menciptakan impersonifikasi-impersonifikasi oleh segelintir kelompok kepentingan seolah kelompok tersebut mewakili mayoritas masyarakat. James S.Fishkin, *Op. Cit.* Hlm 13.

akan pengaruhnya untuk mempertahankan apa yang menjadi haknya tanpa harus takut bahwa ia akan disingkirkan atas nama mayoritas. Korelasi antara kesetaraan politik dan Negara demokrasi adalah kesetaraan politik menciptakan kesempatan yang sama bagi setiap warga Negara untuk memberikan pengaruhnya terhadap kebijakan yang akan diambil oleh Negara.

Prinsip demokrasi yang kedua adalah deliberatif, masyarakat diposisikan sebagai sumber dari pembuatan hukum. Seperti sudah dijelaskan di atas bahwa dalam demokrasi deliberatif harus ada ruang publik politis dimana masyarakat dapat berpartisipasi secara emansipatoris dan komunikasi rasional dimana pendekatan-pendekatan yang dilakukan di dalam ruang publik politis tersebut bukan pendekatan kekuasaan, melainkan pendekatan-pendekatan rasional dimana masyarakat nantinya akan berdebat mengenai isu yang sedang mereka perbincangkan tanpa adanya tekanan dari pihak penguasa atau kekuatan kolektif manapun. Kondisi ini akan mendorong terciptanya prinsip demokrasi keempat yaitu anti-tirani. Tirani baik tirani structural dalam arti pemerintah yang berkuasa maupun tirani mayoritas yang mengimpersinifikasikan diri mereka sebagai perwakilan rakyat sesungguhnya.

Prinsip terakhir dalam demokrasi yaitu partisipasi massa adalah tahapan yang paling sulit, karena walaupun sudah terbentuk ruang publik politis maupun terciptanya kesetaraan politik tidak menjamin adanya partisipasi massa dalam jumlah besar, akhirnya impersinifikasi-impersonifikasi akan terus terjadi dan prinsip anti-tirani tak akan pernah tercapai. Masyarakat secara keseluruhan harus berpartisipasi dalam ruang publik politik ini, agar masyarakat dapat berpartisipasi secara massif maka diperlukan

sebuah konsolidasi besar yang bertujuan untuk melakukan pendidikan terhadap masyarakat agar masyarakat sadar akan kepentingannya dalam pemerintahan.

Fungsionalisasi pendidikan tersebut maka diperlukanlah sebuah organisasi yang memiliki struktur yang ada di dalam setiap hierarki masyarakat. Organisasi ini adalah partai politik. Partai politik harus mampu melakukan pendidikan terhadap masyarakat disamping fungsinya untuk memperoleh dukungan masyarakat untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan. Partai politik yang memposisikan masyarakat hanya sebagai pemilih merupakan partai yang telah melakukan impersonifikasi-impersonifikasi atas nama rakyat. Rakyat hanya disadarkan untuk turut serta dalam proses pemilu bukan untuk ikut berfikir dan memperjuangkan hak-haknya sebagai warga Negara.

Indonesia sebagai negara demokratis terbesar kedua di dunia setelah Amerika Serikat dan India, mengalami perjalanan sejarah ketatanegaraan yang beragam. Sebelum kemerdekaan sudah dikenal lembaga perwakilan yang bernama *Volksraad*. Jumlah anggota *Volksraad* adalah 38 orang, dari 38 orang tersebut hanya 4 yang merupakan pribumi. Hal tersebut berubah pada tahun 1931 dimana dari 60 anggota *Volksraad* 30 diantaranya orang pribumi, namun tetap diketuai seorang Belanda yang ditunjuk oleh pemerintah kolonial pada waktu itu<sup>18</sup>. Namun, walaupun dibentuknya lembaga perwakilan tersebut masyarakat Indonesia masih belum merasa terwakili. Hal ini menimbulkan pertanyaan bahwa apakah sistem demokrasi merupakan sistem yang paling ideal untuk di terapkan pada sebuah masyarakat? Jika kita menilik sejarah bangsa Indonesia pasca-proklamasi sempat mengalami era demokrasi liberal dimana kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh partai-partai yang ada di parlemen, namun konstalasi

---

<sup>18</sup> Prof. Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta:Gramedia Pustaka Utama (2002), hlm 189.

politik pada era itu sangatlah tidak stabil. Perebutan pengaruh antar partai terjadi di dalam parlemen, efeknya adalah konstitusi yang dirancang tidak pernah selesai. Hal tersebut memicu Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, sehingga Indonesia memasuki era demokrasi terpimpin. Selama demokrasi terpimpin DPR diganti dengan DPR-GR ( DPR Gotong Royong) yang anggotanya dipilih langsung oleh Presiden Soekarno. Demokrasi tidak dapat menjawab persoalan bangsa dan akhirnya merumuskan bangsa kita kepada era otoriter orde lama yang dilanjutkan pada masa orde baru.

Reformasi 1998 telah merubah model pemerintahan yang ada di Indonesia demokrasi semakin mengarah kepada keterlibatan lembaga legislatif yang lebih berperan. Hal ini dilakukan dengan perubahan atau amandemen terhadap UUD 1945. Perubahan UUD 1945 tersebut telah menempatkan DPR sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Lalu mekanisme hubungan antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif kemudian diatur dalam Pasal 20 yang mengatur kerja sama antara Presiden dan DPR dalam proses pembuatan undang-undang dari awal hingga akhir

## **2.2 LEMBAGA LEGISLATIF DAN DPR RI.**

Dalam Trias Politika cabang-cabang kekuasaan negara dibagi menjadi tiga yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lembaga legislatif di sini memiliki peran untuk menciptakan hukum, secara umum peran legislatif adalah itu. Legislatif memiliki fungsi Controlling, Regulating (legislasi) dan Budgeting. Pemisahan cabang kekuasaan ini merupakan sebuah konsepsi yang dapat dikatakan sudah lama diterapkan namun berjalannya fungsi cabang-cabang kekuasaan ini secara tepat dapat dikatakan baru.

Pentingnya fungsi legislatif dalam pemerintahan modern telah sangat meningkat seiring dengan pasang surutnya demokrasi.

Proses perundang-undangan seperti yang dikenal saat ini sebenarnya belum terjadi pada awal-awal perkembangan teori tria politika ini. Pada mulanya tidak ada pembagian yang tegas antara fungsi pembuatan undang-undang di badan legislative atau di badan eksekutif. Contohnya yang terjadi di Inggris. Pada awal mula berdirinya parlemen di Inggris, unsur terpilih dalam parlemen yaitu *House of Commons* (majelis perwakilan rendah) mencoba menghindari, bahkan ingin menyerahkan kewajiban membuat undang-undang itu kepada lembaga yang menjalankannya, yaitu Raja. Seperti yang telah diketahui, pada awalnya *House of Commons* tidak menangani urusan undang-undang, tetapi masalah dana bantuan (yang kini kita kenal dengan fungsi *Budgeting*). Namun, konsepsi perundang-undangan modern yang timbul sebagai akibat dari semakin meningkatnya kesadaran politik rakyat yang memperjuangkan kepentingannya secara kolektif telah memberikan sebuah signifikansi terhadap organ legislatif.

Lembaga Legislatif adalah kekuasaan pemerintahan yang menangani urusan pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan Undang-undang (*Statutory Force*). Fungsi lembaga legislatif dirasa sangat sentral karena hukum dibuat sebelum itu dilaksanakan. Konsepsi inilah yang menempatkan lembaga legislatif sebagai unsur yang sangat penting yang berada dalam Negara modern<sup>19</sup>. Dalam konteks kedaulatan rakyat lembaga legislatif dibentuk oleh rakyat melalui metode-metode

---

<sup>19</sup> Menurut Prof. Satjipto Rahardjo, Negara modern adalah suatu institusi yang memiliki arsitektur rasional melalui pembentukan struktur yang rasional. Perkembangan penting dalam Negara modern adalah terjadinya sentralisasi kekuasaan dengan menghancurkan otonomi-otonomi dari komunitas-komunitas lokal pada masyarakat pra-modern. Prof. Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, GENTA, Yogyakarta, 2010, hlm 41.

representatif. Metode representatif menggunakan model-model konstituensi. Pengaturan konstituensi digunakan untuk menghasilkan anggota-anggota lembaga legislatif. Terdapat tiga model konstituensi yaitu konstituensi satu anggota (*Single-member constituency*), konstitusi multi anggota (*multi member constituency*), dan perwakilan proporsional (*proportional representation*).

Model representatif tersebut juga dikritik oleh C.F Strong. Strong menegaskan bahwa dengan model representatif yang berdasar pada sistem konstituensi masyarakat akan bingung untuk menyadari bahwa suara dan aspirasi mereka dijarah dengan cara yang rumit<sup>20</sup>. Ia menegaskan bahwa hak pilih secara universal tidak bisa diterapkan secara praktek karena dalam setiap pemilihan dan penghitungan suara akan banyak suara masyarakat yang terbuang. Jika dikaitkan dengan model yang ada di Indonesia maka Parleментарy Treeshold adalah contohnya. Dimana dalam sistem tersebut akan terdapat suara kosntituen yang terbuang sia-sia saat mereka mengaspirasikan hak pilihnya kepada partai yang tidak dapat meraih suara minimal 2,5%. Yang kedua seperti ia kutip dalam bukunya bahwa pandangan John Stuart Mill atas demokrasi representatif adalah membuka peluang kepada mereka yang berhak atas kekuatan politik sebagaimana mereka yang berilmu. Sehingga Negara dijalankan bukan karena alasan rasional tetapi karena alasan hegemonistik.

Masalah lain yang dijelaskan C.F Strong adalah sistem pemilihan dengan model konstituensi tidak dapat menjamin bahwa mereka yang duduk di kursi legislatif adalah kompeten dan tidak korup. Sistem pemilihan cenderung bersifat pragmatis dimana keinginan untuk menjabat lebih tinggi daripada keinginan untuk melaksanakan amanat rakyat.

---

<sup>20</sup> C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusamedia: Bandung, 2008, hlm 303.

Lembaga Legislatif kini dimiliki oleh hampir setiap Negara yang menganut model Negara modern. Lembaga legislative adalah jelmaan masyarakat dalam ruang lingkup yang sangat kecil (lembaga perwakilan). Karena seperti sudah dijelaskan pada bagian masyarakat dan demokrasi, demokrasi kini tidak lagi dapat dijalankan secara langsung karena kerumitan struktur masyarakat modern hari ini.

Pasca reformasi revitalisasi institusi-institusi politik menjadi agenda yang tak dapat di kesampingkan. Begitu pula dengan lembaga DPR yang merupakan representasi dari sistem kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia. Dikarenakan rezim orde baru yang otoriter dan dipandang manipulatif maka revitalisasi di tubuh DPR ditujukan untuk kembali menjadikan DPR sesuai dengan fungsi yang ideal.

Lembaga eksekutif menjalankan tugas dan wewenang yang berbeda dengan lembaga legislatif, begitu pula dengan lembaga legislatif yang menjalankan fungsi dan wewenang yang berbeda dari lembaga eksekutif. Walaupun dalam konstitusi kita pasca-amandemen masih ditemukan tumpang tindih antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, yaitu dalam bidang legislasi di mana eksekutif berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang yang nantinya di sahkan oleh DPR. Namun perubahan UUD 1945 ini sudah mengarah kepada kondisi yang seimbang antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.

Pasca amandemen UUD 1945 DPR didudukkan kembali sebagai lembaga utama yang mempunyai kuasa untuk membentuk undang-undang (legislasi) dengan cara mengubah ketentuan pada Pasal 5 menjadi ketentuan baru dalam Pasal 5 ayat (1), yaitu dimana sebelum perubahan kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan presiden sekarang diserahkan kepada DPR.

Perubahan UUD 1945 tersebut telah menempatkan DPR sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Perubahan ini menjadikan DPR untuk dapat melaksanakan fungsi legislasinya. Lalu mekanisme hubungan antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif kemudian diatur dalam Pasal 20 yang mengatur kerja sama antara presiden dan DPR dalam proses pembuatan undang-undang dari awal hingga akhir.

Amandemen yang terdapat pada Pasal 20 ayat (5) merupakan sebuah kemajuan seperti yang sudah dijelaskan di pembukaan. Karena tanpa Presiden yang turut mensahkan sebuah rancangan undang-undang, rancangan tersebut masih dapat disahkan dan menjadi undang-undang dalam jangka waktu 30 hari. Presiden Megawati Soekarnoputri pernah tidak menandatangani peraturan perundangan yang sudah di setujui dan dibahas bersama antara Presiden dan DPR. Seperti Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (5) DPR berhak mengesahnya sebagai undang-undang, sehingga perubahan ini membawa dampak positif bagi masyarakat bahwa dalam proses legislai tidak akan terhambat oleh kondisi-kondisi dimana kekuasaan eksekutif tidak mensahkannya.

Setelah amandemen, Kedudukan DPR diperkuat sebagai lembaga legislatif dan fungsi serta wewenangnya lebih diperjelas seperti adanya peran DPR dalam pemberhentian presiden, persetujuan DPR atas beberapa kebijakan presiden, dan lain sebagainya. Wewenang DPR RI setelah amandemen UUD 1945 adalah:

- Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama

- Membahas dan memberikan persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- Menerima dan membahas usulan RUU yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan
- Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD
- Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, serta kebijakan pemerintah

### **2.3 PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM SUDUT PANDANG DEMOKRASI DELIBERATIF DAN HUKUM RESPONSIF**

Sebagai refleksi dari teori-teori sosial Weber, Durkheim, Karl Marx, maka Habermas memandang bahwa manusia dalam keseluruhan tindakannya berdasar dan berorientasi pada dua hal, yang pertama adalah orientasi pada pencapaian konsensus atau tindakan komunikatif. Sedangkan yang kedua adalah tindakan yang berorientasi kepada tindakan rasional bertujuan<sup>21</sup>. Tindakan rasional bertujuan ini dibedakan lagi menjadi dua yaitu, tindakan instrumental yang merupakan tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan fisik semata, dan tindakan strategis yang merupakan orientasi tindakan manusia untuk mempengaruhi orang lain agar mencapai tujuannya dapat berupa hegemoni ataupun dominasi.

Tindakan komunikatif bertujuan untuk mencapai kesetujuan atau kesalingpahaman antara pihak-pihak yang berkomunikasi. Sehingga dalam tindakan komunikatif ini manusia dibawa untuk menemukan kesetujuan bukan hegemoni untuk

---

<sup>21</sup> Orientasi tindakan manusia merupakan refleksi dari pemikiran-pemikiran sosial yang berkembang di abad ke-19, dan dipahami dalam kerangka teori kritis, Wattimena, *Op. cit.*, hlm. 102.

memaksakan kehendak. Maka dari itu dominasi dan hegemoni merupakan penyimpangan dari tindakan komunikatif.

Banyak ahli filsuf terutama pendukung model Negara aristokrasi yang menolak model-model tindakan komunikatif ini, karena mereka menganggap ini merupakan bagian dari mitos demokrasi. Sedangkan menurut Habermas tindakan komunikatif ini dapat menghasilkan dua hal yang pertama adalah menghasilkan kebenaran dan yang kedua adalah menghasilkan “kondisi keberpikiran”.

Tindakan komunikatif yang menghasilkan kebenaran adalah dalam diskursus untuk mencapai kesetujuan itu norma di justifikasi benar selama itu disetujui oleh semua pihak yang terkait dalam diskursus. Kebenaran yang dihasilkan oleh tindakan komunikatif adalah<sup>22</sup>:

1. Kebenaran konstantif, merupakan kebenaran yang ada dalam masyarakat yang di setujui secara berulang-ulang dan nilai yang terkandung di dalam kesepakatan itu tidak pernah berubah.
2. Kebenaran normatif, merupakan kebenaran yang disetujui melalui tindakan-tindakan pembuatan regulasi.
3. Kebenaran ekspresif, merupakan klaim atas kejujuran yang menimbulkan sebuah reaksi baik mendukung maupun penolakan atas sebuah usulan atau tindakan dalam diskursus yang muncul secara tiba-tiba.

Kedua, tindakan komunikatif menghasilkan “kondisi keberpikiran”, bahwa semua individu akan bergerak dalam kerangka ide rasional, individu akan melakukan setiap orientasi dalam tindakan manusia berdasarkan rasionalitas yang ia pertahankan

---

<sup>22</sup> Reza A.A Watimena, *Op.cit*, hlm

bukan berdasarkan kondisi-kondisi non-rasional<sup>23</sup>. Tindakan berdasar kerangka ide rasional ini dijalankan melalui partisipasi yang dinamakan sebagai “posisi deliberatif”.

Posisi deliberatif ini memberikan ruang agar demokrasi dapat berjalan melalui partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Negara dijelaskan pula dalam paradigma hukum responsif. Dalam kaitannya dengan hukum Philippe Nonet dan Philip Selznick membagi perkembangan hukum menjadi tiga<sup>24</sup> yaitu:

1. Hukum Represif, hukum dipandang sebagai abdi Negara yang bersifat menekan atau memaksa dan merupakan perintah dari yang berdaulat yang memiliki kewenangan tak terbatas.
2. Hukum otonom, hukum dipandang sebagai institusi yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri<sup>25</sup>. Tatanan hukum berintikan *rule of law*. Penegakan hukum sebagai upaya utama untuk membatasi dan mengawasi kekuasaan resmi.
3. Hukum Responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan masyarakat dan aspirasi sosial. Maka hukum harus fungsional pragmatis, bertujuan dan rasional, adanya integrasi antara aspirasi hukum dan aspirasi politik serta adanya moralitas kerja sama (partisipasi).

Contoh dalam proses legislasi dimana hukum dibuat, akan terlihat apakah sebuah sistem mengakomodir adanya tindakan komunikatif ataupun tidak adalah

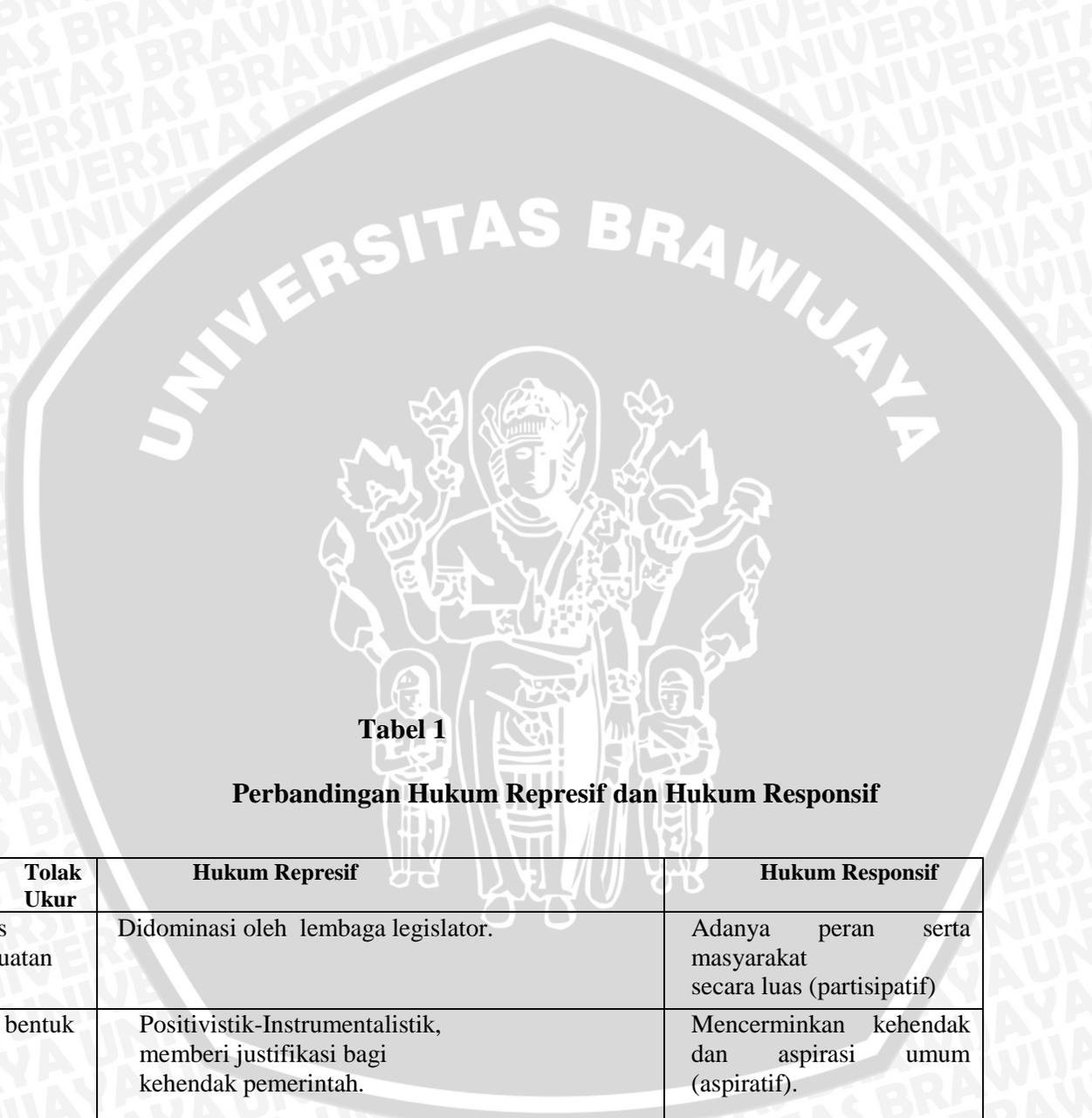
---

<sup>23</sup> Kondisi berpikiran ini dijelaskan oleh Jonathon Lear sebagai reaksi atas penolakan tindakan komunikatif oleh beberapa filsuf, namun ide rasional ini terkadang jugaberbenturan dengan tindakan-tindakan yang bermotif non-rasional seperti hegemoni dan dominasi, *Ibid*, hlm 105.

<sup>24</sup> Husein, Wahyudi, dkk. *Hukum, Politik, & Kepentingan*, LaksBang, Yogyakarta, 2008, hlm 30-34.

<sup>25</sup> Dalam hukum otonom terdapat pemisahan tegas antara hukum dan politik maka memunculkan sifatnya yang khas yaitu adanya sistem peradilan yang independen (Nonet & Selznick, *Hukum Responsif*, Nusamedia, Bandung, hlm 64.

dengan menilai paradigma hukum apa yang digunakan, secara sederhana kita membandingkan antara paradigim hukum represif dan responsif. Seperti pada table di bawah ini:



**Tabel 1**

**Perbandingan Hukum Represif dan Hukum Responsif**

<b>Tolak Ukur</b>	<b>Hukum Represif</b>	<b>Hukum Responsif</b>
Proses pembuatan	Didominasi oleh lembaga legislator.	Adanya peran serta masyarakat secara luas (partisipatif)
Isi & bentuk	Positivistik-Instrumentalistik, memberi justifikasi bagi kehendak pemerintah.	Mencerminkan kehendak dan aspirasi umum (aspiratif).
cakupan isi hukum	Memuat hal-hal pokok dan ambigu sehingga membuka peluang bagi pemerintah untuk menafsirkanya secara sepihak.	Mengatur hal-hal yang jelas dan detail, sehingga hukum tidak dapat ditafsirkan secara sepihak

		oleh pemerintah (presisi).
--	--	----------------------------

Sumber: Husein, Wahyudi, dkk. *Hukum, Politik, & Kepentingan*, LaksBang:Yogyakarta (2008). Hlm 34.

Sedangkan kritik Nonet dan Selznick atas sistem hukum otonom adalah, hukum otonom merupakan sistem yang terpusat pada peraturan (*rule-centered system*) yang memusatkan kekuasaannya kepada otoritas. Hukum otonom ini cenderung birokratis. Ciri hukum yang bersifat birokratis adalah sifatnya yang publik dan positif. Hukum birokratis terdiri dari peraturan-peraturan eksplisit yang ditetapkan dan ditegakan secara sah<sup>26</sup>. Hukum ini sengaja diciptakan oleh pemerintah, bukan diciptakan secara spontan oleh masyarakat. Hukum birokratis cenderung memanipulasi masyarakat secara otoritatif.

Kritik kontemporer dari sudut pandang *Sociological Jurisprudence* adalah dengan adanya hukum yang terpusat pada peraturan ini sedangkan hukum tersebut tidak kontekstual di masyarakat adalah berlipat gandanya sumber-sumber hukum dan menyebarnya di dalam masyarakat<sup>27</sup>. Munculnya sumber-sumber hukum yang tersebar ke dalam masyarakat ini menurut Lon Fuller disebut pluralisme hukum<sup>28</sup>. Dampak pluralisme hukum adalah memperluas kesempatan dalam proses hukum untuk berpartisipasi dalam pembuatan hukum. Dengan cara ini hukum menjadi forum politik dan partisipasi hukum melibatkan dimensi politik. Dengan kata lain, tindakan hukum menjadi kendaraan bagi sekelompok orang atau organisasi untuk berpartisipasi dalam menetapkan kebijakan publik.

<sup>26</sup> Roberto M Unger membagi model hukum menjadi tiga yaitu, Hukum Interaksional (*interactional law*), Hukum Birokrasi (*bureaucratic law*), dan Tatanan Hukum (*legal order*). Roberto M *Op. Cit.*, hlm 63-67.

<sup>27</sup> Philip Nonet & Phillippe Selznick, *Op. cit.*, hlm 107.

<sup>28</sup> Pluralisme hukum juga menjadi kajian sendiri dalam antropologi hukum dimana menurut Malinowsky era hukum dibagi menjadi tiga yaitu, era evolusionistik, era fungsionalisme, dan era pluralisme hukum.

# UNIVERSITAS BRAWIJAYA

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Metode adalah cara atau strategi menyeluruh untuk menemukan atau memperoleh data yang diperlukan. Menurut Bogdan dan Taylor, metodologi adalah suatu proses, prinsip, dan prosedur yang kita gunakan untuk mendekati problem dan mencari jawaban. Metodologi dipengaruhi atau berdasarkan perspektif teoritis yang kita gunakan untuk melakukan penelitian, sementara perspektif teoritis itu sendiri adalah suatu kerangka penjelasan atau interpretasi yang memungkinkan peneliti memahami data dan menghubungkan data yang rumit dengan peristiwa dan situasi lain. Adapun jenis penelitian ini termasuk ke dalam tipologi penelitian yuridis normatif. Metode penelitian

yuridis normatif dalam penelitian ini yaitu hendak menganalisis peran serta masyarakat dalam demokrasi terkait pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

### 3.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan metode penelitian di atas maka pendekatan penelitian yang digunakan antara lain *Pertama* pendekatan perundang-undangan (*Statuta Approach*), suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi titik berat penelitian. Berkaitan dengan peraturan yang mengatur kedaulatan rakyat serta keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang undangan seperti Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD.

*Kedua*, pendekatan konsep (*Conceptual Approach*). Konsep memiliki banyak pengertian. Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadangkala menunjuk pada hal-hal yang partikular<sup>29</sup>. Pendekatan ini ditujukan untuk menganalisis teori demokrasi deliberatif dan hukum responsif mengenai partisipasi masyarakat dalam proses legislasi secara emansipatoris dan sesuai dengan konsep demokrasi deliberatif dan hukum responsif baik dari segi kebutuhan untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis maupun menarik keterlibatan masyarakat dalam jumlah yang besar agar dapat berpartisipasi untuk menjalankan roda pemerintahan terutama dalam proses legislasi.

---

<sup>29</sup> Lihat, Dr. Johnny Ibrahim, S.H., M.Hum. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing:Malang (2005), hlm 306.

*Ketiga*, pendekatan sejarah (*Historical Approach*) yaitu pendekatan sejarah terhadap perkembangan demokrasi baik di zaman peradaban Yunani, Romawi, Islam hingga era demokrasi modern. memungkinkan peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu sistem hukum tertentu. Pendekatan sejarah pada penelitian ini ditujukan untuk memahami model-model demokrasi yang pernah diterapkan di Indonesia sejak kemerdekaan.

### **3.3 Jenis Bahan Hukum**

#### **3.3.1 Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat<sup>30</sup> serta berhubungan langsung dengan masalah yang diteliti. Bahan-bahan primer dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- c. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah

#### **3.3.2 Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder dalam penulisan karya ilmiah ini meliputi data yang berbentuk informasi sebagai penunjang dalam penulisan, yang diperoleh dari dokumen,

---

<sup>30</sup>Amirudin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 47.

penelitian serta studi literatur yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi, yaitu:

- a. Artikel Ilmiah
- b. Surat Kabar
- c. Studi Kepustakaan
- d. Penelusuran melalui internet
- e. Hasil peneliti sebelumnya yang relevan dengan topik penelitian

### **3.3.3 Bahan Hukum Tersier**

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus Hukum Indonesia
- c. Kamus Bahasa Inggris

## **3.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

### **3.4.1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer, diperoleh dengan studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan nasional yang relevan serta dokumen-dokumen penting lainnya. Penulis juga mengutip langsung dan mengakses situs-situs tertentu di internet.

### **3.4.2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder, diperoleh dengan studi pustaka terhadap peraturan perundangan lain yang relevan serta dokumen-dokumen penting lainnya. Penulis juga mengutip langsung dan mengakses situs-situs tertentu di internet.

### 3.4.3. Bahan Hukum Tersier

Diperoleh dengan mengutip langsung serta meng*copy* kamus, glossarium dan doktrin-doktrin yang berkaitan langsung dengan masalah yang diangkat penulis.

### 3.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Pada bahan hukum primer, bahan hukum yang telah terkumpul selanjutnya diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif, analisa oleh Penulis yang digunakan dalam disiplin ilmu hukum untuk menganalisis pesan-pesan yang terkandung dalam Undang-Undang, sehingga dapat ditemukan suatu pengertian berkaitan dengan bahan hukum primer yang lain yaitu kualitas peraturan yang menciptakan ruang bagi partisipasi masyarakat dari sudut pandang demokrasi deliberatif dan hukum responsif. Selain itu penulis juga menggunakan interpretasi konsep terhadap teori demokrasi deliberatif dan hukum responsif.

Pada bahan hukum sekunder, pertama-tama data yang diperoleh diolah, kemudian direduksi terlebih dahulu dengan mereduksi informasi yang tidak berkaitan dengan masalah yang diangkat Penulis. Selanjutnya data yang telah direduksi langsung dianalisis menggunakan metode argumentasi untuk memberikan suatu wacana atau pedoman bagi pihak-pihak yang terkait dalam masalah yang diangkat Penulis.

Pada bahan hukum tersier, Penulis menemukan data yang berasal dari kamus, doktrin-doktrin dan glossarium yang akan digunakan sebagai suatu wacana yang terkait salam masalah yang diangkat Penulis.

### 3.6 Definisi Konseptual

#### 3.6.1 Partisipasi Masyarakat

Adalah kondisi dimana masyarakat sebagai subjek dari sebuah tindakan tertentu terlibat aktif dari proses yang akan dituju.

#### 3.6.2 Peraturan Perundang-undangan

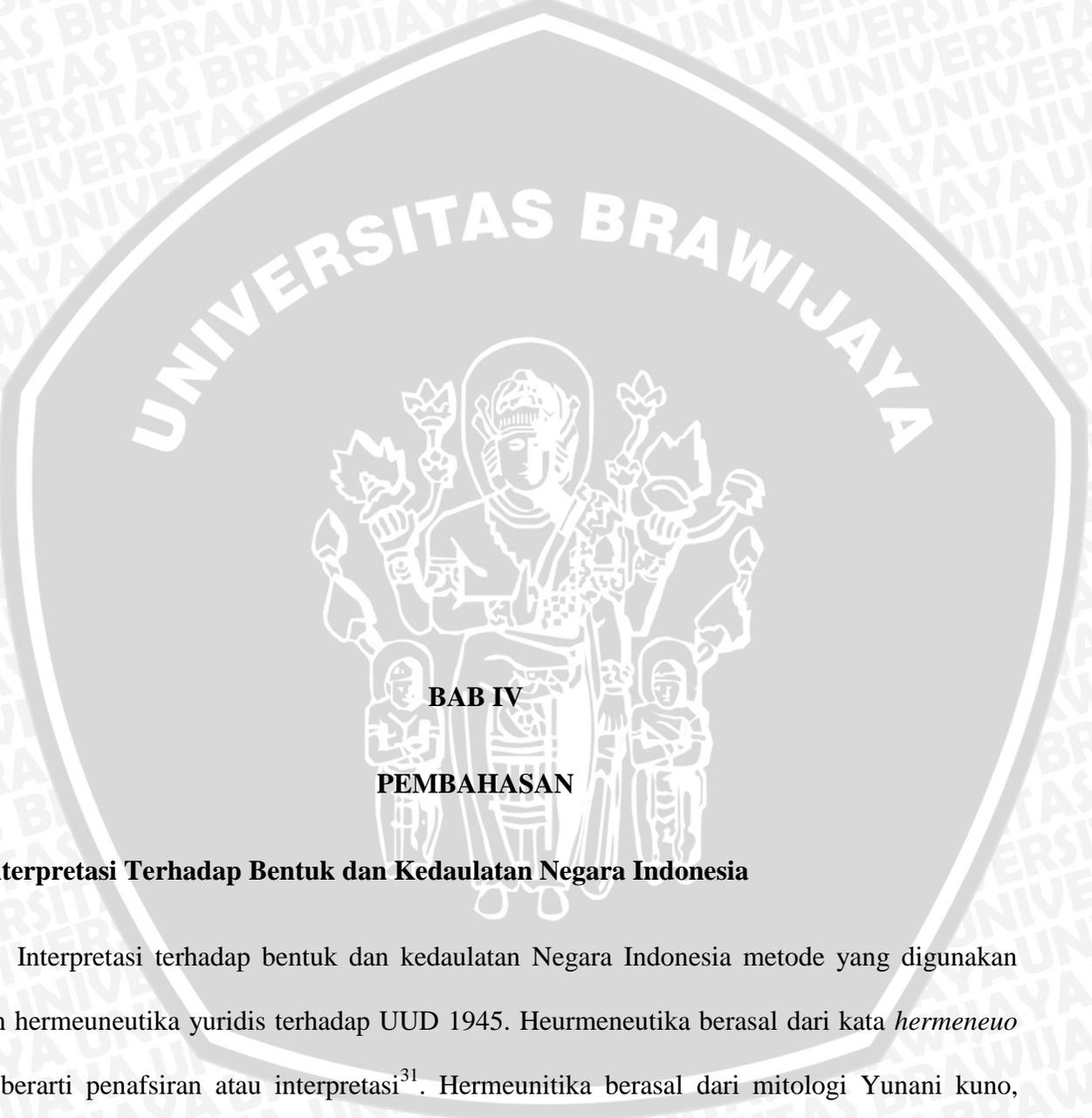
Adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

#### 3.6.3 Demokrasi Deliberatif

Adalah sebuah konsep demokrasi dimana produk hukum dibentuk berdasarkan ruang diskursus yang emansipatoris dan rasional dalam ruang publik politis yang dapat diikuti oleh semua warga negara.

#### 3.6.4 Hukum Responsif

Adalah tipe hukum dimana proses pembuatan hukum merupakan media atau fasilitas untuk menyampaikan aspirasi agar produk hukum yang diciptakan bersifat partisipatif, aspiratif dan presisi.



# UNIVERSITAS BRAWIJAYA

## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### 4.1 Interpretasi Terhadap Bentuk dan Kedaulatan Negara Indonesia

Interpretasi terhadap bentuk dan kedaulatan Negara Indonesia metode yang digunakan adalah hermeuneutika yuridis terhadap UUD 1945. Heurmeneutika berasal dari kata *hermeneuo* yang berarti penafsiran atau interpretasi<sup>31</sup>. Hermeunitika berasal dari mitologi Yunani kuno, menggambarkan tokoh mitologi bernama Hermes. Hermes muncul dalam berbagai budaya

<sup>31</sup> Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press: Jakarta & Citra media: Yogyakarta (2006), hlm 27.

seperti budaya islam disebut Nabi Idris a.s , Thot dalam agama Yahudi, dan Nabi Musa a.s dalam sejarah Mesir kuno.

Sebagai landasan ilmu hukum hermeuneutika dikembangkan sebagai metode untuk, *Pertama*, sebagai metode untuk melakukan penafsiran/interpretasi tidak hanya terhadap teks tetapi berusaha menyelami kandungan makna yang melingkupi teks tersebut. *Kedua*, sebagai landasan kefilosofan hukum hermeuneutika digunakan untuk mengerti atau memahami (*verstehen*) sebuah teks.

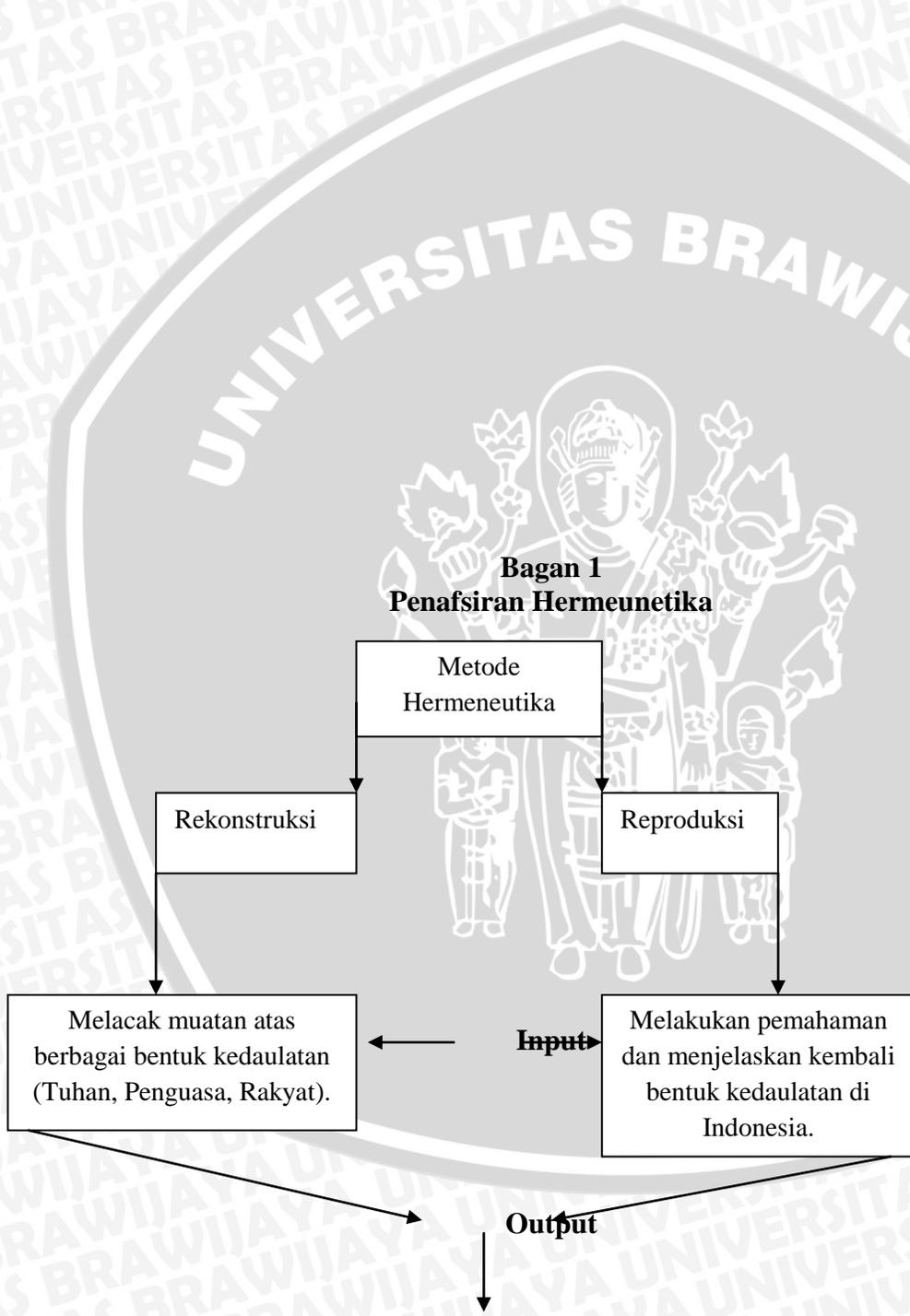
Objek kajian hermeuneutika yuridis berupa:

1. Teks, lontar, atau wahyu Tuhan yang tertuang dalam kitab suci.
2. Teks, naskah-naskah kuno, dokumen resmi negara, atau konstitusi sebuah negara.
3. Peristiwa atau hasil pemikiran hukum.

Dalam penelitian ini akan digunakan metode hermeuneutika terhadap makna kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 dan berbagai pemikiran kedaulatan yang berkembang dalam dunia ilmu pengetahuan. Dengan memahami kondisi mengapa peraturan itu dibuat (pasal 1 (2) dan (3) UUD 1945) berdasarkan pendekatan historis dan berusaha melakukan *reproduksi* atas makna tersebut. Sekaligus melakukan pemahaman (*verstehen*) atas ketentuan mengenai kedaulatan&bentuk negara Indonesia sesuai dengan UUD 1945.

Kandungan makna di balik teks bertujuan untuk *rekonstruksi* dan *reproduksi* makna teks. *Rekonstruksi* makna teks digunakan untuk melacak bagaimana suatu teks itu dilahirkan dan muatan apa yang ingin disampaikan. Sedangkan *reproduksi* bermakna seorang penafsir yang melakukan metode hermeuneutika senantiasa berusaha melahirkan kembali makna tersebut

sesuai kondisi dimana teks tersebut di baca dan dipahami<sup>32</sup>. Untuk lebih jelasnya perhatikan bagan berikut:



**Bagan 1**  
**Penafsiran Hermeneutika**

<sup>32</sup> Hamidi, Jazim, *Op.cit*, hlm 34-35.

Klasifikasi bentuk kedaulatan di Indonesia berdasarkan kandungan makna di UUD 1945, serta memberikan pemahaman atas bentuk dan implementasi kedaulatan di Indonesia

*Sumber: Diolah dari berbagai sumber.*

Kedaulatan merupakan terjemahan dari bahasa latin *superanus* yang artinya adalah yang tertinggi. Franz Magnis Suseno menyatakan bahwa kedaulatan adalah ciri utama negara. Yang dimaksud ialah bahwa tidak ada pihak, baik di dalam maupun di luar negeri yang harus dimintai izin untuk menetapkan atau melakukan sesuatu. Kedaulatan adalah hak kekuasaan mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tak terkecuali<sup>33</sup>. Paham kedaulatan menekankan bahwa dalam melakukan sebuah tindakan pemegang kedaulatan tersebut tidak membutuhkan ijin dari pihak lain untuk dapat melakukan tindakanya. Dalam konteks hubungan antara negara dan masyarakat ada dua pandangan mengenai kedaulatan. Pandangan yang pertama adalah aliran monistis, yaitu bahwa kedaulatan merupakan wewenang tertinggi yang bersifat mutlak dan tak terbatas yang berada dalam sebuah kesatuan politik atau negara. Aliran monistis menegaskan bahwa kedaulatan negara merupakan *Primus Inter Pares* yaitu yang utama dari semua pengelompokan sosial.

Sedangkan kelompok yang kedua yaitu aliran pluralism menyatakan bahwa pandangan kaum monistis adalah pandangan yang sempit. Kaum pluralis berpendapat bahwa kedaulatan tertinggi tidak hanya dimiliki oleh negara tetapi juga kelompok-kelompok masyarakat,

<sup>33</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus media: Bandung (2009), hlm 32.

dikarenakan terdapat berbagai macam kedaulatan di dalam masyarakat maka antara kedaulatan yang satu dengan kedaulatan yang lain adalah setara. Kaum pluralis menekankan bahwa kedaulatan negara dengan kedaulatan kelompok-kelompok masyarakat yang lain adalah *Unus Inter Pares* yaitu masing-masing sama dan sederajat. Kaum pluralis juga berpendapat bahwa sampai kapanpun kekuasaan negara walaupun berdasarkan peraturan perundang-undangan juga terbatas kepada nilai-nilai moral tertentu.

Istilah kedaulatan negara pertama kali digagas oleh Jean Bodin, seorang pengacara dan sarjana hukum di Perancis. Dikutip dari tulisanya "*lex six livre de la republique*" Jean Bodin menyatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap warga negara dan rakyatnya, tanpa pembatasan dari undang-undang. Lalu Jean Bodin menjelaskan pula bahwa kedaulatan adalah kekuasaan atau kewibaan tertinggi yang ada dalam negara<sup>34</sup>. Kedaulatan dalam sebuah negara dibagi menjadi tiga, yaitu kedaulatan tuhan, kedaulatan penguasa dan kedaulatan rakyat.

Kedaulatan tuhan merupakan cirri negara teokrasi, yaitu negara yang berpangkal kepada nilai-nilai agama, yaitu agama resmi negara. Penganut paham teokrasi berpendapat bahwa Tuhan adalah pemilik alam beserta segala isinya, maka kedaulatan sebuah negara adalah milik Tuhan. Sebagai pemilik maka sepatutnya rakyat harus mengabdikan kepada kepentingan dan kehendak sang penguasa. Dalam negara yang menganut kedaulatan Tuhan terdapat 2 model yang paling sederhana yaitu model yang pertama adalah kedaulatan berasal dari Tuhan dan diserahkan kepada utusannya yang merupakan seorang suci yang bertugas untuk memimpin masyarakat. Contohnya adalah saat Raja Airlangga dipercaya sebagai titisan atau jelmaan dari dewa wisnu.

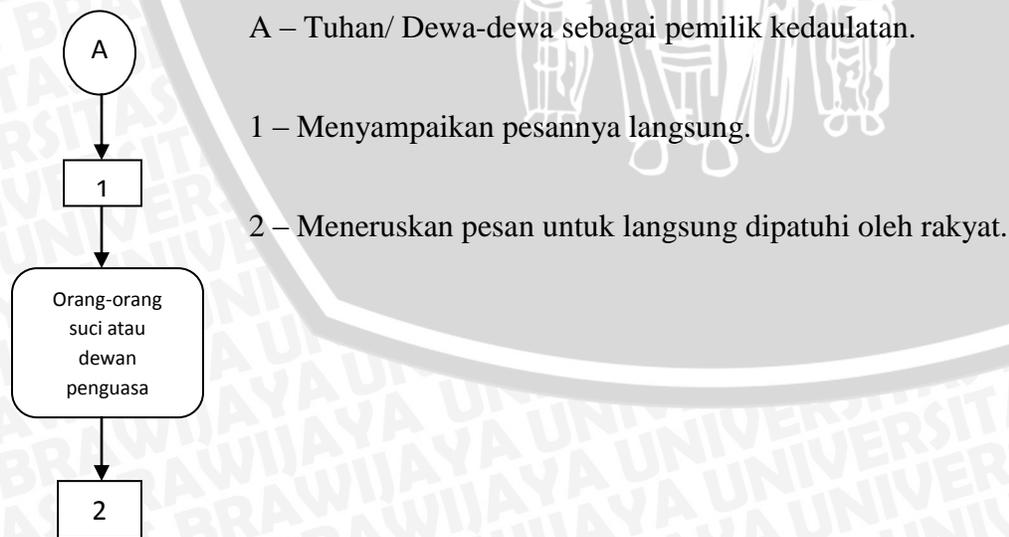
---

<sup>34</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Op.cit*, hlm 32. Dikutip dari buku *Hukum Tata Negara Indonesia* karangan Prof. Usep Ranuwidjaja, S.H.

Sama halnya dengan di Jepang yang menganggap bahwa sang kaisar merupakan jelmaan dari dewa amiterasu (dewa matahari).

Model kedaulatan Tuhan yang kedua adalah Tuhan sebagai sumber kedaulatan melalui perantara-perantaranya seperti malaikat maupun dewa-dewa menyampaikan wahyu kepada seorang rasul. Wahyu yang berupa ajaran tersebut dikodifikasikan dalam sebuah kitab suci. Lalu dalam penyelenggaraan kenegaraan ada sebuah dewan atau seorang penguasa yang menjalankan kedaulatan tuhan yang disampaikan kepada seorang rasul berupa wahyu yang dikodifikasikan dalam kitab suci dengan disertai penafsiran. Contohnya adalah usulan Muhamad Rasyid Ridha pada saat muktamar akbar islam di kairo pada tahun 1926, ia mengusulkan di bentuknya *Al-halli wa a'l aqdi* atau dewan khalifah yang menjalankan pemerintahan berdasarkan kitab suci al-qur'an<sup>35</sup>. Lalu contoh lainnya adalah pandangan kaum khawarij atas kedaulatan berada di tangan Tuhan (*La Hukm Illa Li Allah*) dan dijalankan tidak oleh sekelompok orang yang memiliki hak-hak istimewa tetapi oleh semua orang yang beriman kepada Allah<sup>36</sup>.

**Model 1**

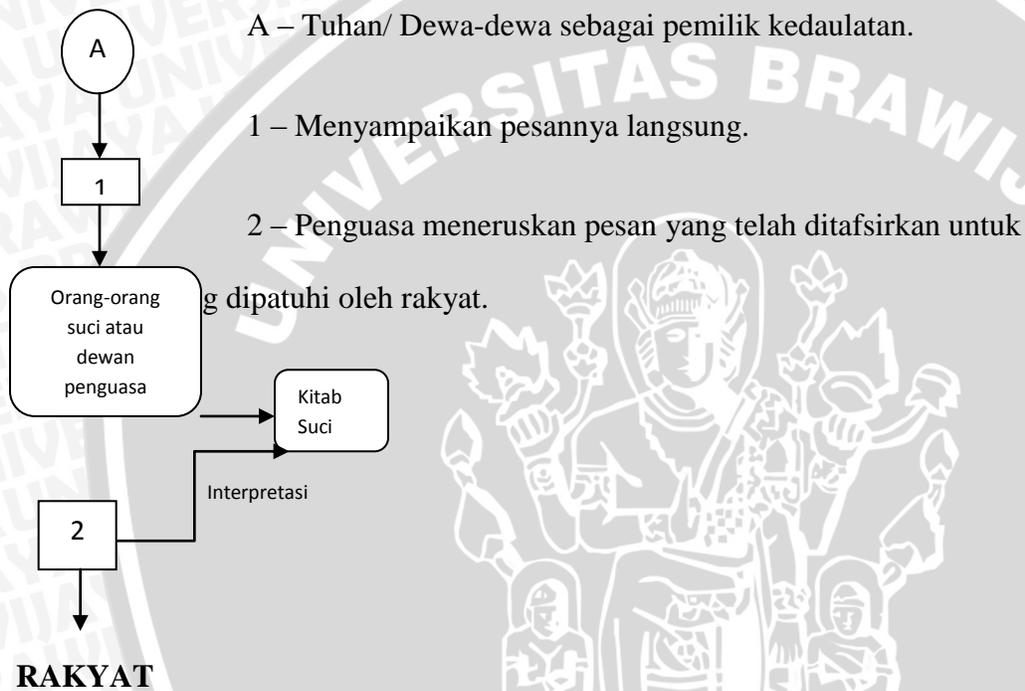


<sup>35</sup> Sjadzali, Munawar, *Islam dan Tata Negara (Ajaran, Sejarah dan Pemikiran)*, UI-Press: Jakarta (1990), hlm 134.

<sup>36</sup> Majid Khadduri, *Teologi Keadilan (Perspektif Islam)*. Risalah Gusti: Surabaya (2009), hlm 30.

↓  
**RAKYAT**

**Model 2**



Kedaulatan yang kedua adalah kedaulatan penguasa. Ciri negara yang menganut kedaulatan penguasa adalah pemerintahannya dipegang oleh pemimpin yang memiliki kekuasaan mutlak. Kekuasaan mutlak ini diperoleh tidak melalui seleksi kepemimpinan, tetapi terjadi secara tradisional yang disebut dengan kepemimpinan tradisional. Menurut Prof.DR. Bouman P.J kepemimpinan tradisional adalah yang mendasarkan hanya kepada kepercayaan, kebiasaan dan

kepatuhan pada kepemimpinan turun temurun, atau kepemimpinan kharismatik. Seorang atau beberapa orang pemimpin ditaati berdasarkan kesaktian, kekuatan atau keteladananya<sup>37</sup>.

Terdapat dua tipe negara kedaulatan penguasa, tipe pertama adalah kedaulatan yang berpangkal kepada seorang penguasa dibawah satu figur kepemimpinan (kepemimpinan tunggal). Negara semacam ini disebut negara monokrasi atau otokrasi. Seorang penguasa bertindak sangat absolut, hal ini pernah terjadi pada zaman abad pertengahan di Prancis, dicerminkan dari perkataan raja Louis XIV *L'estat Cest Moi* yang artinya adalah “negara adalah saya”. Seluruh ketetapan seorang pemimpin adalah undang-undang, ia bahkan tak terbatas oleh undang-undang dan berada di atas undang-undang (*legibus absolutus*).

Tipe kedua adalah negara aristokrasi, aristokrasi adalah sekelompok golongan yang memimpin secara bersama-sama. Negara berada di bawah kepemimpinan kelompok yang terbatas dan merupakan orang-orang pilihan. Plato menamakan sistem aristokrasi sebagai era kepemimpinan para filsuf (*The Philosopher Kings*)<sup>38</sup>. Dalam perkembangannya aristokrasi dapat menjadi sebuah oligarki yaitu bentuk terburuk dari sebuah sistem kedaulatan penguasa, yaitu saat kelompok terbatas ini bertindak atas dasar keinginan pribadi kelompok tersebut.

Kedaulatan yang ketiga adalah kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat menurut Rousseau adalah bersifat umum, tak dapat dibagi-bagi, dan tak dapat dicabut sebab walaupun kedaulatannya diserahkan kepada penguasa, pada akhirnya kedaulatan tersebut terletak kembali kepada pihak yang diperintah atau rakyat. Walaupun pemerintahanya despotic, namun akan muncul sebuah kesadaran oleh rakyat untuk melakukan sebuah revolusi guna mengembalikan

<sup>37</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Op.cit*, hlm 47.

<sup>38</sup> CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern (Sebuah Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk)*, Nusamedia: Bandung (2010), hlm 80.

kedaulatan tersebut ke tangan rakyat<sup>39</sup>. Negara kedaulatan rakyat adalah rakyat berperan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk menentukan nasib serta masa depan bangsa. Negara kedaulatan rakyat inilah merupakan negara demokrasi, dimana rakyat dapat berperan untuk menentukan arah kehidupan bangsa baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal esensial dalam negara demokrasi adalah rakyat merupakan subjek sekaligus objek. Rakyat merupakan subjek karena rakyat memberikan suara serta pendapatnya untuk menentukan arah kebijakan negara. Sebagai objek rakyat adalah tujuan diselenggarakannya negara yaitu untuk melindungi hak-hak warga negara<sup>40</sup>.

Penyelenggaraan negara kedaulatan rakyat adalah berdasarkan teori kontrak sosial. Kontrak sosial adalah teori perjanjian masyarakat dimana perjanjian atau konsensus diadakan oleh rakyat sebagai sebuah perjanjian tertinggi. Negara dan masyarakat dibentuk berdasarkan kesepakatan yang dilakukan oleh masyarakat tersebut. Maka berdasar dari kesepakatan tersebut maka masyarakat menyerahkan kekuasaannya baik kepada pemerintah maupun kepada hukum.

Teori kontrak sosial juga terdapat dalam sejarah ketatanegaraan islam, seperti yang pernah terjadi pada zaman kekhalifahan usman bin afan dimana perjanjian sosial dalam bahas arab disebut sebagai *Bay'ah Mubayah* yang artinya adalah perjanjian sosial. Sehingga konsepsi perjanjian sosial (kontrak sosial) merupakan konsepsi yang universal dan tak terbatas oleh rentang waktu.

Setelah menganalisis bentuk-bentuk kedaulatan yang ada dalam sistem pemerintahan di dunia, maka berdasarkan bentuk-bentuk kedaulatan di atas negara Indonesia menganut kedaulatan yang ketiga, yaitu kedaulatan rakyat. Hal ini dijelaskan di dalam Undang-undang

---

<sup>39</sup> CF. Strong, *Op.cit.* hlm 106.

<sup>40</sup> Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social* (Edisi Terjemahan), Visimedia, Jakarta, 2007, hlm 31.

Dasar 1945 menuju kepada kedaulatan tertinggi dalam sebuah penyelenggaraan negara. Kedaulatan tertinggi dan tidak terbatas yang menjadi dasar dari penyelenggaraan kehidupan bernegara. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang*”.

“Kedaulatan berada di tangan rakyat” berarti bahwa negara Indonesia menganut sistem negara demokrasi. Kata-kata “dilaksanakan berdasarkan undang-undang” bermakna bahwa negara Indonesia merupakan negara demokrasi yang menjalankan roda pemerintahannya berdasarkan kepada hukum. Singkat kata negara Indonesia merupakan negara demokrasi konstitusional, dimana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan kedaulatan dilaksanakan berdasarkan kepada hukum. Demokrasi yang dilaksanakan berdasarkan kepada hukum merupakan cirri-ciri negara hukum atau *Rechtsstaat*, berarti bahwa pelaksanaan kedaulatan selain di jalankan berdasarkan undang-undang juga berarti bahwa undang-undang dibentuk berdasarkan kedaulatan rakyat.

Konsep kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 ini merupakan hal esensial. Sebelum amandemen UUD 1945 pasal 1 (2) berbunyi seperti ini “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen pasal ini dmenjelaskan bahwa MPR adalah penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes*) dan kekuasaan tertinggi berada di tangan MPR (*Die gesamte Staatsgewalt liergi allein bei der Majelis*) yang berarti bahwa kedaulatan rakyat dispesifikasi ke dalam lembaga MPR<sup>41</sup>. Pada perubahan UUD 1945 hal ini banyak menimbulkan pertentangan, terutama pada saat pembahasn di Panitia Adhoc MPR untuk

---

<sup>41</sup> Subekti, Valina *Op.cit.* hlm 408.

membahas konstitusi. Haryono anggota Panitia Adhoc MPR (untuk membahas amandemen konstitusi pada tahun 2000) mengatakan

“Adalah Konsep tentang kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan UUD ini. Kalau kita sudah sepakat bahwa dilaksanakan sepenuhnya itu sudah tidak ada lagi, agaknya seperti itu. Namun, persoalannya masih menyebut MPR, kalau kita menyebut MPR dengan kewenangan seperti itu apakah itu satu-satunya kewenangan dari seluruh kewenangan kedaulatan rakyat? Katakana sekarang MPR memiliki Presiden, menetapkan GBHN, menetapkan UUD, apa itu saja pelaksanaan kedaulatan rakyat? Kalau itu iya, berarti sempit sekali kedaulatan rakyat terwujudnya. Oleh karena itu kedaulatan rakyat ini adalah pelaksanaan dari kedaulatan yang sangat luas. Membuat perjanjian internasional adalah juga kedaulatan, persoalan yang berhubungan dengan imigrasi juga persoalan kedaulatan, masalah keamanan nasional juga pelaksanaan kedaulatan.”<sup>42</sup>

Valina Singkat Subekti (anggota PAH MPR dari fraksi utusan golongan) menambahkan bahwa sebenarnya kata-kata dilaksanakan sepenuhnya menunjukan monopoli kedaulatan rakyat oleh MPR. Menurutnya kedaulatan itu tidak saja di tangan MPR tetapi juga didistribusikan ke lembaga-lembaga negara lainnya.

Pernyataan di atas dijawab oleh Soediyarto (anggota PAH MPR dari fraksi utusan golongan) sebagai berikut,

“....Mengenai pencantuman MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sebenarnya ingin menuliskan apa yang sesungguhnya terjadi bahwa di republic ini yang secara hierarki ada yang tertinggi dan tinggi, lembaga yang menentukan perjalanan republik ini adalah MPR, yaitu yang tertinggi dan dibawahnya ada lembaga-lembaga negara, jadi mengapa malu berdirinya lembaga tertinggi negara?”

Walaupun ada perdebatan panjang mengenai ini pada akhirnya konsep yang disampaikan Haryono itu disepakati oleh fraksi-fraksi di MPR sebagai bagian dari rancangan perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan dalam ST MPR 2001.

---

<sup>42</sup> Subekti, Valina *Op.cit.* hlm 238.

Hasilnya adalah pasal 1 (2) UUD 1945 dengan kata-kata yang kita kenal sekarang, amandemen dilakukan pada perubahan ketiga tahun 2001. Hal ini berimplikasi kepada dua hal. *Pertama*, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sebelumnya dan kedaulatan rakyat tidak saja dimonopoli oleh MPR. *Kedua*, kalau sebelum amandemen kedaulatan rakyat secara presisif diserahkan kepada MPR secara sepenuhnya berarti kedaulatan rakyat secara sempit dapat diartikan sebatas tugas-tugas MPR seperti memilih Presiden, merubah UUD, dan menetapkan GBHN saja, namun dengan adanya perubahan ketiga ini kedaulatan rakyat dimaknai secara luas, yaitu didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara lainnya serta segala proses tindakan negara yang diatur berdasarkan undang-undang. Singkat kata segala perangkat pemerintahan yang diatur berdasarkan undang-undang, dan implikasi hukum baik terbentuknya undang-undang (*law in making process*) maupun (*law in action*) merupakan implikasi dari kedaulatan rakyat.

Selanjutnya adalah Pasal 1 (3) UUD 1945 yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Ketentuan ini merupakan hal baru yang tidak ada di dalam UUD 1945 sebelum di amandemen. Sebelum membahas implikasinya sedikit penulis paparkan mengenai konsep negara hukum terlebih dahulu.

Sebuah negara hukum atau *Rechtsstaat* dalam pengertian khusus ini merupakan tatanan hukum yang relatif sentralistik yang menetapkan bahwa yurisdiksi dan administrative negara tersebut terikat oleh norma-norma hukum umum yaitu norma-norma yang diciptakan oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat. Kepala negara mungkin atau tidak berpartisipasi dalam penciptaan norma-norma hukum umum ini. Anggota pemerintahan bertanggung jawab atas

tindakan mereka, pengadilan bersifat independen, dan kebebasan sipil tertentu bagi warga, khususnya kebebasan beragama, berbicara, dijamin<sup>43</sup>.

Syarat-syarat *Rechtsstaat* diatas disampaikan oleh Hans Kelsen yang rupanya disyaratkan bahwa *Rechtsstaat* menundukan dirinya kepada hukum yang ia buat, juga membagi kekuasaan negara untuk membuat norma-norma hukum umum kepada lembaga yang terpisah dari kepala negara, pengadilan yang bersifat independen, dan pengakuan kebebasan sipil warga negaranya. Lebih konkret lagi CJ Bax dan Vandertang menjelaskan bahwa cirri-ciri negara demokrasi konstitusional adalah, *Pertama* negara harus dibuat berdasarkan hukum, *Kedua* dibaginya cabang-cabang kekuasaan negara secara terpisah, *Ketiga* pengakuan Hak Asasi Manusia (HAM)<sup>44</sup>. Lebih lanjut CJ Bax dan Vandertang menjelaskan bahwa untuk mewujudkan konstitusionalisme maka negara harus:

1. Menentukan prinsip-prinsip keadilan.
2. Pemisahan kekuasaan.
3. Adanya lembaga perwakilan.
4. Adanya partisipasi langsung masyarakat.

Berdasarkan penjelasan atas negara hukum di atas maka negara Indonesia yang sudah secara tegas menentukan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum pada pasal 1(3) UUD 1945 maka negara Indonesia harus tunduk kepada peraturan yang dibuatnya.

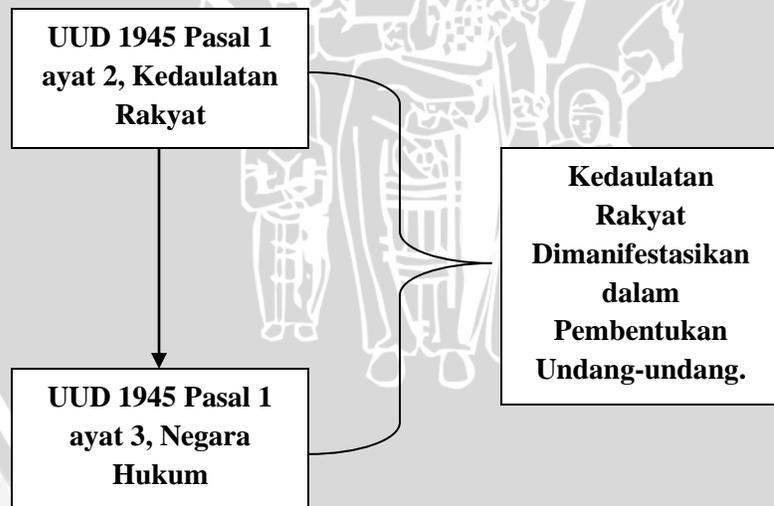
Jika kita memandang pasal-pasal dalam UUD 1945 sebagai sebuah serangkaian maka dalam pasal sebelumnya yaitu pasal 1(2) UUD 1945 tentang kedaulatan rakyat yang

<sup>43</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni (Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif)*, Nusamedia: Bandung (2010), hlm 345-346.

<sup>44</sup> Catatan kuliah.

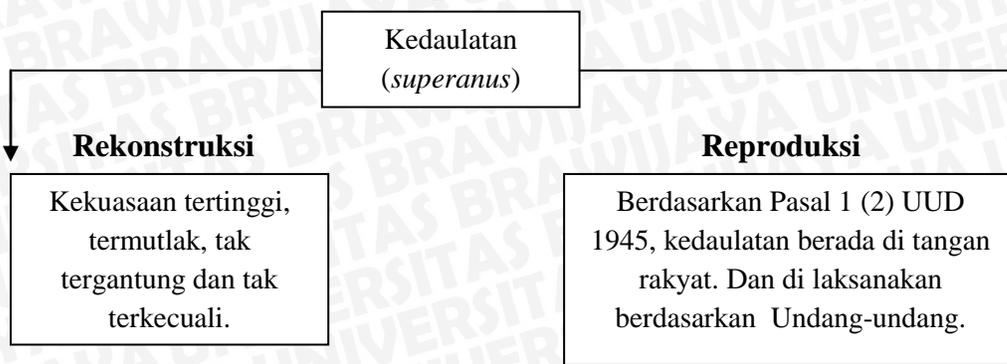
dilaksanakan berdasarkan undang-undang dan pasal 1(3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Maka kedaulatan rakyat yang didistribusikan secara luas tidak saja kepada lembaga-lembaga negara namun juga segala proses yang terkait dengan lembaga negara tersebut maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa manifestasi kedaulatan rakyat di Indonesia dapat berupa pembentukan hukum yang didalamnya negara dibagi-bagi cabang kekuasaannya, dan ditundukan kepada hukum. Pembentukahukum menjadi hal yang fundamental di negara Indonesia, terutama pembentukan konstitusi dan peraturan perundang-undangan karena negara diatur berdasarkan hukum tersebut. Dan hukum tersebut dibuat bersumber atas kedaulatan rakyat. Singkat kata kedaulatan rakyat dimanifestasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ilustrasi digambarkan pada bagan di bawah ini.

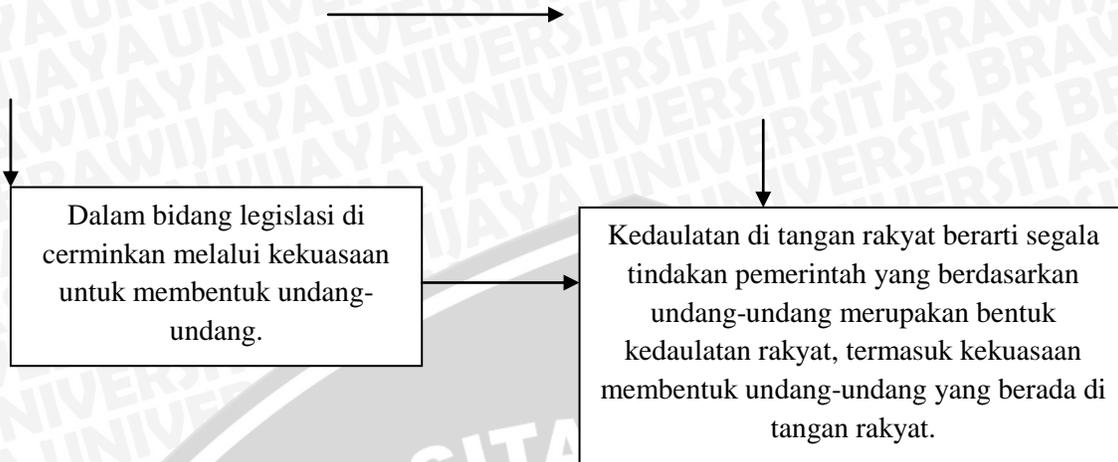
**Bagan 2**  
**Manifestasi Kedaulatan Rakyat berdasarkan UUD 1945**



Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

**Bagan 3**  
**Hermeunetika Terhadap Makna Kedaulatan Rakyat di Indonesia**





Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

## 4.2. Demokrasi (nilai, sejarah dan Implementasi).

### 4.2.1 Demokrasi Pertama di Yunani Kuno dan Romawi Kuno

Istilah demokrasi pertama kali ditemukan pada zaman Yunani kuno, salah seorang filsuf besar pada zaman Yunani kuno Aristoteles (344-322 sebelum masehi) mendefinisikan demokrasi sebagai berikut; Demokrasi terdiri dari dua kata *demos* yang artinya adalah jumlah keseluruhan dalam bahasa Yunani. Sehingga kata *demos* menunjukkan keseluruhan bukan sebagian masyarakat. Aristoteles mendefinisikan demokrasi secara sederhana sebagai kekuasaan bagi kaum miskin, karena kaum miskin selalu membentuk jumlah yang paling banyak. Kata *kratos* berarti negara, bangsa Yunani tidak mengenal adanya konsep negara nasional yang luas. Bangsa Yunani hanya mengenal negara kota (*city state/polis*), sebuah wilayah yang umumnya tidak lebih luas daripada kabupaten. Secara umum pada perkembangannya demokrasi di negara bangsa (*nation state*) dikenal adanya asas representative, namun karena bangsa Yunani tidak mengenal adanya negara bangsa, maka demokrasi yang ada di Yunani adalah demokrasi langsung (*direct democracy*). Seluruh permasalahan kenegaraan diselesaikan di dalam forum-forum umum yang terbuka bagi siapapun. Aristoteles menggambarkan bahwa di Athena

masyarakat, tidak memandang latar belakang mereka berhak memberikan pendapatnya di majelis-majelis umum ini. Aristoteles menyatakan bahwa setiap warga Athena merupakan prajurit, hakim dan seorang majelis yang memerintah.

Demokrasi berkembang di Yunani semenjak kelahiran bangsa itu. Bahkan seorang filsuf Plato (479-437 sebelum masehi) memberikan pendapatnya terhadap sistem demokrasi yang berkembang di Yunani pada waktu itu. Plato menyatakan bahwa Demokrasi bukanlah sebuah pemerintahan yang ideal, karena demokrasi hanya akan menciptakan sistem pemerintahan yang dipimpin oleh kaum Medioker (kaum jembel). Plato memberikan solusi atas kondisi Yunani pada waktu itu, ia menerangkan bahwa negara merupakan pelindung bagi masyarakatnya, sehingga segala keputusan harus diambil berdasarkan perhitungan yang matang. Perhitungan yang matang tersebut tak dapat dilakukan oleh seorang Medioker, tetapi hanya dapat dilakukan oleh kaum cendikiawan atau para filsuf. Plato menggagas konsep Republik dimana sistem pemerintahannya adalah aristokrasi yaitu kepemimpinan sebagian cendikiawan yang ia sebut sebagai *The Philosopher King's*. Namun konsep aristokrasi ini sangat-sangat utopis, sehingga bangsa Yunani kembali menerapkan demokrasi yang tanpa batas. Aristoteles memberikan solusi dari kondisi yang ada di masyarakat Yunani dengan konsepnya yang dikenal dengan sebutan *Polity*, polity merupakan sebuah tatanan dimana demokrasi diarahkan untuk menciptakan tipe pemerintahan kelas menengah. Aristoteles mengklasifikasikan sistem pemerintahan sebagai berikut :

Pemerintahan	Bentuk yang baik	Bentuk yang buruk
Satu orang	Monarki	Tirani atau despotisme
Golongan	Aristokrasi	Oligarki

Banyak orang	Polity	Demokrasi
--------------	--------	-----------

Demokrasi di Yunani berakhir pada abad ke 3 sebelum masehi. Pemerintahan negara kota (*city state/polis*) diakhiri oleh serangan seorang raja dari Macedonia yang bernama Alexander Agung yang merebut Yunani pasca hancurnya Yunani pada perang Pelopenesia pada tahun 431-404 sebelum masehi. Alexander Agung menguasai Yunani pada Abad ke 3 sebelum masehi. Ironisnya yang mengakhiri demokrasi di Yunani adalah murid dari filsuf yang membuat pijakan bagi perkembangan demokrasi itu sendiri yaitu Aristoteles.

Tidak jauh berbeda dengan Yunani, bangsa Romawi juga menerapkan sistem demokrasi dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Namun perbedaan signifikan antara sistem demokrasi di Yunani dan Romawi adalah bangsa Romawi tidak menganut sistem negara kota (*City state/polis*) melainkan negara bangsa (*Nation state*) yang bangsa Romawi sebut sebagai Republik. Romawi pada awalnya bukanlah sebuah republik melainkan monarki, namun pada tahun 500 sebelum masehi raja-raja di Romawi diturunkan secara paksa oleh kaum bangsawan dan akhirnya membentuk sebuah Republik Romawi. Karena prinsip Romawi sebagai negara bangsa (*Nation State*) maka Romawi menerapkan asas representatif, dengan adanya pemilihan terhadap anggota senat.

Anggota senat terdiri dari dua golongan yaitu golongan bangsawan-*Partician* dan golongan rakyat jelata-*Plebicians*. Romawi sangat mengedepankan hak-hak masyarakat Roma untuk dapat memiliki hak berkontribusi dalam menjalankan pemerintahan. Terbukti dari dibentuknya lembaga *Tribunes* yang berfungsi untuk mengawasi jalannya roda pemerintahan yang adil di Romawi. Selain itu untuk mendorong terciptanya hak berpartisipasi maka dalam

mengambil beberapa keputusan yang dirasa sangat penting, senat Romawi mengadakan referendum atau yang dikenal pada zaman itu sebagai *Plebiscitum* yang di sahkan melalui *Comita Tribute*. Referendum yang kita kenal saat ini merupakan konsep yang sudah dilakukan oleh bangsa Romawi pada tahun 500 sebelum masehi. Elemen pemerintahan yang ada di Romawi dibagi menjadi tiga, yaitu elemen monarki dimana raja yang pernah digulingkan dijadikan penasehat bagi senat, yang kedua adalah senat itu sendiri dan yang ketiga adalah ruang demokratis yang terjadi di dalam *Plebs* atau masyarakat umum.

Kerajaan Romawi sebelum keruntuhannya terbagi menjadi dua yaitu Romawi barat dan timur atau yang lebih dikenal dengan konstantinopel. Romawi barat runtuh di tangan bangsa barbar Visigoth yang dipimpin oleh Odoacer.

#### 4.2.2 Demokrasi Dalam Islam

Dalam tradisi pemikiran islam Syi'ah kekuasaan berasal dari Allah. Allah melimpahkan kekuasaan tersebut kepada Nabi Muhammad, lalu sepeninggal Nabi Muhammad sang rasul maka sang rasul meninggalkan sebuah *tansish*. *Tansish* yaitu bahwa kekuasaan telah ditentukan secara pasti oleh dalil. Teori *tansish* menghasilkan sebuah sistem warisan dalam sistem ketatanegaraan (*wiratsah*). Kekuasaan diwariskan secara turun temurun oleh seorang imam. Sumber kekuasaan dalam tradisi pemikiran syiah digambarkan dengan bagan di bawah ini.

#### Bagan 4

#### Sumber kekuasaan negara berdasarkan tradisi pemikiran syi'ah<sup>45</sup>

Allah



<sup>45</sup> Suntana, Ija, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Pustaka Setia:Bandung (2010), hlm 22.

Nabi Muhammad

↓  
*Tansish*

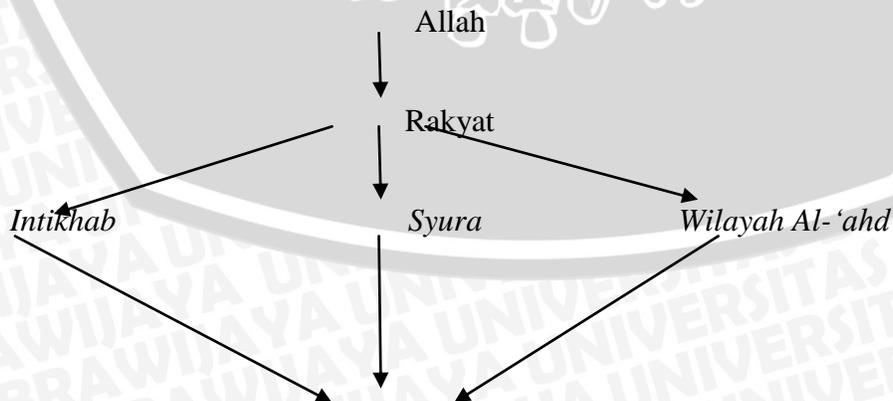
↓  
*Wiratsah*

↓  
*Imamah*

Sedangkan pada tradisi pemikiran sunni kekuasaan negara dimulai melalui suatu sumber yang sama yaitu Allah. Namun Allah menyerahkan kekuasaan kepada rakyat. Melalui rakyatlah seorang khalifah dipilih. Dapat dipilih melalui cara *Inthikab* (pemilihan langsung), *Syura* (musyawarah), *Wilayah Al-‘ahd* (penunjukan putra mahkota). Sebuah kekuasaan diserahkan kepada seorang khalifah. Kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat diejawantakan dalam pemilihan langsung, musyawarah, atau penunjukan putera mahkota. Skema sumber kekuasaan dalam tradisi sunni digambarkan pada bagan dibawah ini.

**Bagan 5**

**Sumber kekuasaan dalam tradisi pemikiran sunni<sup>46</sup>**



<sup>46</sup> Suntuana, *Op.cit* , hlm 23.

### *Khalifah*

Nilai demokrasi dapat kita temui pada tradisi pemikiran sunni. Dimana untuk memilih seorang *Khalifah* dapat dilakukan dengan pemilihan langsung maupun musyawarah. Tradisi musyawarah dapat ditemukan dalam piagam Madinah/konstitusi Madinah. Pada pasal 17 konstitusi Madinah dijelaskan bahwa jika orang mukmin hendak mengadakan perdamaian maka harus atas dasar persamaan dan adil di antara mereka, mengandung konotasi bahwa sebuah keputusan harus dapat diterima oleh semua orang mukmin<sup>47</sup>. Piagam madinah merupakan perjanjian yang melibatkan berbagai macam suku dari kalangan islam, yahudi, dan kafir di Yastrib.

Rasul sendiri pun sering menerapkan musyawarah dalam berbagai pengambilan keputusan. Salah satunya pada peristiwa perang badar. Dimana Rasullulah memutuskan posisi untuk berperang di dekat mata air. Ide tersebut ditolak oleh Hubab bin Mundhir, seorang dari tokoh Anshar. Hubab berpendapat bahwa dengan jika posisi pasukan dekat dengan mata air maka jika pasukan mundur maka akan kehabisan pasokan air. Sedangkan jika pasukan berposisi jauh di depan mata air maka jika pasukan mundur masih dapat mengamankan mata air dan menyuplai kembali kebutuhan pasukan<sup>48</sup>. Rasullulah pun tidak memaksakan kehendaknya namun mempertimbangkan hasil musyawarah tersebut.

Musyawarah belum terlembagakan pada zaman Rasulullah, lembaga musyawarah terlembagakan pada zaman *Khulafaur Rasyidin* kedua yaitu Umar bin Khatab. Umar membentuk *Majlis Syura* untuk membantu Umar menentukan penerus kekhalfahan. *Majlis*

---

<sup>47</sup> Suntana, *Op.cit*, hlm 115.

<sup>48</sup> Sjadzali, Munawar, *Op.cit*, hlm 17.

*Syura* mendiskusikan siapa yang layak diantara Saad bin Jarah, Abdurahman bin Auf, Zubair bin Awam, Thalhah, Utsman bin Afan, dan Ali bin Abi Thalib<sup>49</sup>.

*Majlis Syura* bukanlah sekedar pelengkap dalam sistem pemerintahan islam. Melainkan sebagai sebuah kesatuan dengan tugas pemimpin itu sendiri. *Majlis Syura* baik dari segi kelembagaan maupun fungsinya merupakan bagian dari lembaga kekhilafahan, yang oleh Rasyid Ridha disebut dengan *ahl al-hall wa al-aqd*<sup>50</sup> yang terdiri dari para *mujtahid* dan tokoh-tokoh masyarakat<sup>51</sup>. Fungsi *Majlis Syura* adalah untuk meminta pendapat kepada para ahli untuk mengambil kebijakan yang dekat dengan kebenaran, meminta pendapat untuk permasalahan publik, dan sarana peran serta dan partisipasi masyarakat. Perbandingan *Syura* dan demokrasi dijelaskan pada table di bawah ini:

Sistem Normatif	<i>Syura</i> '	Demokrasi
Pemilik Kedaulatan	Tuhan bersama rakyat	Rakyat
Karakter Kedaulatan	Terbatas oleh Syari'at	Bebas dan tak terbatas, kecuali oleh kesepakatan rakyat
Posisi rakyat dan Penguasa dalam Politik	Pelaksana kehendak Tuhan	Pelaksana kehendak rakyat
Legitimasi Kekuasaan	Pemilihan yang bebas atau sistem lain yang memungkinkan	Pemilihan yang bebas
Pergantian Kekuasaan	Melalui pemilihan umum atau musyawarah elit	Mutlak oleh rakyat melalui pemilihan umum

Sumber: Suntana, Ija, *Pemikiran Ketatanegaran Islam, Pustaka setia:Bandung (2010), hlm 238.*

Bentuk sistem pemerintahan *Syura* sudah dikenal sejak zaman Rasulullah S.A.W. Walaupun baru terlembaga secara resmi semasa pemerintahan Umar bin Khatab. *Majlis Syura* berkembang menjadi lembaga legislatif yang menggunakan prinsip *takwil* (perwakilan) dan

<sup>49</sup> Umar bin Khatab menilai bahwa pasca dirinya tidak ada pemimpin umat islam yang memang betul-betul memiliki kualifikasi seperti dirinya. Maka keraguan untuk menentukan khalifah mendorong Umar untuk membentuk *Majlis Syura* ini. Suntana, ija, *Op.cit*, 217.

<sup>50</sup> Untana, ija, *Op.cit*, hlm 220.

<sup>51</sup> Sjadzali, Munawar, *Op.cit*, hlm 134.

berbagai nama dalam dunia islam. Salah satu contohnya adalah pada zaman kerajaan Afghanistan. Afghanistan tidak menggunakan nama *Majlis* dalam lembaga legislatifnya, tetapi menggunakan nama *loya jirga* yang menurut bahasa pashtun artinya adalah majelis besar. *Loya jirga* merupakan suatu peninggalan dari suku-suku di Afghanistan sejak sebelum masuknya islam. *Jirga* adalah para kepala suku yang ada di Afghanistan, biasanya seorang raja meminta pendapat kepada para *jirga*. Para *jirga* ini dipanggil dari berbagai sudut negeri untuk dimintai pendapatnya. *Jirga-jirga* ini tergabung pada suatu lembaga yaitu *loya jirga*. Hal ini dijelaskan dalam oleh konstitusi Afghanistan pada tahun 1923 oleh Amir Amanullah<sup>52</sup>.

#### 4.2.3 Demokrasi di Indonesia

Demokrasi di Indonesia terbagi menjadi empat, yaitu demokrasi liberal, demokrasi terpimpin ala Soekarno, Demokrasi pancasila ala Soeharto, dan Demokrasi pasca reformasi. Demokrasi liberal adalah demokrasi yang berlangsung di Indonesia semenjak 3 November 1945. Sistem ini berlaku sejak ditetapkannya maklumat pemerintah yang memberlakukan sistem multi-partai. Pola penyaluran tuntutan (aspirasi) sangat tinggi bahkan melebihi kapasitas mesin politik yang ada<sup>53</sup>. Dikarenakan penyaluran aspirasi dilakukan dalam jumlah yang melebihi kapasitas mesin politik di tambah secara kelembagaan belum siap maka timbulah krisis berupa labilitas politik<sup>54</sup>. Dalam bidang Hak Asasi Manusia pemerintah pada waktu itu cukup menghargai ditandai dengan adanya kebebasan aliran-aliran Ideologis untuk berkembang. Karena itu Pemilu 1955 ditandai dengan kemengangan besar 4 partai yang berbeda haluan Ideologis, yaitu, Partai Nahdatul Ulama<sup>5</sup> (aliran islam tradisional), Partai Masyumi (aliran islam moderat), Partai

<sup>52</sup> Ija, Suntana, *Op.cit*, hlm 233.

<sup>53</sup> Kanta Prawira, Rusadi, *Sistem Politik Indonesia*, Sinar Baru Algesindo: Bandung (2004), hlm 188-189.

<sup>54</sup> Labilitas dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia berarti tidak stabil dan cenderung berubah.

Nasional Indonesia (aliran nasional), dan Partai Komunis Indonesia (aliran Marxisme-Leninisme).

Pada era demokrasi liberal ini partisipasi masyarakat cukup tinggi, sampai tumbuh anggapan bahwa hampir semua lapisan masyarakat memiliki budaya berpolitik<sup>55</sup>. Namun hal ini juga ditandai dengan disintegrasi di dalam masyarakat. Muncul berbagai macam pemberontakan pada masa ini. Seperti pemberontakan PRRI, pemberontakan DI/TII, pemberontakan Ratu Adil (Westerling), dan berbagai macam konflik di berbagai daerah. Konflik ini muncul disebabkan oleh lemahnya pemerintahan akibat konflik di dalam parlemen yang tak kunjung usai. Sehingga kewibawaan pemerintah menurun yang menyebabkan tingkat kepercayaan kepada pemerintahan turun.

Labilitas politik ini menyebabkan Presiden Soekarno pada saat itu berang dan mengeluarkan dekrit 5 Juli 1959. Dekrit ini menandakan berakhirnya sistem demokrasi liberal, menjadi sistem demokrasi terpimpin. Presiden Soekarno memandang bahwa model demokrasi liberal tidak sesuai dengan sistem politik di Indonesia. Untuk mengembalikan stabilitas pemerintah (terutama di parlemen) maka dibentuk sebuah badan yang bernama Front Nasional (FN). FN ini bertugas untuk menyederhanakan sistem multi-partai dan merealisasikan sistem demokrasi terpimpin. Hal ini dibuktikan dengan perombakan DPR menjadi DPR-Gotong Royong (DPR-GR) yang anggotanya tidak dipilih melalui pemilu berkala, tetapi ditunjuk langsung oleh Presiden Soekarno.

FN secara tidak langsung menjelma menjadi sistem satu partai walaupun secara resmi tidak pernah dinyatakan bahwa Indonesia menganut sistem satu partai. Hal ini terlihat dari gaya

---

<sup>55</sup> Ditandai dengan Integrasi vertikal antara partai dengan massa yang cukup baik. Pola hubungan tersebut tidak hanya berasal dari elit ke bawah, melainkan dari bawah (*grassroot*) ke elit. Kanta Prawira, Rusadi, *Op.cit*, hlm 191.

yang berdasarkan orientasi terhadap nilai secara mutlak (*absolute-value oriented style*). Interpretasi pemerintah bersifat “mutlak” dan “selalu benar”. Ditambah lagi kultus Individu yang berlebihan ditandai pada tahun 1963 Presiden Soekarno diangkat sebagai Presiden seumur hidup.

Partisipasi massa sangat dibatasi saluran inputnya, yaitu hanya melalui FN. Untuk meningkatkan kewibawaan pemerintah yang sempat hancur di masa demokrasi liberal maka FN menggunakan metode rapat-rapat akbar untuk menunjukkan kewibawaan pemerintah. Masyarakat luas di undang dalam rapat-rapat akbar tersebut. Namun tidak ada partisipasi sama sekali, rapat-rapat akbar tersebut hanyalah kamufase pemerintah untuk menunjukkan partisipasi massa yang bersifat semu<sup>56</sup>.

Sistem demokrasi terpimpin ini berakhir pasca adanya gelombang demonstrasi oleh berbagai kalangan masyarakat yang tidak mempercayai pemerintah lagi. Gelombang perlawanan ini muncul setelah pemberontakan G30S. Perlawanan terjadi karena masyarakat sudah jenuh dengan gaya kepemimpinan Soekarno yang mirip dengan negara-negara sosialis, ditambah kedekatan Soekarno dengan PKI. Setelah tumbang rezim Soekarno Indonesia memasuki era demokrasi pancasila hingga saat ini.

Demokrasi Pancasila dibagi menjadi dua masa, yaitu masa orde baru dan masa reformasi. Pada masa orde baru partisipasi politik tidak jauh berbeda dengan era kepemimpinan Soekarno. Akses partisipasi dibatasi dengan munculnya satu golongan dominan yaitu Golkar. Secara umum parta-partai yang ada disederhanakan menjadi Partai Persatuan Pembangunan (fusi NU, Partai Muslimin Indonesia, PSII, dan Perti), Partai Demokrasi Indonesia (fusi PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan Murba), dan Golongan Karya (Golkar) yang merupakan koalisi besar

---

<sup>56</sup> Kanta Prawira, Rusadi, *Op.cit*, hlm 197.

(*cardinal coalition*)<sup>57</sup>. Pada masa ini konflik Ideologi dapat dihilangkan dengan adanya pelarangan terhadap ideology komunis dan penyederhanaan golongan antara golongan islam yang dilebur dalam PPP, dan golongan sekuler-nasionalis yang dilebur ke dalam PDI. Partisipasi masa di dalam demokrasi pancasila masa orde baru sangat terbatas. Partisipasi hanya terbatas peristiwa politik tertentu saja, yaitu Pemilu. Hal ini disebabkan karena adanya konsepsi masa lepas (*Floating mass*). Masa lepas/ masa ambang (*floating mass*) merupakan massa yang tidak memiliki ikatan terhadap sebuah golongan tertentu. Jumlah massa ambang pada zaman orde baru diperbesar dengan berbagai propaganda agar masyarakat menjauhi politik. Hal ini dilakukan agar masyarakat menjauhi dunia politik. Salah satu propaganda yang dicanangkan oleh pemerintah adalah jargon *Islam yes, Partai Islam no* yang merupakan tekanan reaksioner pemerintah pada saat itu yang merupakan reaksi atas bangkitnya gerakan islam pada tahun 1980-an. Stabilitas politik memang terjaga namun dilakukan dengan manipulasi dan tekanan. Tidak jauh berbeda dengan sistem demokrasi-terpimpin.

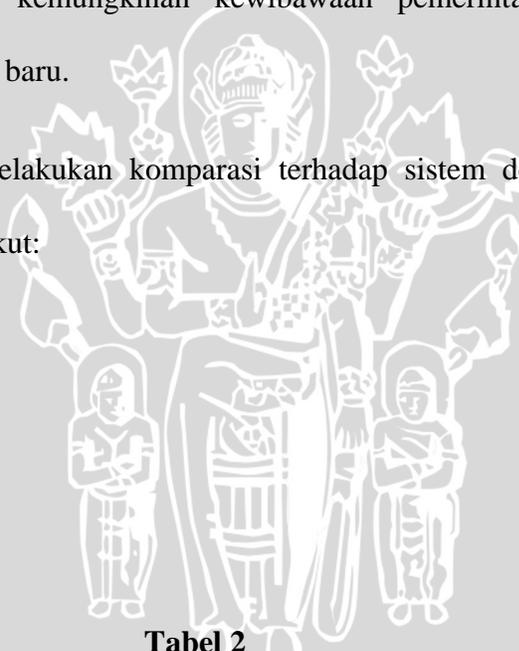
Demokrasi pancasila era-reformasi telah menunjukkan perkembangan politik yang luar biasa. Kemunculan berbagai macam partai politik merupakan luapan kebebasan politik yang telah dikekang selama 32 tahun oleh rezim orde baru. Partisipasi massa dalam pemilu cukup tinggi, hal ini ditunjukkan dengan kemunculan berbagai banyak parpol baru. Demokrasi pancasila pada era-reformasi masih mengalami perkembangan. Reformasi birokratik telah dilakukan, amandemen UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negar hukum, dihapusnya lembaga tertinggi negara, dan pemilu berjangka yang menunjukkan bahwa Indonesia mengalami pola kemajuan dalam berdemokrasi.

---

<sup>57</sup> Kanta Prawira, Rusadi, *Op.cit*, hlm 200.

Pola ini memiliki kecenderungan yang sama dengan era demokrasi liberal. Sistem multi partai sama-sama tumbuh subur. Namun, perbedaan sistem multi partai di era-reformasi tidak disebabkan oleh permasalahan ideologis, berbeda dengan pada era demokrasi liberal dimana sistem multi partai didasari oleh perbedaan ideologis. Partisipasi masyarakat mulai dibuka kembali seperti era demokrasi liberal. Namun, apakah Indonesia akan mengalami labilitas pemerintahan kembali jika kita mamandang pola yang identik antara demokrasi pancasila era-reformasi dengan demokrasi liberal. Mengingat demokrasi liberal diakhiri dengan kelahiran sistem otoriter. Jika demokrasi pancasila era reformasi memunculkan labilitas pemerintahan kembali maka tidak menutup kemungkinan kewibawaan pemerintah menurun sehingga menciptakan sistem otoriter yang baru.

Untuk mempermudah melakukan komparasi terhadap sistem demokrasi yang ada di dunia maka perhatikan tabel berikut:



**Tabel 2**

**Perbandingan Sistem Demokrasi (Sejarah, Nilai, dan Implementasi)**

Sistem Demokrasi	Sejarah	Nilai	Implementasi
Yunani	Diterapkan pada masyarakat <i>Polis</i>	Demokrasi langsung ( <i>Direct</i> )	Segala permasalahan

	<p>sekitar abad ke 5 SM di Yunani. Berakhir pada abad ke 3 SM saat Yunani dikuasai oleh Alexander Agung dari makedonia.</p>	<p><i>Democracy</i>), dan <i>Polis State</i> (negara kota).</p>	<p>dibahas dalam forum-forum umum yang terbuka. Rakyat berperan sebagai prajurit, hakim, dan mejelis yang memerintah.</p>
Romawi	<p>Diterapkan selama era kekaisaran Romawi kuno antara abad ke 3 SM sampai abad ke 5 M.</p>	<p>Demokrasi perwakilan (<i>representative democracy</i>), dan <i>Nation State</i> (negara bangsa).</p>	<p>Dimulainya cikal bakal sistem representatif. Masyarakat Romawi dibagi menjadi <i>Plebesians</i> (rakyat jelata) dan <i>Partician</i> (bangsawan) dimana suara mereka diwakili oleh anggota senat.</p>
Islam	<p>Dimulai sejak lahirnya agama islam pada abad ke</p>	<p>Diterapkanya prinsip '<i>Syura</i>' (musyawarah)</p>	<p>Musyawarah sudah menjadi prinsip semenjak zaman</p>

	<p>6 M dan masih berlaku hingga saat ini.</p>	<p>dalam berbagai bentuk. Adanya prinsip <i>Takwil</i> (perwakilan), <i>Inthikab</i> (pemilu), dan <i>wilayah al-‘ad</i> (penunjukan putera mahkota).</p>	<p>Rasul. Secara resmi dibentuk <i>Majlis Syura’</i> pada zaman Umar bin Khattab. Pada perkembangannya majelis ini mengalami perkembangan dalam berbagai bentuk, seperti adanya <i>Al-halli wa al aqd</i> di era Turki Ottoman atau Majelis <i>Jirga</i> di Afghanistan.</p>
<p>Liberal</p>	<p>Dimulai sejak munculnya gelombang nasionalisme di Eropa dan revolusi industri di era-<i>renaissance</i> sampai</p>	<p>Kebebasan untuk memilih dan membentuk organisasi politik, dan pengakuan kebebasan individu baik kebebasan</p>	<p>Kecenderungan kearah kapitalisme yang memiliki kecenderungan “akumulasi tanpa batas”. Warga negara jauh dari</p>

	saat ini (1500an-sekarang)	politik maupun ekonomi.	kegiatan politik karena merasa tidak membutuhkan negara.
Sosialis-komunis	Muncul setelah revolusi Bolshevik di Rusia dan berkembang ke seluruh dunia. Pasca runtuhnya Uni Soviet sistem ini banyak ditinggalkan, namun di beberapa negara masih berlaku seperti Kuba dan Korea Utara.	Menolak keberadaan golongan-golongan yang berlainan aliran dengan negara, kekerasan sebagai alat paksa yang sah, dan negara adalah alat untuk mencapai komunisme (masyarakat tanpa kelas).	Kecenderungan negara menjadi otoriter. Hampir di semua negara yang menganut sistem ini otoritarianisme terjadi, sehingga rakyat tidak memiliki kebebasan politis dan ekonomi. Hegemoni negara atas seluruh lapisan sosial di masyarakat.
Terpimpin (Indonesia)	Berlaku semenjak dekrit Presiden 5 juli 1959.	Demokrasi rakyat ala Presiden Soekarno yang	Kecenderungan kearah otoriter pasca pengangkatan

		<p>menngadopsi pemikiran demokrasi sosialis. Negara berada dalam keadaan revolusi, dan <i>value oriented style</i> dimana perspektif resmi pemerintah bersifat mutlak.</p>	<p>Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Partisipasi massa sangat dibatasi yaitu dengan adanya Front Nasional (FN). FN merupakan peleburan beberapa partai ke dalam komando Soekarno.</p>
Pancasila	<p>Pasca turunnya presiden Soekarno, dan naiknya presiden Soeharto (atau disebut dengan orde baru) hingga saat ini (reformasi). 11 Maret 1966-12 Mei 1998 (orde baru)</p>	<p>UUD 1945 sebagai nilai mutlak pada zaman orde baru. Pada zaman reformasi di adakan amandemen UUD 1945 dan berbagai macam reformasi birokrasi.</p>	<p>Pada orde baru dominasi pemerintah sangat terlihat dengan adanya penyederhanaan partai-partai. Partisipasi massa di batasi hanya oleh satu golongan</p>

	dan 12 Mei 1998- sekarang.		(Golkar), sehingga selama 32 tahun Indonesia berada di bawah kekuasaan Soeharto.
--	-------------------------------	--	--

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

### 4.3 Posisi Masyarakat dalam Demokrasi Deliberatif.

Demokrasi merupakan sebuah model pemerintahan muncul sejak zaman Yunani kuno bahkan hingga saat ini masih dianggap sebagai model yang tepat untuk menjalankan pemerintahan. Perdebatan atas demokrasi pun muncul seiring perkembangan demokrasi itu sendiri. Pada awalnya demokrasi dianggap sebagai sistem pemerintahan *medioker* yang menghasilkan kualitas kepemimpinan yang biasa-biasa saja, sehingga negara harus dipimpin oleh sebuah aristokrasi. Perdebatan menarik mengenai demokrasi disampaikan oleh Francis Fukuyama yang mengatakan bahwa demokrasi liberal merupakan “titik akhir evolusi ideologis manusia”<sup>58</sup>. Demokrasi liberal merupakan turunan dari dua model demokrasi yang berkembang di dunia pada abad ke XX. Ada dua model demokrasi yang paling dominan, yaitu demokrasi rakyat dan demokrasi liberal. Sebelum membahas dua model demokrasi tersebut, alangkah lebih baik jika kita merefleksikan kembali esensi dari demokrasi.

Menurut Hans Kelsen demokrasi terdiri dari Ide kebebasan, Prinsip mayoritas, dan ide persamaan<sup>59</sup>. Ide kebebasan terdiri dari perubahan ide kebebasan dan prinsip penentuan diri

<sup>58</sup> Anthony Giddens, *Melampaui Ekstrim Kiri dan Kanan (Masa Depan Politik Radikal)*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta (2009), hlm 150.

<sup>59</sup> Hans Kelsen, *Op.cit*, hlm 403-407.

sendiri (*self determined principal*). Perubahan ide kebebasan pada mulanya mengandung makna yang benar-benar negative. Kebebasan diartikan sebagai tidak adanya ikatan (masyarakat anarki). Ketiadaan ikatan ini merupakan bentuk negatif dari kebebasan. Kebebasan harus diartikan sebagai kebebasan politik dimana setiap manusia mengekspresikan kebebasannya dalam arti memanfaatkan kebebasan politiknya. Sehingga dalam menjalankan kebebasan ia terikat oleh tatanan yang ada di dalam masyarakat. Lalu ada prinsip penentuan diri sendiri (*self determined principal*). Merupakan sebuah kehendak umum (*the volonte generale*) yang sesuai dengan kehendak subjek-subjek (*the volonte de tous*) yang ada di dalamnya.

Prinsip kedua adalah prinsip mayoritas, adalah suatu derajat kebebasan tertinggi (yaitu prinsip penentuan diri sendiri) dalam tatanan sosial di jamin sepanjang tatanan sosial tersebut memerlukan persetujuan sebagian besar subjeknya dalam pembentukannya. Prinsip mayoritas bukanlah dominasi absolut oleh mayoritas melainkan prinsip ini hanya dapat dijalankan jika segenap warga negara diperbolehkan turut serta dalam pembentukan tatanan hukum, meski tatanan hukum tersebut ditentukan oleh kehendak mayoritas. Prinsip ketiga adalah ide persamaan yang mengandung arti bahwa setiap individu memiliki nilai politik yang sama dan setara, dan kehendak kolektif yang selaras dengan kehendak pribadinya. Dari pandangan Hans Kelsen di atas kita dapat mengkaji baik demokrasi rakyat atau demokrasi liberal sudah sejalan dengan ketiga prinsip tersebut.

Pertama kita akan membahas mengenai demokrasi rakyat. Demokrasi rakyat adalah terminologi demokrasi yang ada di negara-negara komunis. Golongan komunis bersifat ambivalent terhadap negara. Menurut Marx dan Engels negara merupakan mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas yang lain (*the state is nothing but a machine for the*

*oppression of one class by another*)<sup>60</sup>. Negara merupakan alat penindas yang akan dilenyapkan setelah masyarakat komunis dapat terbentuk. Masyarakat komunis merupakan sebuah keniscayaan sejarah. Perkembangan tertinggi dari empat tahapan masyarakat yaitu pertama masyarakat komunal primitif, lalu masyarakat perbudakan, lalu masyarakat merkantilis, dan masyarakat komunal modern. Dari gagasan Marx tersebut Lenin pendiri Uni Soviet melahirkan sebuah gagasan baru dalam sistem pemerintahan negara komunis yaitu demokrasi rakyat atau yang lebih dikenal dengan nama diktator proletariat.

Diktator proletariat merupakan organisasi pelopor dari orang-orang yang dirindas sebagai kelas penguasa untuk menghancurkan kaum penindas. Dalam tahapan diktator proletariat lenin berpendapat bahwademokrasi dalam negara komunis merupakan demokrasi untuk mayoritas dari rakyat dan penindasan dengan kekerasan terhadap kaum penghisap dan penindas, dengan jalan menyingkirkan mereka dari demokrasi. Demokrasi rakyat mengandung beberapa nilai diantaranya:

1. Gagasan Monisme, gagasan ini menolak keberadaan folongan-golongan yang berlainan aliran dengan negara.
2. Kekerasan sebagai alat paksa yang sah harus dipakai untuk mencapai masyarakat komunis.
3. Negara merupakan alat untuk mencapai komunisme, dengan menggunakan sistem mobilisasi bukan sistem perdamaian.

Dari penjelasan diatas dapat diklasifikasikan bahwa negara komunis tidak menyelenggarakan prinsip-prinsip demokrasi dalam negaranya. Masyarakat tidak memiliki kebebasan untuk menentukan keyakinan terbukti dari gagasan monisme. Prinsip mayoritas disalah gunakan menjadi tirani mayoritas, dan prinsip penentuan diri sendiri tidak dihargai karena tujuan negara

<sup>60</sup> Prof Miriam Budiharjo, *Dasar-daar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta (2002), hlm 86.

adalah mencapai masyarakat komunis, siapapun yang bertentangan dengan tujuan negara maka sah untuk disingkirkan dengan jalan kekerasan.

Model demokrasi yang kedua adalah demokrasi liberal. Demokrasi liberal menurut Franci Fukuyama terdiri dari dua komponen. Komponen pertama adalah liberalism yang merupakan aturan hukum (*the rule of law*), pengakuan atas hak untuk berbicara, dan hak untuk memiliki harta kekayaan secara bebas. Komponen kedua yaitu demokrasi adalah hak semua warga negara untuk memilih dan membentuk organisasi-organisasi politik<sup>61</sup>. Demokrasi memberikan hak kepada warga negara untuk memilih pemerintahannya sendiri melalui pemilu secara berkala yang jujur, rahasia, dan adil.

Demokrasi liberal banyak di anut oleh negara-negara barat yang sistem kapitalismenya tumbuh subur. Menurut Fukuyama hal tersebut terjadi karena demokrasi liberal merupakan “perjuangan untuk memperoleh pengakuan”. Dalam komponen demokrasi liberal yaitu liberalism setiap warga negara memiliki hak untuk memiliki harta kekayaan secara bebas. Kepemilikan harta kekayaan secara bebas menciptakan sebuah kondisi kemandirian bagi warga negaranya dan kapitalisme menuntut adanya sebuah kemandirian materi agar dapat berkembang pada sebuah sistem. Namun masyarakat kapitalis dapat menuju kondisi “akumulasi tanpa batas” dimana kekayaan materi dapat menjadikan seorang warga negara jauh dari kegiatan-kegiatan politik karena merasa tidak membutuhkan negara. Sehingga apatisme politik dapat muncul pada sistem demokrasi liberal. Dalam demokrasi liberal muncul sebuah keterasingan besar-besaran terhadap institusi-institusi politik. Banyak orang merasa bahwa yang terjadi dalam dunia politik tidak memiliki keterkaitan dengan apa yang terjadi dalam persoalan hidup mereka. Sebagian perubahan besar yang muncul dalam demokrasi liberal tidak terjadi dalam ranah politik formal dan hanya sebagian perubahan yang mengandalkan ranah politik. Demokrasi liberal disamakan

---

<sup>61</sup> Anthony Giddens, *Op.cit*, hlm 151.

oleh Webber dengan demokrasi representatif. Bagaimanapun pengorganisasiannya demokrasi representatif mengandung arti kekuasaan/pemerintahan yang dijalankan oleh kelompok-kelompok yang jauh dari pemilih dan sering kali didominasi oleh kepentingan-kepentingan remeh politik kepartaian<sup>62</sup>. Kondisi tersebut sudah dijelaskan oleh James S Fishkin sebagai *Impersonifikasi*, yaitu insane politik mengatasnamakan mayoritas dan kepentingan rakyat untuk melegitimasi tindakanya, padahal legitimasi tersebut belum tentu diraih melalui persetujuan mayoritas<sup>63</sup>.

Sebagai jawaban atas pernyataan Francis Fukuyama yang mengatakan bahwa demokrasi liberal merupakan “titik akhir evolusi ideologis manusia”, Anthony Giddens menyatakan bahwa dalam tahapan demokrasi harus ada bentuk demokrasi yang baru. Demokrasi dialogis atau selanjutnya disebut demokrasi deliberatif<sup>64</sup>. Demokrasi deliberatif merupakan model demokrasi yang legitimasi hukumnya diperoleh dari diskursus yang terjadi dalam dinamika masyarakat sipil antara berbagai pihak dalam kedudukan yang setara<sup>65</sup>. Demokrasi deliberatif memeberikan ruang di luar kekuasaan administratif melalui jaring-jaring komunikasi publik dalam masyarakat sipil. Ruang tersebut adalah ruang publik politis<sup>66</sup>.

Dalam bukunya *Faktizitat und Geltung*, Habbermas menyatakan bahwa suatu negara hukum tidak dapat diperoleh tanpa demokrasi radikal. Demokrasi radikal tersebut mendasari dirinya pada prinsip diskursus yang menekankan partisipasi serta kesetaraan antara warga masyarakat dalam praktek debat publik. Artinya, segala keputusan publik harus melibatkan

---

<sup>62</sup> Demokrasi liberal erat kaitanya dengan ekspresi berbagai kepentingan secara bebas sehingga memunculkan sebuah kebebasan untuk acuh terhadap kondisi politik. Anthony Giddens, *Op.cit*, hlm 160-163.

<sup>63</sup> . James S.Fishkin, *Op. Cit*. Hlm 13

<sup>64</sup> Demokrasi dialogis dan demokrasi deliberatif merupakan hal yang sama, menekankan proses demokrasi kepada dialog-dialog rasional yang emansipatoris. Anthony Giddens, *Op.cit*,hlm 162.

<sup>65</sup> Watimena, Reza, *Op.cit*, hlm 124.

<sup>66</sup> Dalam demokrasi deliberatif komunikasi akan menciptakan pertukaran ide-ide secara rasional dan tanpa tekanan, proses diskursus untuk mencapai consensus dilakukan secara emansipatoris. Listiyono Santoso, dkk, *Op.cit*, hlm 218.

seluruh elemen masyarakat yang nantinya juga terkena dampak dari keputusan tersebut dalam diskursus publik yang setara dan bebas dominasi<sup>67</sup>. Disinilah dibutuhkan sebuah ruang publik politis untuk menguji sebuah peraturan atau UU untuk dipersiapkan dan dimatangkan dengan diskusi rasional.

Ruang publik politis memiliki posisi yang sangat penting dalam teori demokrasi deliberatif. Karena ruang publik politis memberi kesempatan agar kepentingan dalam ruang privat dapat dihubungkan dengan kepentingan pada ruang publik. Sejarah ruang publik ini berawal pada masyarakat borjuis pada abad ke XVIII. Ruang publik digunakan oleh para kaum borjuis untuk melawan dominasi feodalistik penguasa yang berasal dari kalangan bangsawan pada waktu itu. Karena ingin memperbesar pengaruhnya kaum borjuis melakukan kritik sosial dan tekanan melalui ruang-ruang publik ini.

Namun pada zaman modern ruang publik ini mengalami apa yang disebut oleh Habermass sebagai depolitisasi dan refeodalisasi ruang publik. Depolitisasi terjadi saat ruang publik ini hanya digunakan sebagai sarana iklan saja. Ruang publik dimanfaatkan bukan untuk melakukan sarana kritik sosial dan menguji sebuah kebijakan dalam diskursus melainkan untuk kepentingan iklan belaka. Kedua adalah refeodalisasi. Refeodalisasi adalah upaya untuk memanipulasi ruang publik guna kepentingan industri. Refeodalisasi ini menyebabkan ruang publik tidak lagi murni untuk membentuk opini publik yang berdasarkan kepada perdebatan rasional dan consensus bebas dominasi. Opini publik yang lahir akibat refeodalisasi ruang publik ini adalah opini yang lahir dari elit media, politik dan ekonomi guna mencapai kepentingan mereka pada bidang industri. Ruang publik menjadi ekspresi kepentingan elit semata.

---

<sup>67</sup> Watimena, Reza, *Op.cit*, hlm 125.

Menurut Habermass ruang publik harus memenuhi dua persyaratan, yaitu harus bebas dan kritis. Bebas artinya setiap pihak dapat berbicara dimanapun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Kritis artinya siap dan mampu secara adil dan bertanggung jawab menyoroti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik<sup>68</sup>. Ini sejalan dengan hakikat demokrasi yang disampaikan oleh James S Fishkin. demokrasi memberikan “suara” pada masyarakat, dan demokrasi memberikan ruang bagi masyarakat untuk menemukan pemecahan masalahnya<sup>69</sup>. Ini adalah hal esensial dalam demokrasi namun terkadang dimaknai secara berbeda dalam penerapannya. “Suara” dalam demokrasi di artikan sebagai kesempatan bagi setiap warga Negara sebagai individu untuk mengarahkan kebijakan negranya sesuai dengan apa yang ia inginkan.

Demokrasi menurut Habermass harus memiliki dimensi deliberatif, yaitu posisi dimana kebijakan publik harus disahkan terlebih dahulu dalam diskursus publik. Dengan demikian demokrasi deliberatif ingin membuka ruang partisipasi yang luas bagi warga negara. Partisipasi yang luas ini untuk menciptakan hukum yang legitim. Pandangan ini sebagai kritik atas pendapat JJ Roesseau yang menyatakan bahwa sumber legitimasi adalah kehendak umum. Sehingga bagaimanapun prosesnya jika sebuah produk hukum dinyatakan sebagai kehendak umum maka produk tersebut sudah legitim. Hal ini ditentang oleh Habermass, Habermass mencontohkan bahwa dalam suatu negara jika Undang-undang dianggap sebagai sebuah kehendak umum, maka tidak peduli apakah dalam pembuatanya melalui cara yang partisipatif atau tidak, emansipatoris atau tidak dapat dikatakan legitim.

Legitimasi hukum dalam demokrasi deliberatif tidak berasal dari output produknya, melainkan bagaimana produk tersebut dibentuk. Hukum yang legitim adalah hukum yang dibuat dalam prosedur yang adil, yaitu prosedur dimana segala kebijakan publik dalam bentuk hukum

<sup>68</sup> Watimena, Reza, *Op.cit*, hlm 127.

<sup>69</sup> Fishkin, James. S *When The People Speak*, Oxford University Press, London, 2009, hlm 1-9.

ataupun keputusan politis lainnya haruslah diuji dahulu dalam diskusi publik. Dengan kata lain demokrasi deliberatif mencapai legitimasi hukum melalui proses diskursus dalam ruang publik politis.

Habermass melanjutkan bahwa segala keputusan politik selalu dipengaruhi oleh dua hal. Faktisitas hukum dan validitas hukum. Faktisitas hukum merupakan kepastian hukum demi rumusan yang ada pada hukum itu sendiri. Validitas hukum merupakan hukum yang dilegitimasi secara moral<sup>70</sup>. Validitas hukum hanya dapat dicapai dengan diskursus rasional yang emansipatoris dimana warga negara dapat berpartisipasi. Hal ini dikarenakan bahwa partisipasi merupakan wujud dari tindakan komunikatif yang merupakan orientasi dasar dari tindakan manusi. Dalam tindakan komunikatif seperti sudah dijelaskan dalam bab dua terdapat tiga kebenaran, yaitu kebenaran konstantif, kebenaran normatif, dan kebenaran ekspresif. Lalu tindakan komunikatif bertujuan untuk menciptakan “kondisi keberpikiran”. “Kondisi keberpikiran” mengarahkan semua individu untuk bergerak dalam kerangka ide rasional. Segala tindakan ditimbang berdasarkan rasionalitas individu tersebut, bukan kepada hal-hal yang bersifat non-rasional seperti hegemoni, dominasi, maupun manipulasi.

Setelah membahas tiga model demokrasi yaitu demokrasi rakyat, demokrasi liberal dan demokrasi deliberatif, maka kita dapat menyimpulkan bentuk ketiga demokrasi tersebut melalui bagan di bawah ini:

**Tabel 3**

**Komparasi Demokrasi Rakyat, Liberal, dan Deliberatif.**

	Demokrasi Rakyat	Demokrasi Liberal	Demokrasi deliberatif
Ciri utama	Diktator Proletariat	Kecenderungan kearah kapitalisme	Adanya ruang publik politis yang emansipatoris

<sup>70</sup> Watimena, Reza, *Op.cit*, hlm 120.

Tujuan	Negara sebagai alat penindas kelas	Memenuhi hak-hak warga negara	Menciptakan jaring komunikasi antar kelompok
Kebebasan berpolitik	Ditentukan oleh negara, menolak adanya pluralisme	Masyarakat bebas untuk berpolitik melalui jalur-jalur representasi	Kebebasan untuk bertindak secara rasional
Cara mengambil kebijakan	Masyarakat tidak dilibatkan, seluruh keputusan berada di tangan negara	Melalui kesepakatan lembaga representatif.	Dilakukan dengan diskursus yang rasional dan emansipatoris.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Bagan di atas menunjukkan bahwa untuk menciptakan kondisi kesetaraan dalam mengambil kebijakan sistem yang paling sesuai adalah demokrasi deliberatif. Karena, untuk mengambil kebijakan tidak terbentur dengan prosedur perwakilan yang rumit dan juga tidak dimanipulasi sepenuhnya oleh negara. Melainkan melalui diskursus rasional yang emansipatoris.

Dari bagan di atas menjelaskan pula bahwa tujuan negara dalam setiap sistem demokrasi berbeda-beda. Demokrasi rakyat memandang negara secara negatif. Bahwa negara merupakan produk penindasan yang akan terhapus jika masyarakat sudah mencapai tahapan masyarakat komunal modern. Keberadaan negara dimaklumi hanya sebatas untuk menindas dan menghapus kelas lain. Kebebasan politik tidak diakomodir oleh negara, adanya pandangan monism yang menuntut adanya kesergaman pola berpikir masyarakat. Segala ideologi yang bertentangan dengan ideologi negara harus dihapuskan oleh negara. Cara kekerasan dianggap sah sepanjang ditujukan kepada masyarakat yang berbeda ideologi dengan ideologi resmi negara. Keputusan diambil sepenuhnya oleh negara. Contohnya pada negara Uni Soviet, dimana menolak adanya sistem *Checks and Balances* sehingga seluruh lembaga negara baik eksekutif, legislatif, dan

yudikatif berada di tangan soviet tertinggi. Pemimpin diantara soviet tertinggi disebut dengan presidium soviet<sup>71</sup>.

Model demokrasi yang kedua adalah demokrasi liberal. Demokrasi liberal identik dengan kapitalisme, karena dalam demokrasi liberal hak untuk memperoleh kekayaan secara bebas dilindungi oleh negara dan terdapat nilai “akumulasi tanpa batas”<sup>72</sup>. Nilai “akumulasi tanpa batas” berarti bahwa seseorang berhak untuk mendapatkan kekayaan secara besar-besaran tanpa bisa dihalangi oleh negara. Tujuan negara adalah untuk memenuhi hak kebebasan warga negara, termasuk kebebasan untuk memperoleh kekayaan melalui “akumulasi tanpa batas”. Kebebasan berpolitik sangat dijunjung tinggi dalam demokrasi liberal, kebebasan untuk berpartisipasi maupun tidak sangat dihargai. Kebebasan politik untuk menentukan kebijakan dimanifestasikan melalui lembaga representatif. Menjadi masalah adalah masyarakat yang cenderung apatis terhadap peristiwa politik. Karena kemandirian tatanan sosial dapat mengurangi kekuatan negara terhadap masyarakatnya. Negara bukanlah kekuatan tertinggi diteritorialnya, terdapat kelompok-kelompok yang memiliki kekuatan setara negara. Hal ini disebut dengan pluralisme kelompok<sup>73</sup>. Pluralisme kelompok merupakan sebuah hal yang baik jika antar kelompok mampu berkomunikasi dengan baik, namun jika setiap kelompok berdiri sendiri dengan hukumnya masing-masing maka akan terjadi disintegrasi komunitas. Disintegrasi komunitas adalah saat kelompok-kelompok yang berada dalam sebuah tatanan sosial memiliki kecenderungan untuk melanggar hukum yang sah. Hal ini dikarenakan kesenjangan antara negara dan masyarakat. Dalam sistem ini negara tampil sebagai manipulator kehidupan sosial. Kebijakan ditentukan oleh

---

<sup>71</sup> Prof. Miriam Budiharjo, *Op.cit*, hlm 89.

<sup>72</sup> Kapitalisme dapat berkembang subur dalam sistem sosial yang menuntut kemandirian. Sistem sosial tersebut terdapat dalam demokrasi liberal, “akumulasi tanpa batas” merupakan konsekuensi dari kemandirian sebuah tatanan sosial. Anthony Giddens, *Op.cit*, hlm 154.

<sup>73</sup> Roberto M Unger, *Op.cit*, hlm 78.

kesepakatan kelompok-kelompok kekuasaan yang berada dalam lingkup negara<sup>74</sup>. Hal ini merupakan konsekuensi dari demokrasi liberal, yaitu negara cenderung jauh dari masyarakat. Hal ini disampaikan oleh Anthony Giddens sebagai “upaya pemisahan masyarakat sipil dan negara” yang merupakan kontribusi terbesar demokrasi liberal<sup>75</sup>. Cara mengambil keputusan dalam sistem demokrasi liberal melalui lembaga representatif yang dipilih melalui pemilu rutin.

Upaya pemisahan antara negara dan masyarakat banyak ditemui dalam tradisi demokrasi liberal. Salah satunya adalah pendapat Edmund Burke, anggota parlemen dari partai Whig<sup>76</sup>. Dalam relasi antara anggota parlemen dan masyarakat Edmund Burke mengatakan bahwa,

*“Demokrasi perwakilan hanya berarti ini: bahwa para wakil itu bukan utusan pandangan-pandangan pendukungnya, melainkan wakil-wakil dari pribadi mereka sendiri. Dia tidak mempunyai kewajiban apapun kepada para pemilihnya selain pertimbangannya. Kalau pertimbangannya ternyata keliru, tentu saja proses demokrasi dapat mengusur wakil tersebut dengan tidak memilihnya untuk menjabat jabatan itu lagi. Sampai saat itu, wakil tersebut bebas mengatakan dan melakukan apa yang dikehendakinya. Sebagai prinsip, hal itu telah ditanam kuat-kuat dalam tradisi demokrasi, sekalipun, tentu saja, hal tersebut tidak selalu dilaksanakan dalam praktek”<sup>77</sup>.*

Model demokrasi yang ketiga adalah demokrasi deliberatif. Seperti dijelaskan diatas bahwa demokrasi deliberatif bertujuan untuk menciptakan hukum yang legitim melalui ruang diskursus yang rasional. Diskursus yang rasional ini dilakukan dalam ruang publik politis yang emansipatoris. Ruang publik politis yang emansipatoris ini berarti bahwa ruang publik ini dapat diakses oleh seluruh masyarakat tanpa mengkualifikasikan kualitas masyarakat tersebut. Selama bebas dan kritis, seluruh masyarakat dapat berpartisipasi dalam diskursus untuk menentukan sebuah kebijakan. Masyarakat dinilai sebagai sumber dari legitimasi hukum. Masyarakat

<sup>74</sup> Roberto M Unger, *Op.cit*, hlm 76.

<sup>75</sup> Anthony Giddens, *Op.cit*, hlm 168.

<sup>76</sup> Partai Whig adalah partai politik di Inggris yang menjunjung tinggi liberalism dan reformasi, pada perkembangannya disebut partai liberal. Diane Revitch&Abigail Threnstorm (ed), *Demokrasi Klasik dan Modern*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta(2005), hlm 107.

<sup>77</sup> Diane Revitch&Abigail Threnstorm (ed), *Op.cit*, hlm 108.

merupakan peserta diskursus dan yang memberikan kekuasaan kepada negara (berdasarkan teori kontrak sosial/kedaulatan rakyat). Masyarakat mencapai kebenaran melalui tindakan komunikatif. Tindakan komunikatif ini mengandung kebenaran konstantif, yaitu kebenaran yang ada di dalam masyarakat yang disetujui berulang-ulang. Kebenaran normative yang merupakan hal-hal yang disetujui melalui tindakan-tindakan pembuatan regulasi. Kebenaran ekspresif yaitu klaim atas kejujuran yang muncul secara tiba-tiba.

Walaupun seolah-olah demokrasi deliberatif ini tampak seperti demokrasi langsung pada era Yunani kuno sebenarnya merupakan konsep yang berbeda. Demokrasi langsung menuntut seluruh permasalahan diselesaikan melalui sidang-sidang rakyat. Sedangkan, demokrasi deliberatif tidak memaksa rakyat untuk menghadiri sidang-sidang pengambilan keputusan. Namun, membuka ruang yang sebebas-bebasnya agar masyarakat dapat berpartisipasi. Hal yang perlu diwaspadai adalah gelombang partisipasi yang besar namun dengan sarana yang tak memadai. Jika demokrasi deliberatif dilakukan tanpa adanya sarana yang tepat maka dapat menimbulkan sebuah anarki. Karena semua meminta untuk berperan tanpa adanya pola partisipasi yang diatur.

Tujuan dari demokrasi deliberatif adalah untuk menciptakan jarring-jaring komunikasi yang tidak terputus dari konteks sosial<sup>78</sup>. Konsepsi ini sesuai dengan berbagai macam perkembangan ilmu pengetahuan. Sebagai bahan rujukan penulis ingin menyampaikan sedikit mengenai teori pemikiran sistem oleh Fritjof Capra. Fritjof Capra mengatakan bahwa masyarakat hari ini mengalami krisis persepsi, yaitu kondisi dimana dunia tidak dipandang secara keseluruhan tetapi berdasarkan mekanisme (gejala Newtonian)<sup>79</sup>. Sebuah sistem tidak dapat

---

<sup>78</sup> Watimena, Reza, *Op.cit*, hlm 123.

<sup>79</sup> Gejala Newtonian adalah memandang dunia dengan memisah-misahkan komponennya lalu dinilai berdasarkan kondisi komponen tersebut. Fritjof Capra, *Jaring-jaring Kehidupan (judul asli The Web of Life)*, Fajar Pustaka Baru: Yogyakarta (2002), hlm 11.

dinilai berdasarkan mekanismenya saja tetapi harus berdasarkan segala keterkaitannya dengan alam. Pandangan ini dinamai pandangan ekologis. Pandangan ekologis berawal dari sebuah pertanyaan yang diajukan oleh seorang ilmuwan biologi asal Austria pada tahun 1944, Erwin Schrodinger. Pernyataan itu dimuat dalam jurnalnya yang berjudul *What is Life?* Yang mempertanyakan bagaimana struktur dapat muncul dalam sekumpulan acak molekul<sup>80</sup>. Pandangannya merangsang lahirnya ilmu biologi molekuler dan ilmu ilmu lain seperti fisika kuantum dan psikologi *gesalt* yang tidak mempelajari mekanisme namun mempelajari pola keterkaitan antar molekul. Perubahan paradigma mencakup suatu perubahan dalam organisasi sosial, dari hierarkis menjadi jaringan<sup>81</sup>. Inilah yang disebut dengan pemikiran sistem.

Pola yang sama juga terjadi dalam demokrasi deliberatif, yang memandang dasar legitimasi bukan berasal dari substansi sebuah peraturan. Melainkan melalui pola-pola pertukaran jaringan dengan tindakan komunikatif. Bagaimana sebuah peraturan dapat dikatakan legitim tidak berasal dari hierarkis kedudukannya. Contohnya dalam sebuah negara Undang-undang memiliki posisi yang lebih tinggi secara structural ketimbang Perda (peraturan daerah). Namun Undang-undang tersebut tidak dihasilkan melalui diskursus rasional, tetapi ditetapkan secara sepihak oleh negara. Sedangkan, Perda yang notabene lebih rendah dari undang-undang dibuat melalui diskursus rasional. Maka dalam pandangan demokrasi deliberatif perda tersebut lebih legitim daripada undang-undang. Hal ini merupakan buah dari pemikiran sistem dalam konteks hukum dan bernegara. Hukum dinilai legitim jika itu mendapatkan validitas moral melalui diskursus rasional dalam ruang publik politis yang emansipatoris. Walaupun berada pada hierarkis rendah namun hukum dapat menjadi sangat legitim jika dibentuk berdasarkan pola-pola petukaran jaringan.

---

<sup>80</sup> Fritjof Capra, *Op.cit*, hlm 9.

<sup>81</sup> Fritjof Capra, *Op.cit*, hlm 29-31.

Demokrasi deliberatif selain ingin menciptakan partisipasio masyarakat yang tinggi dan hukum yang legitim juga ingin menciptakan sebuah pola jaringan antara masyarakat dan negara. Agar dampak demokrasi liberal yaitu disintegrasi komunitas dapat teratasi dengan tindakan komunikatif yang dilakukan oleh kelompk-kelompok dalam jaringan tersebut. Masyarakat akan didekatkan dengan negara dan kelompok sosial lain dalam diskursus rasional.

Pandangan demokrasi deliberatif atas masyarakat didasari oleh teori-teori kritis. Teori kritis pertama kali dikemukakan oleh Max Horkheimer<sup>82</sup>. Teori kritis merupakan jawaban atas teori tradisional. Secara ringkas pertentangan kedua teori tersebut dijelaskan melalui bagan dibawah ini.

**Tabel 4**  
**Perkembangan Tradisi Pemikiran Tradisional dan Kritis.**

Teori Tradisional	Teori Kritis
Bersifat netral, melestarikan <i>status quo</i> .	Kritis atas perkembangan masyarakat itu sendiri.
Bersifat a-historis (tidak menempatkan perkembangan masyarakat dalam objek kajian).	Bersifat historis (menempatkan masyarakat sebagai objek dalam mengkaji sebuah gejala sosial)
Pemisahan antara teori dan praktek.	Bersifat teoritis-praktis.

Sumber: Listiyono, dkk. *Epistimologi Kiri*, Ar-ruzz media: Yogyakarta (2009).

<sup>82</sup> Max Horkheimer adalah pendiri mazhab frankfut. Ia mendirikan mazhab frankfut bersama adorno. Dalam tataran gerakan disebut dengan gerakan kritis yang pada akhirnya berkembang menjadi gerakan kiri baru (*The new left movement*). Listiyono dkk, *Op.cit*, hlm 93-97.

Dalam ilmu hukum perkembangan kajian teori kritis digagas oleh seorang Professor Universitas Harvard, yaitu Roberto M Unger. Disebut dengan *Critical Legal Studies* (Kajian Hukum Kritis). Sebagai bahan refleksi untuk mengkaji posisi masyarakat dalam bernegara penulis memandang perlu untuk menyampaikan mengenai kajian *Critical Legal Studies* secara ringkas.

*Critical Legal Studies* (teori hukum kritis) merupakan gerakan hukum yang membahas posisi hukum dalam hubungannya dengan masyarakat, hukum tidak dipandang secara positif semata tetapi dikaji dengan memperhatikan unsur-unsur budaya masyarakat dalam perkembangan hukum itu sendiri. Studi hukum kritis bersifat empiris namun dalam ruang lingkup global. Berbeda dengan antropologi hukum yang memiliki ruang lingkup yang lebih kecil, teori hukum kritis mengkaji perkembangan masyarakat dalam sudut pandang yang luas. Dengan memperhatikan kajian sejarah manusia teori hukum kritis telah memberikan sebuah terobosan besar dalam dunia pendidikan hukum. Teori hukum kritis mengkaji posisi masyarakat dalam pranata hukum yang di buat oleh negara. Teori hukum kritis juga menyodorkan metode penyajian fenomena hukum dan kenegaraan dari sudut pandang yang berbeda dari biasanya. Teori hukum kritis dapat dijadikan pisau analisa untuk mengkaji posisi masyarakat dan hukum serta perkembangan demokrasi di Indonesia. Reformasi politik dan restrukturisasi kenegaraan pada tahun 1998 merupakan dampak dari supra sistem yang ada di dalam masyarakat hukum Indonesia.

Teori hukum kritis dimulai dengan kritik terhadap perkembangan teori sosial yang sangat lambat. Teori sosial tidak berkembang secara pesat pada abad ke 20 yang disebut sebagai "Beban masa lalu"<sup>83</sup>. Merupakan kondisi dimana generasi cendekiawan sosial saat ini hanya menjadi *epigone* (peniru) dari teori-teori sosial yang ada di zaman sebelumnya. Teori

---

<sup>83</sup> Roberto M.Unger *Op. Cit* hlm 1-3.

hukum kritis mengkritik mengenai tatanan sosial yang ada sekarang dengan paradigma kolektivitasnya yang relatif terbatas dalam hal keleluasaan, kekonkretan, intensitas, dan koherensinya. Cita-cita bersama yang dirumuskan melalui perjanjian sosial dirasa belum konkret dan koheren untuk menjadi pedoman masyarakat secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan setiap individu dalam masyarakat tidak memiliki intensitas peran yang sama dalam proses perumusan cita-cita bersama tersebut. Andaikan sistem nilai bersama yang benar-benar terpadu dan semua orang turut berperan dengan intensitas yang sama untuk menentukan tentang sebuah nilai yang akan di anut oleh kelompok masyarakat tersebut maka sesungguhnya tindakan koersif negara dalam menegakan hukum tidak diperlukan lagi. Walaupun dalam ruang lingkup masyarakat yang didominasi suatu kelompok, tatanan sosial yang ada harus memberikan kesempatan kepada individu-individu untuk membuat pertimbangan yang berpengaruh minimal untuk dirinya sendiri.

Tatanan sosial pun tidak memiliki kondisi yang emansipatoris bagi anggota-anggota di dalamnya, ditandai dengan adanya pembatasan-pembatasan terhadap sebuah kelompok tertentu<sup>84</sup>. Hal tersebut semakin mengkungung masyarakat yang berada di dalam tatanan sosial seperti itu. Saat peran individu diminimalisir dan di lain sisi ada tekanan terhadap kelompok-kelompok tertentu. Tekanan ini tidak hanya berupa tekanan politik saja namun keterasingan secara ekonomi pun menciptakan kondisi yang tidak emansipatoris.

Tiga konsep hukum yang di paparkan oleh Roberto M unger adalah, 1) Hukum Adat (*customary law*); 2) Hukum Birokratis dan 3)Tatanan Hukum (*legal order*). Konsep hukum yang pertama adalah hukum adat yang pengertiannya adalah setiap pola interaksi yang muncul berulang-ulang di antara banyak individu dan kelompok, di ikuti pengakuan yang relative

---

<sup>84</sup> Contohnya adalah pada masyarakat di Uni Soviet dimana sebuah kelas berusaha menindas kelas yang lain sehingga tidak tercipta ruang yang emansipatoris.

eksplisit dari kelompok dan individu tersebut bahwa pola-pola interaksi demikian memunculkan ekspektasi perilaku timbal balik yang harus dipenuhi. Hukum adat ini memiliki dua sisi. Sisi yang pertama adalah pola interaksi seperti ini memunculkan sebuah keseragaman yang merupakan sebuah kondisi ideal yang disetujui bersama contohnya adalah sistem barter atau pembagian kerja antara wanita dan lelaki pada zaman primitif. Sisi yang kedua adalah upaya atau kecenderungan untuk mengikuti pola mayoritas yang sudah ada. Hukum adat ini merupakan bangunan awal dari seluruh sistem hukum yang nantinya muncul. Hukum adat ini tidak bersifat publik ataupun positif. Sifatnya yang nonpublik berarti bahwa hukum tersebut dikenal oleh seluruh masyarakat, dan bukan terkait kepada pemerintah yang terpusat. Hukum tersebut tidak bersifat positif melainkan terdiri dari alasan-alasan yang mendasari pelaksanaan segala bentuk komunikasi dan pertukaran.

Konsep hukum yang kedua adalah hukum birokratis. Hukum birokratis adalah peraturan-peraturan yang bersifat eksplisit yang ditetapkan dan ditegakan oleh pemerintah yang sah. Bentuk peraturannya bersifat preskripsi (mengikat), eksplisit, larangan atau izin. Hukum ini sengaja diberlakukan oleh pemerintah, bukan tercipta secara spontan dari masyarakat. Munculnya hukum birokratis disebabkan oleh pemisahan negara dengan masyarakat dan disintegrasi komunitas. Negara tampil sebagai manipulator kehidupan sosial. Hukum publik bertindak sebagai alat negara untuk memanipulasi relasi-relasi sosial. Hukum menjadi alat kepentingan kekuasaan kelompok-kelompok yang mengendalikan negara.

Konsep hukum yang ketiga adalah tatanan hukum. Hukum sebagai tatanan hukum diyakini bersifat general dan otonom, sekaligus publik dan positif. Hukum bersifat otonom tatkala hukum-hukum yang dibuat bukan merupakan pengulangan interaksi interaksi yang bersifat non hukum contohnya takhayul. Hukum merupakan pola interaksi masyarakat yang di

akui sebagai hukum serta aturan yang di sahkan oleh pemerintah. Tatanan hukum membedakan antara proses legislasi yang merupakan hasil politik dengan hukum administrasi dan adjudikasi. Proses legislasi dibedakan dari proses administrasi agar melindungi kesetaraan formal warga negara dari kesewenangan pemerintah, Administrasi deibedakan agar menjunjung tinggi generalitas, dan adjudikasi dibedakan agar menjunjung tinggi keseragaman (*equality before the law*). Tatanan hukum muncul akibat pluralism hukum yang ada dalam masyarakat sehingga muncul berbagai macam hukum yang berbeda-beda bahkan bertentangan di dalam masyarakat. Hukum yang berbeda-beda ini juga memunculkan berbagai macam kelompok kepentingan, teori kritis mengklasifikasikan negara dalam hal ini pemerintah sebagai kelompok kepentingan yang terpisah dari masyarakat.

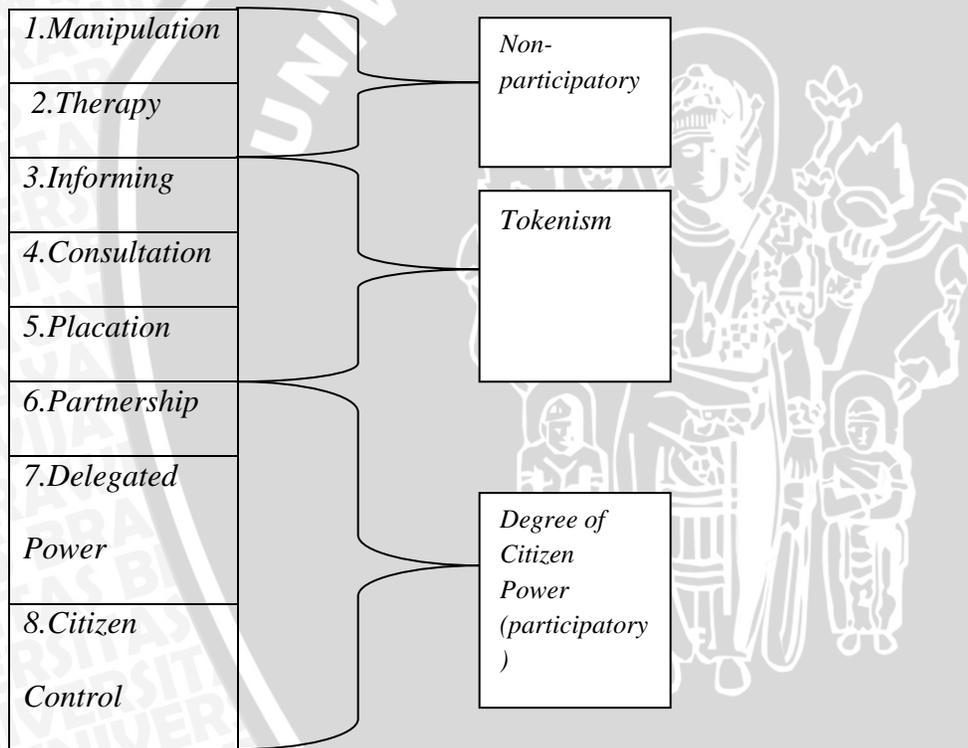
#### **4.4 Analisa tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.**

Sebelum memulai analisa yuridis dan memulai penilaian kualitas peraturan perundang-undangan terhadap ketentuan partisipasi dalam Undang-undang di atas maka harus dipaparkan terlebih dahulu mengenai konsepsi partisipasi masyarakat yang berkembang selama ini. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Partisipasi masyarakat sangat erat kaitanya dengan kekuatan atau hak masyarakat, terutama dalam pengambilan

keputusan dalam tahap identifikasi masalah, mencari pemecahan masalah sampai dengan pelaksanaan berbagai kegiatan<sup>85</sup>.

Partisipasi lebih mempromosikan *Participatory* disbanding dengan *representative democracy*. Karena partisipasi melibatkan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan pada *representative democracy* masyarakat hanya dijadikan sumber suara untuk dapat menduduki kursi parlemen.

**Bagan 6**  
**Tangga Partisipasi Masyarakat Menurut Sydney Arnstein**



Sumber: Tesis Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota Pati, Suciati, Program Pasca Sarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro (2006), hlm 44-51.

Menurut Sydney Arnstein, terdapat delapan tangga partisipasi masyarakat dengan urutan sebagai berikut:

<sup>85</sup> Diambil dari tesis *Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota Pati*, Suciati, Program Pasca Sarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro (2006), hlm 44-51.

1. *Manipulation* (manipulasi)

Pada tahapan ini merupakan tahapan partisipasi yang paling rendah, masyarakat hanya dijadikan alat legitimasi dan sasaran propaganda oleh pemerintah.

2. *Therapy* (penyembuhan)

Pada tahapan ini Dengan berkedok melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, para ahli memperlakukan anggota masyarakat seperti proses penyembuhan pasien dalam terapi. Meskipun masyarakat terlibat dalam kegiatan, pada kenyataannya kegiatan tersebut lebih banyak untuk mendapatkan masukan dari masyarakat demi kepentingan pemerintah.

3. *Informing* (menginformasikan)

Pada tahapan ini masyarakat diberikan informasi mengenai berbagai macam permasalahan terutama mengenai hak-hak mereka. Namun masih sering terjadi informasi satu arah dari pemerintah tanpa memberikan ruang kepada masyarakat untuk melakukan umpan balik. Pada situasi ini informasi diberikan di akhir proses sehingga masyarakat tidak memiliki daya untuk mempengaruhi pemerintah.

4. *Consultation* (konsultasi)

Mengundang opini masyarakat, setelah memberikan informasi kepada mereka, dapat merupakan langkah penting dalam menuju partisipasi penuh dari masyarakat. Meskipun telah terjadi dialog dua arah, akan tetapi cara ini tingkat keberhasilannya rendah karena tidak adanya jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Metode yang sering digunakan adalah survei, pertemuan lingkungan masyarakat, dan dengar pendapat dengan masyarakat.

5. *Placation* (penenteraman)

Pada tahapan ini masyarakat sudah mulai di undang untuk membahas sebuah permasalahan oleh pemerintah, namun masih terbatas kepada anggota-anggota masyarakat secara terpisah. Pada tahapan ini anggota-anggota masyarakat yang di undang terkadang tidak memiliki posisi yang setara dengan pemerintah, karena terbatas dari segi jabatan dan jumlah.

6. *Partnership* (kerjasama)

Pada tingkat ini, atas kesepakatan bersama, kekuasaan dalam berbagai hal dibagi antara pihak masyarakat dengan pihak pemegang kekuasaan. Dalam hal ini disepakati bersama untuk saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan dan pembuatan keputusan serta pemecahan berbagai masalah. Telah ada kesamaan kepentingan antara pemerintah dan masyarakat.

7. *Delegated Power* (pelimpahan kekuasaan)

Pada tingkatan ini masyarakat diberikan ruang untuk memutus sebuah permasalahan, di sini masyarakat diberikan kewenangan untuk menetapkan sebuah keputusan atau peraturan yang nantinya akan di tetapkan oleh pemerintah.

8. *Citizen Control* (control masyarakat)

Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kewenangan untuk mengatur peraturan, program atau kelembagaan yang menyangkut kepentingan mereka.

Pada tingkatan yang pertama dan kedua yaitu *Manipulation* dan *Therapy* disebut tahapan *Non-participatory* (non-partisipasi), lalu pada tahapan *Informing*, *consultation*, *placation* disebut dengan *Tokenism* (penghargaan), dan pada tahap *partnership*, *delegated power*, *ctizen control*

disebut dengan *Degree of Citizen Power* (tingkat kekuatan masyarakat). Pada tingkatan kekuatan masyarakat inilah partisipasi masyarakat yang setara dapat terwujud.

Setelah memaparkan konsep partisipasi masyarakat menurut Sydney Arnstein, maka kita bisa membandingkan kualitas peraturan perundang-undangan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan dan lembaga legislatif dengan konsep tangga partisipasi.

Pertama adalah Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang susunan kedudukan MPR, DPR dan DPD atau yang di singkat UU MD3. Pada UU MD3 ini beberapa pasal yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Pasal 69 ayat (2) yang menyatakan fungsi DPR yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan adalah dalam kerangka representasi masyarakat. Sedangkan fungsi representasi dengan fungsi partisipasi berbeda, fungsi representasi adalah sebagai perwakilan konstituen untuk menyampaikan kehendak konstituen tersebut. Sedangkan jika anggota lembaga legislatif memiliki fungsi partisipasi adalah anggota legislatif berfungsi untuk memberikan peran kepada masyarakat terkait dengan fungsi-fungsi lembaga tersebut.

Lembaga representatif merupakan cirri dari sistem demokrasi tidak langsung, menjadi permasalahan yang harus diatasi adalah bahwa sebenarnya kerangka representasi adalah degradasi dari prinsip penentuan diri-sendiri (*self determined principal*) dalam kehidupan politik<sup>86</sup>. Penentuan diri-sendiri (*self determined principal*) menuntut bahwa tatanan sosial harus dibuat dengann keputusan bulat dari semua subjeknya dan bahwa keputusan tersebut harus tetap mengikat hanya sepanjang keputusan tersebut mendapat persetujuan dari semua subjeknya. Kehendak kelompok (*the volonte generale*) harus tetap selaras dengan kehendak para subjek (*the volonte de tous*)<sup>87</sup>. Pertanyaannya adalah apakah kerangka representasi di Indonesia dapat

<sup>86</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum & Negara*, Nusamedia : Bandung (2010) hlm 408.

<sup>87</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum & Negara*, Nusamedia : Bandung (2010).

mengakomodir kehendak para subjek? Jika dijelaskan oleh Hans Kelsen bahwa dalam demokrasi salah satu ide demokrasi adalah prinsip penentuan diri sendiri (*self determined principal*) apakah berarti dengan adanya fungsi representasi dapat mendapatkan persetujuan semua subjeknya dalam mengambil keputusan?

Dijelaskan pada pasal 71 huruf S UU MD3 mengenai tugas dan wewenang DPR yang berbunyi “*Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat*”. Pasal tersebut menegaskan fungsi representasi DPR sebagai delegasi masyarakat untuk membuat Undang undang (fungsi legislasi sesuai Pasal 70 ayat 1 UU MD3), menetapkan APBN (fungsi anggaran sesuai Pasal 70 ayat 2 UU MD3) dan pengawasan undang-undang dan APBN (fungsi pengawasan sesuai dengan pasal 70 ayat 3 UU MD3). Jika dikaitkan dengan fungsi legislasi DPR maka dalam pembuatan Undang-undang harus sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Ketersesuaian dengan aspirasi masyarakat dijelaskan di Pasal 79 huruf I UU MD3 yang berbunyi “*Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja berkala*” dan Pasal 79 huruf J UU MD3 yang berbunyi “*Menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat*” dapat ditafsirkan dalam Tatib DPR RI, yaitu:

### ***Pasal 203***

2. *Fungsi DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.*
3. *Dalam melaksanakan representasi rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan dengan kunjungan kerja.*
4. *Hasil kunjungan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dijadikan bahan dalam rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum.*
5. *Selain dengan cara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), anggota dalam satu daerah pemilihan dapat membentuk rumah aspirasi.*
6. *Rumah aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berfungsi untuk menerima dan menghimpun aspirasi masyarakat.*

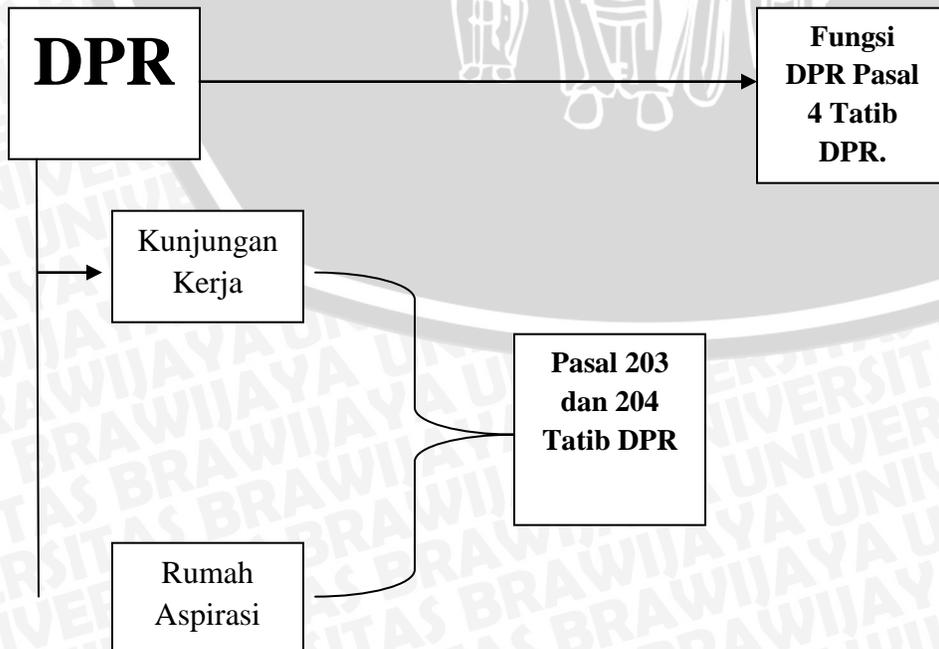
**Pasal 204**

1. Pelaksanaan kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203 ayat (2) dilakukan untuk menyerap aspirasi masyarakat di daerah pemilihan anggota.
2. Kunjungan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan ke daerah pemilihan paling sedikit 1 (satu) kali setiap 2 (dua) bulan atau 6 (enam) kali dalam 1 (satu) tahun, dengan waktu paling lama 5 (lima) hari ,yang dilaksanakan di luar masa reses dan di luar sidang-sidang DPR.
3. Aspirasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan untuk melaksanakan fungsi DPR.
4. Tata cara penyerapan aspirasi masyarakat oleh anggota diatur oleh fraksi.

**Pasal 205**

1. Dalam menjalankan fungsi rumah aspirasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203 ayat (5), dapat dibentuk koordinator.
2. Rumah aspirasi didukung oleh anggaran serta pegawai, yang dibebankan pada anggaran DPR.

**Bagan 7**  
**Alur Partisipasi Publik di DPR**





DPR hanya mewajibkan kunjungan kerja dilakukan namun tidak mewajibkan anggota DPR untuk menginventarisasi hasil kunjungan kerja agar dapat dijadikan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Seperti kata-kata yang terdapat pada pasal 204 “*Aspirasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan untuk melaksanakan fungsi DPR.*” Hal ini sangatlah bias karena tidak mewajibkan anggota dewan untuk mentabulasi aspirasi dan diwajibkan untuk di bahas. Sehingga tidak pernah ada jaminan bahwa kunjungan kerja yang dibuat memang untuk menjalankan fungsi DPR atau tidak.

Hasil kunjungan kerja sebagai upaya untuk menghimpun aspirasi rakyat hanya dijadikan bahan dalam sidang-sidang di DPR. Tidak terdapat jaminan bahwa produk yang dihasilkan seperti undang-undang sebagai fungsi representasi dari DPR selaras dengan kehendak para subjek (*the volonte de tous*), maka dalam menjalankan fungsinya DPR tidak mendapatkan persetujuan dari seluruh subjek yaitu masyarakat.

Jika dikaji menurut teori tangga partisipasi Sydney Armstein maka bentuk keterlibatan masyarakat yang di jelaskan dalam UU MD 3 berada pada tahapan *Consultation* (konsultasi) yang berada di tangga keempat. Tahap konsultasi dapat dilakukan melalui kunjungan kerja, namun sudah dijelaskan oleh Sydney Armstein bahwa pada tahapan ini tingkat keberhasilannya cukup rendah karena tidak adanya jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Hal ini sesuai dengan fungsi kunjungan kerja menurut pasal 71 Huruf I dan J UU MD3 yang dijabarkan kembali dalam tatib DPR pasal 203 (3) bahwa hasil kunjungan kerja akan di jadikan bahan dalam perumusan peraturan perundang-undangan. Tidak ada kepastian bahwa hasil kunjungan kerja tersebut akan menjadi buah dari fungsi DPR yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan.

Tahapan *consultation* (konsultasi) ini dalam teori tangga partisipasi berada dalam tingkatan *Tokenism* (penghargaan), bukan pada tingkatan *citizen deggre power* yang dimana tingkatan partisipasi masyarakat dapat terwujud secara setara. Konten dalam ketentuan UU MD 3 ini belum mampu menciptakan kondisi partisipasi masyarakat yang setara, karena bentuk interaksi anggota legislative dengan masyarakat hanya menempuh tahapan *consultation* (konsultasi) yang belum memasuki tingkatan partisipasi masyarakat.

Setelah mengkaji UU Nomor 27 Tahun 2009, maka kajian berikutnya terkait salah satu fungsi DPR adalah mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengatur mengenai partisipasi masyarakat pada pasal 96.

Pasal 96 ayat (1) berbunyi “*Masyarakat berhak memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan*”. Dalam lembaga negara DPR RI masukan ini lebih diperinci kembali dalam tatib DPR pada pasal 208 yang berbunyi

“*Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses:*

- a. *penyusunan dan penetapan Prolegnas;*
- b. *penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang;*
- c. *pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN;*
- d. *pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan*
- e. *pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.”*

Pasal ini menerangkan mengenai hak masyarakat yang telah dijamin dalam undang-undang untuk memberikan masukan terkait 5 permasalahan di atas, sehingga partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di DPR dapat dilakukan dalam proses-proses tersebut.

Pada pasal berikutnya, pasal 96 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan mengenai saluran-saluran yang dapat digunakan untuk memberikan masukan, dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa untuk memberikan masukan masyarakat dapat melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar dan lokakarya.

Menggunakan acuan teori tangga partisipasi Sydney Armstein maka makna partisipasi masyarakat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 ini telah menempuh tangga ke tiga yaitu *Informing* (menginformasikan), tahapan ini terwujud dalam saluran untuk menyampaikan masukan pada Pasal 96 (2) yaitu seminar dan loka karya, dan pada saluran kunjungan kerja partisipasi masyarakat telah memasuki tahapan ke empat yaitu *consultation* (konsultasi). Pada tahapan *consultation* dimana sudah dijelaskan pada penjelasan tahapan partisipasi dalam UU MD 3 maka dalam UU No 12 Tahun 2011 ini juga berada pada tahapan yang sama yaitu *Tokenism* (penghargaan). Dimana kunjungan kerja berada di tahapan *consultation*, sehingga dalam ketentuan partisipasi masyarakat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 pun belum dapat menempuh tahapan *citizen deggre power* dimana masyarakat diberikan kewenangan untuk menetapkan sebuah keputusan.

Terlihat dari partisipasi masyarakat hanya sebatas memberikan masukan tanpa memiliki kekuatan yang berimbang untuk memberikan keputusan, sehingga keputusan pasca dilakukannya *informing* pada tangga ketiga dan *consultation* pada tangga ke empat masyarakat tidak memilki kekuatan untk menuju pada tangga berikutnya, yaitu *partnership*, *delegated power*, dan *citizen control* yang berada pada tingkatan *citizen power deggre* (tingkat kekuatan masyarakat).

Jika seluruh peraturan yang dikaji di atas dikaitkan dengan paradigma hukum responnsif, dimana hukum merupakan saluran atau fasilitator untuk menganggapi kebutuhan masyarakat dan

aspirasi sosial<sup>88</sup> maka peraturan mengenai partisipasi masyarakat belum amampu menjangkau itu. Karena perlu diingat bahwa partisipasi dalam pandangan hukum responsive menurut Nonet&Selznick bahwa partisipasi adalah pembuatan dan Interpretasi pembuatan hukum.

Dalam kajian hukum responsif pembuatan hukum di Indonesia masih berada di tahap hukum represif dimana pembentukan hukum masih didominasi oleh anggota legislatif, sehingga tidak ada posisi yang emansipatoris antara anggota legislatif dan masyarakat dalam pembuatan hukum. Dilihat dari pasal 71 Huruf I & J UU No 27 Tahun 2009 maka pembuatan Undang-undang masih didominasi oleh anggota DPR yang hanya menjadikan usulan masyarakat sebagai bahan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Jika ingin menciptakan kondisi partisipasi yang sesuai dengan definisi Nonet&Selznick maka masyarakat harus memiliki posisi yang lebih kuat daripada yang diberikan oleh UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011.

Upaya untuk mencapai hukum responsif tidak hanya dapat dilakukan dengan cara menambah interaksi anggota DPR dengan masyarakat, namun harus memberikan masyarakat ruang untuk dapat menentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Dalam hukum yang responsif maka pembentukan peraturan perundang-undangan harus mada keterlibatan masyarakat secara luas (partisipatif). Keterlibatan masyarakat secara luas ini tidak dapat dibatasi oleh saluran memberikan masukan seperti dalam pasal 96 (2) UU No 12 Tahun 2011 yaitu kunjungan kerja, sosialisasi, rapat dengar pendapat umum, dan seminar, loka karya atau diskusi. Partisipasi masyarakat harus lebih luas daripada keempat hal itu, karena keempat hal itu hanya berada di tahapan *tokenism* bukan partisipasi yang setara. Karena tidak berada pada kondisi partisipatoris maka menurut Nonet&Selznick pembuatan peraturan perundang-undangan dapat

---

<sup>88</sup> Sumber: Husein, Wahyudi, dkk. *Hukum, Politik, & Kepentingan*, LaksBang:Yogyakarta (2008). Hlm 32.

menciptakan peraturan yang hanya merupakan legitimasi dari keinginan penguasa yang sehingga konten peraturan bersifat ambigu<sup>89</sup>. Sebaliknya jika peraturan perundang-undangan diciptakan secara partisipatif dengan membuka ruang keterlibatan masyarakat secara luas untuk turut serta menentukan peraturan perundang-undangan maka akan tercipta peraturan yang mencerminkan kehendak dan aspirasi umum. Kehendak dan aspirasi umum ini terlegitimasi secara moral oleh persetujuan khalayak umum.

#### 4.5 Analisis Lembaga Legislatif berdasarkan Pandangan Hukum Responsif.

Dalam kajian hukum responsif, model hukum dibagi menjadi tiga yaitu hukum represif, hukum ototnom, dan hukum responsif. Penjelasan umum mengenai ketiga teori tersebut sudah dipaparkan pada bab II. Untuk meninjau mengenai model yang sekarang berkembang di Indonesia terkait pengaturan lembaga legislatif khususnya DPR RI, maka penulis mengkaji muatan peraturan atas ketiga konsep hukum tersebut.

Pertama adalah hukum represif, sebelum melanjutkan membahas permasalahan ini perlu dipahami bahwa arti kata represif ini tidak serta merta di artikan sebagai tindakan aktif untuk menekan atau bertindak di luar batas dengan kekerasan (*blatant oppression*). Arti kata represif dalam terminologi ini mencakup tindakan yang sangat halus dan dilakukan secara tidak langsung dengan mendorong dan mengeksploitasi persetujuan pasif<sup>90</sup>. Dalam hukum represif tekanan tidak saja ditujukan dengan menggunakan kekerasan, tetapi juga ditujukan dengan kualitas persetujuan. Hukum represif ini banyak terjadi di negara-negara yang kurang demokratis dan cenderung ototriter. Indonesia sendiri pernah mengalami itu pada zaman orde baru, di tujuan

<sup>89</sup> Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Nusamedia: Bandung (2010) hlm 48.

<sup>90</sup> Mesti pada tujuannya tipe hukum represif ini sering menggunakan kekerasan (*coercion*), namun tidak bijak dan tidak tepat untuk mendiskreditkan kata represif di sini dengan arti kekerasan. Penilaian akan menjadi sempit dan terbatas. Nonet&Selznick *Op.cit* hlm 35.

dengan banyaknya kasus pelanggaran HAM yang terjadi selama rezim tersebut. Karakter rezim hukum represif adalah:

1. Hukum diidentifikasi dengan negara (*raison d'etat*).
2. Adanya “Perspektif Resmi” yang merupakan kunci dari langgengnya sebuah otoritas yang di ambil dari manfaat keraguan (*the benefit of the doubts*).
3. Lembaga-lembaga negara terisolasi dari konteks sosial.
4. Sebuah rezim hukum berganda (*dual law*), kuat saat diterapkan pada kelas bawah dan lemah saat diterapkan pada kelas atas.
5. Hukum pidana merefleksikan nilai-nilai dominan, dibangunnya sebuah “komunitas patuh” (*community of observance*).

Kelima hal di atas adalah pola-pola umum yang ada di sebuah rezim hukum yang represif. Untuk membuktikan bahwa Indonesia pernah dipimpin oleh rezim yang erpresif tentu tidak memerlukan kajian mendalam. Dari pemaparan karakter di atas kita dapat mengklasifikasikan rezim orde baru sebagai rezim yang represif. Namun yang perlu dipahami adalah menilai suatu rezim dapat dikatakan rezim hukum represif atau tidak kita tidak boleh terjebak pada paradigma penggunaan kekerasanya saja. Dapat terjadi dalam sebuah rezim yang demokratis namun karakter-karakter represif tetap dimiliki. Dalam kelembagaan negara Indonesia misalnya, dikhususkan pada lembaga legislatif yang menjadi fokus utama lembaga negara dalam penelitian ini. Masih dapat ditemukan sisa-sisa peninggalan hukum represif.

Untuk membuktikanya kita perlu melihat kembali mengenai pasal 1 (2) UUD 1945 yang belum di amandemen. Berbunyi “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Jika kita melihat kembali karakter hukum represif di atas kita dapat menemukan karakter “Perspektif Resmi” dalam ketentuan ini.

“Perspektif Resmi” adalah sebuah kondisi dimana penguasa mengidentikan segala keputusannya dengan klaim kepentingan masyarakat sehingga muncul sebuah lembaga yang tertinggi dari seluruh lembaga lainnya yang menggunakan “Perspektif Resmi” dalam segala tindakannya. MPR sebagai lembaga tertinggi negara pada waktu itu memiliki kekuasaan atas kedaulatan rakyat secara penuh (melihat dari kata-kata *dilaksanakan sepenuhnya* dalam pasal 1 (2) UUD 1945 sebelum di amandemen) sehingga seluruh lembaga negara tunduk di bawah MPR. Manifestasi kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi hanya ada di tangan MPR dan tidak didistribusikan kepada lembaga-lembaga lainnya.

Segala tindakan MPR adalah berdasarkan dan merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Hal inilah yang disebut “Perspektif Resmi”, karena dalam menjalankan keputusannya lembaga tertinggi pada waktu itu MPR mendapatkan legitimasi dari kedaulatan rakyat menurut pasal 1(2) UUD 1945. Seperti di jelaskan di atas bahwa dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen ditekankan bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes*). Hal inilah yang menunjukkan bahwa rezim hukum di Indonesia terutama mengenai pengaturan lembaga legislatif merupakan tipe hukum represif. Karakter lainnya tidak perlu dijelaskan karena kelima karakter tersebut bukanlah akumulatif.

Tipe hukum yang kedua adalah hukum otonom, dalam hukum otonom pemerintahan dibentuk atas aspirasi bahwa pemerintah harus dibentuk berdasarkan hukum bukan oleh orang<sup>91</sup>. Sehingga sudah mulai ada pemisahan antara institusi hukum dan politik, secara kelembagaan tidak ada lembaga yang berdiri tertinggi tetapi semua lembaga sejajar dan di atur berdasarkan hukum. Model ini dikenal dengan *Rule of The Law*. Karakter tipe hukum otonom adalah hukum

---

<sup>91</sup> Nonet&Selznick *Op.cit* hlm 59.

terpisah dari politik, dan ketaatan pada hukum dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna atas hukum positif dan kritik atas hukum hanya adapat dimanifestasikan melalui proses politik.

Dalam tipe hukum otonom para legislator mendapatknan legitimasinya melalui hak untuk membuat keputusan publik tertentu yang diberikan kepada suatu kelompok. Pemberian hak untuk membentuk Undang-undang ini dinyatakan secara absah melalui hukum kepada legislator. Dalam tipe hukum otonom peraturan merupakan sebuah sumber untuk meligitimasi kekuasaan. Peraturan menentukan batas dan otoritas jabatan secara akurat.

Indonesia memasuki era hukum otonom setelah adanya perubahan atas pasal 1(2) UUD 1945 sebelum di amandemen. Kedaulatan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi yang sebelumnya berada dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, kini beralih kepada undang-undang. Artinya adalah kekuasaan tertinggi yang dulunya berada di tangan sebuah lembaga kini dijalankan berdasarkan peraturan. Hal ini menunjukkan bahwa secara prinsipil bangsa Indonesia telah beralih dari era hukum represif dimana kekuatan negara sangat besar sehingga menciptakan *raison d'etat* dan adanya “paradigma resmi” yang diwujudkan oleh penjelmaan seluruh rakyat yang ada di MPR menjadi negara yang di atur berdasarkan hukum, *The Rule Of Law*.

UUD 1945 kembali mempertegas bahwa Indonesia telah memasuki era *The Rule of Law* dengan ketentuan dalam pasal 1(3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Penghapusan stratifikasi kelembagaan MPR dari lembaga tertinggi merupakan bentuk bahwa kedaulatan rakyat tidak bisa dijalankan berdasarkan kekuasaan semata tetapi berdasarkan hukum.

Namun, dengan bergantinya tipe hukum dari represif menjadi otonom meninggalkan masalah mengenai partisipasi masyarakat. Dalam hukum represif partisipasi masyarakat sangatlah dibatasi, bahkan dihindari. Karena segala macam kritik dianggap sebagai tindakan

pembangkangan dan ketidak setiaan terhadap negara. Dalam tipe hukum otonom akses partisipasi dibatasi oleh prosedur baku<sup>92</sup>. Contohnya adalah pengaturan mengenai fungsi representasi DPR yang dalam UU No 27 tahun 2009 yang dijelaskan dalam pasal 79 huruf I UU MD3 yang berbunyi “*Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja berkala*” dan Pasal 79 huruf J UU MD3 yang berbunyi “*Menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat*” ditafsirkan dalam Tatib DPR RI pasal 203 yang menjelaskan bahwa fungsi representasi rakyat dapat dilakukan melalui kunjungan kerja. Lalu mengenai partisipasi yang dalam UU No 12 tahun 2011 dijelaskan dalam pasal 96 ayat 1&2, bahwa partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan memberikan masukan secara tertulis kepada anggota DPR dalam RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum), sosialisasi, seminar, dan kunjungan kerja. Seharusnya akses partisipasi masyarakat ini diperbesar dan tidak terbatas pada prosedural legal formil belaka.

**Tabel 5**  
**Perbandingan Sistem Hukum Represif, Otonom dan Responsif.**

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Paksaan	Ekstensif, dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum.	Pencarian positif bagi berbagai alternatif.
Moralitas	Moralitas komunal, “moralitas pembatasan”	Moralitas kelembagaan (dipenuhi dengan integritas proses hukum.	Moralitas sipil, moralitas “kerja sama”.
Politik	Hukum subordinat dengan kekuasaan.	Hukum “independen” dari politik.	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik.
Partisipasi	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidak setiaan.	Akses dibatasi oleh prosedur baku.	Akses diperbesar melalui integrasi dan advokasi hukum.

<sup>92</sup> Nonet&Selznick *Op.cit* hlm 19.

Ketaatan	Tanpa syarat	Penyimpangan peraturan dibenarkan untuk menguji validitas undang-undang.	Pembangkangan dipandang sebagai gugatan atas legitimasi.
----------	--------------	--	--

Sumber: Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusamedia hlm 19.

Tipe hukum yang ketiga adalah hukum responsif. Hukum responsif muncul untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam hukum represif dan hukum otonom. Terutama permasalahan kedekatan institusi pembuat hukum dengan konteks sosial. Dalam hukum represif, pembuatan hukum jauh dari konteks sosial, hal itu dikarenakan terisolasinya institusi pembuat hukum dengan memanfaatkan adaptasi pasif dan ketidak tahuan masyarakat (*benefit of the doubts*). Hampir tidak ada partisipasi dan pembuatan hukum cenderung bersifat oportunistik untuk memenuhi kebutuhan negara/penguasa. Hukum diidentikan dengan keinginan negara sesuai dengan karakter *Raison d'etat* dan “perspektif resmi”. Seperti pandangan John Austin dalam “*analytical Jurisprudence*” bahwa “*Law is a law because is set by a sovereign political authority*”<sup>93</sup>.

Hukum otonom merupakan reaksi ketidak puasannya atas kekuasaan negara yang berlebihan dalam hukum represif. Maka muncul gagasan untuk mengatur semua urusan negara berdasarkan hukum (*the rule of law*). Namun muncul sebuah permasalahan, bahwa hukum otonom perhatian utamanya adalah untuk menjaga integritas institusional. Untuk mencapai tujuan tersebut maka hukum mengisolasi dirinya dari konteks sosial, mempersempit aksesnya dan menerima formalism yang buta untuk mencapai sebuah integritas<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Wahyudi Husein dkk, *Op.cit* hlm 27.

<sup>94</sup> Nonet & Selznick *Op.cit* hlm 87.

Hukum responsif hadir untuk mengatasi permasalahan jauhnya institusi negara terutama institusi pembuat hukum dari konteks sosial. Menurut Jerome Frank tujuan hukum adalah menciptakan hukum yang lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial<sup>95</sup>. Hukum responsif memberikan kritik atas hukum otonom yang hanya menawarkan bentuk formalism belaka. Menurut pandangan hukum responsif hukum seharusnya melepas tabir formalism hukum otonom yang sempit dan menjadi instrument-instrumen yang lebih dinamis bagi penataan sosial dan perubahan sosial. Namun untuk menciptakan hukum yang lebih dekat dengan konteks sosial tidaklah mudah. Ada resiko-resiko yang dapat terjadi. Dalam hukum otonom, institusi hukum menganut prinsip “resiko rendah”, yang berarti semakin masyarakat mengkritik hukum merupakan sebuah ancaman atas gugatan terhadap otoritas yang sudah legitim. Hal ini mengakibatkan inttitusi pembuat hukum semakin mengisolasi dirinya dari konteks sosial, dan segala kritik sosial diperbolehkan selama melalui prosedur formal yang rumit untuk mencegah turunya integritas institusi tersebut.

Sebaliknya hukum responsif, institusi hukum menganut prinsip “resiko tinggi”, hukum dibuat partisipatif, aspiratif dan se-presisi mungkin agar dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat. Institusi yang ada di dalam hukum responsif tidak menjadikan kritik sosial sebagai ancaman tetapi sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengkoreksi diri. Namun resikonya adalah dapat muncul pembangkangan dalam skala tinggi sehingga tindakan represif akan muncul kembali selama ketertiban tidak dapat dijaga dan mengembalikan aparat kepada kondisi *Ultra Vires* (bertindak melebihi kewenangannya). Maka dari itu hukum responsif bukanlah sekedar bertujuan untuk menghapus formalism belaka, formalitas dalam membentuk undang-undang tetap dijaga namun formalism tersebut membuka ruang bagi partisipasi publik

---

<sup>95</sup> Ini tujuan utama dari kaum realism hukum yaitu mendorong bidang-bidang yang memilki keterkaitan dengan hukum agar nalar hukum dapat mencapai pengetahuan di dalam konteks sosial. Nonet&Selznick, *Op.cit* hlm 83.

secara luas. Agar institusi hukum dapat secara peka mengenali resiprositas (benih-benih kemunculan hukum) yang ada dalam masyarakat. Sehingga resiprositas tersebut dapat diakomodir menjadi hukum yang absah. Hasil yang ingin dituju oleh hukum responsif adalah pembuatan hukum yang responsif dapat melibatkan masyarakat secara luas dalam pembuatannya (partisipatif), cerminan produk hukum merupakan keinginan masyarakat/ kebutuhan-kebutuhan sosial (aspiratif), bahasa hukum disesuaikan dengan permasalahan yang ingin diselesaikan sehingga tidak memunculkan tafsir yang ambigu terhadap peraturan tersebut (presisif)<sup>96</sup>.

Mengenai partisipasi hukum, hukum responsif menawarkan sebuah partisipasi yang sangat luas. Partisipasi berarti menjangkau pembuatan dan interpretasi kebijakan hukum. Sistem hukum otonom yang cenderung *riled centered system* memusatkan perhatiannya kepada otoritas. Sehingga tertib hukum dipandang secara hirarkis, sebaliknya hukum responsif memandang hukum sebagai jaringan yang terintegrasi.

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa partisipasi publik merupakan bentuk kekuatan otonom masyarakat untuk melindungi dan menata diri sendiri<sup>97</sup>. Partisipasi dapat menjadi suatu hal yang baik dan juga buruk pada saat yang bersamaan jika tidak dikemas dengan baik. Contoh, kurangnya kesadaran publik untuk berpartisipasi disebut Sindrom Kitty Genovese (SKG)<sup>98</sup>. Sindrom ini merupakan gambaran kondisi masyarakat Amerika Serikat yang sangat mengunggulkan hukum. Karena adanya hukum beserta perangkat aparaturnya maka tugas masyarakat untuk menegakan hukum menjadi hilang. SKG ini dinamai sesuai peristiwa yang menimpa seorang gadis bernama Kitty Genovese pada tahun 1960. Pada perjalanan pulang Kitty Genovese dicegat seorang lelaki di dekat apartemennya, diperkosa, lalu dibunuh. Walaupun

<sup>96</sup> Wahyudi Husein dkk, *Op.cit* hlm 34.

<sup>97</sup> Rahardjo, Satjipto, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas:Jakarta (2010), hlm 209.

<sup>98</sup> Rahardjo, Satjipto, *Op.cit*, hlm 207.

berteriak-teriak tak seorangpun membantunya. Masyarakat sekitar hanya memperhatikan melalui jendela apartemen sembari menunggu kedatangan aparat. SKG ini merupakan contoh buruk atas lemahnya partisipasi publik dalam penegakan hukum.

Partisipasi publik yang tinggi tanpa adanya arahan yang jelas juga merupakan hal buruk. Berbanding terbalik dari SKG, Sindrom Arakan Bugil (SAB) yang dikenal di Indonesia. Orang ramai mengarak pelaku kejahatan sepanjang jalan dengan dikalungi tanda yang bertuliskan kejahatan yang dilakukannya. Para legalis menyebut tindakan ini “main hakim sendiri”, sedangkan para sosiolog menyebut tindakan ini merupakan tindakan partisipasi publik dalam penegakan hukum yang disebut sebagai *self help* oleh komunitas tersebut<sup>99</sup>. SAB merupakan bentuk partisipasi publik yang tak terarah sehingga menimbulkan keresahan di dalam masyarakat.

Pendapat Satjipto Rahardjo di atas menegaskan bahwa kurangnya partisipasi masyarakat dapat menyebabkan kerugian bagi masyarakat tersebut, di sisi lain partisipasi yang tak terarah juga dapat menyebabkan kerugian bagi masyarakat tersebut. Sehingga dibutuhkan ruang partisipasi agar masyarakat dapat menyalurkan otonomi untuk mengatur diri sendiri melalui ruang-ruang publik yang sudah disediakan.

Dalam bidang legislasi misalnya, Satjipto Rahardjo menghimbau agar DPR mampu bekerja di luar fungsi formal yang ada saat ini. Hal ini dapat menarik partisipasi publik serta mengarahkan partisipasi publik tersebut. Sehingga DPR dapat menjadi *living institution* yang

---

<sup>99</sup> Satjipto, Rahardjo, *Op.cit*, hlm 208.

tidak saja melaksanakan fungsi formal saja melainkan dapat bekerja *beyond the call of duty* dalam menyediakan ruang publik untuk partisipasi masyarakat<sup>100</sup>.

#### **4.6 Menggagas Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

##### **4.6.1 Debat Publik**

Dalam menciptakan atmosfer deliberatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal yang paling penting adalah mengedepankan proses pembuatan yang legitim. Pembuatan hukum harus ber-orientasi kepada pencapaian tindakan rasional bertujuan. Selain itu terdapat dua sisi dari hukum. Yaitu, Faksiditas hukum dan validitas hukum. Faksiditas hukum menekankan kepastian hukum menurut rumusan hukum itu sendiri. Faksiditas hukum menganut pandangan bahwa hukum positif harus ditaati karena dalam hukum itu sendiri terdapat kebenaran dan keabsahan hukum. Validitas hukum menekankan bahwa hukum harus dibentuk berdasarkan legitimasi secara moral<sup>101</sup>. Menurut paham validitas hukum, hukum yang absah adalah hukum yang mendapatkan keabsahan secara moral dari segi proses pembuatannya. Yaitu, berdasarkan kehendak para subjek yang disampaikan dalam diskursus yang rasional.

Dalam demookrasi deliberatif, hukum dibentuk melalui ruang diskursus dan konsultatif. Maka untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang deloiberatif maka hal pertama yang perlu dilakukan adalah menciptakan ruang diskursus. Ruang diskursus harus menjadi dua arah, bukan hanya merupakan sosialisasi yang satu arah. Ruang diskursus satu arah bukanlah ruang diskursus sebenarnya. Karena dalam ruang diskursus terjadi timbal balik argument secara

<sup>100</sup> Satjipto, Rahardjo, *Op.cit*, hlm 75.

<sup>101</sup> Reza, Watimena, *Op.cit*, hlm 120.

rasional dan emansipatoris. Sosialisasi bukanlah partisipasi. Seperti sudah dijelaskan di awal bahwa sosialisasi merupakan *Informing* yang merupakan tahapan *Tokenism* (penghargaan).

Pada pasal 96 (2) UU 12 tahun 2011 dijelaskan bahwa sosialisasi merupakan media untuk menyampaikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun masukan tersebut hanya dijadikan bahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ruang diskursus haruslah memuat pendapat dari masyarakat baik yang mendukung rancangan peraturan tersebut maupun yang mendukungnya. Argumen-argumen rasional dapat diperoleh dengan membuka debat-debat publik mengenai sebuah peraturan. Debat publik ini harus diselenggarakan untuk dapat menerima argumen rasional dari masyarakat. Lembaga legislatif pada posisi yang netral, perdebatan yang memihak bagi anggota legislatif harus terjadi di dalam sidang di lembaga legislatif itu sendiri bukan dalam ruang publik. Hal ini harus dipahami agar proses debat publik tidak dijadikan lahan bagi anggota DPR untuk melakukan impersonifikasi. Yaitu dimana anggota DPR mengatasnamakan konstituen menyampaikan kepentingan partainya. Padahal pandangan konstituen tidak ditentukan berdasarkan pemilu saja, melainkan berkembang sesuai dengan kebutuhan konstituen tersebut.

Debat publik adalah proses diskursus dimana argumen-argumen dari pihak-pihak yang terlibat disampaikan berdasarkan rasionalitas yang bebas dan kritis. Debat publik harus dapat dihadiri oleh seluruh pihak yang berkepentingan dan harus menyampaikan argument berdasarkan rasionalitas. Debat publik ini akan dijadikan dasar baik dalam penyusunan prolegnas sampai proses penyusunan dan pengesahan peraturan perundang-undangan.

Debat publik ini harus terjadi antara masyarakat itu sendiri. Antara yang mendukung maupun yang menolak. Peserta dari rapat ini harus tidak terbatas. Hal ini mungkin terkesan

seperti sistem demokrasi langsung pada zaman Yunani kuno, tetapi debat publik ini memiliki esensi yang sangat jauh berbeda. Demokrasi langsung (*direct democracy*) merupakan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seluruh masyarakat berdasarkan suara terbanyak. Demokrasi langsung dapat diterapkan pada negara *Polis*. Namun, Habermas yang merupakan pencetus ide demokrasi delibetarif menyatakan bahwa demokrasi deliberatif bukanlah demokrasi langsung<sup>102</sup>. Karena dalam demokrasi langsung masyarakat tetap terdominasi oleh jumlah suara terbanyak. Sedangkan ruang diskursus publik dalam demokrasi deliberatif harus memenuhi dua persyaratan yaitu bebas dan kritis. Bebas berarti bahwa setiap pihak dapat berbicara dimanapun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Kritis berarti bahwa siap dan mampu secara adil untuk mempertanggung jawabkan pendapatnya secara rasional.

Diskursus dalam debat publik ini ditujukan untuk mengarahkan masyarakat kepada kondisi rasional bertujuan. Yaitu dimana masyarakat dan para subjeknya bergerak berdasarkan rasionalitasnya dan sesuai dengan kebutuhan komunikatif dan instrumental manusia, bukan bergerak atas dasar dominasi, manipulasi dan hegemoni. Kedua tindakan rasional bertujuan mengarahkan masyarakat kepada kondisi keberpikiran yang berarti bahwa dasar kehidupan manusia adalah rasionalitas dimana instrument-instrumen non-rasional tidak berlaku. Hal ini dapat membebaskan masyarakat dari manipulasi.

Pembuatan hukum menurut Habermas tidak dapat dilakukan dalam keadaan *Splendid Isolation*- suasana rahasia yang tertutup dari tatapan kritis publik<sup>103</sup>. Dalam pasal 21 (3) & (4) UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa prolegnas ditentukan dalam ruang lingkup DPR dan Pemerintah. Dalam ruang lingkup DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dan

<sup>102</sup> Reza, Watimena, *Op.cit*, hlm 133.

<sup>103</sup> Reza, Watimena, *Op.cit*, hlm 125.

pandangan anggota DPR, Fraksi, Komisi, gabungan fraksi dan masyarakat. Pertimbangan atas usulan masyarakat ini seharusnya dilaksanakan melalui mekanisme tersendiri terlepas dalam poengaturan ruang lingkup DPR. Hal ini dilakukan untuk mencegah adanya *Splendid Isolation* dalam penyusunan prolegnas. Seharusnya terdapat ketentuan dimana dalam penyusunan prolegnas badan-badan yang ditunjuk oleh DPR harus melaksanakan debat publik terkait kebutuhan hukum masyarakat. Karena kebutuhan hukum masyarakat merupakan dasar penyusunan prolegnas. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 huruf h UU No 12 Tahun 2011.

#### 4.6.2 *Direct Popular Checks*

Sebuah kajian mengenai kekuatan konstituen yang dapat membentuk hukum dapat kita lihat di sistem *Direct Popular Checks*, atau pemeriksaan langsung oleh masyarakat. Merupakan sarana ultra-demokrasi dimana keterlibatan masyarakat dalam mengambil kebijakan tidak hanya melalui lembaga perwakilan. Namun, masyarakat memiliki akses untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Artinya masyarakat ditempatkan sebagai sebuah pilar yang dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Pada hakikatnya sistem ini merupakan sarana-sarana ultra demokrasi yang merupakan perluasan proses legislatif di luar majelis yang dibentuk oleh masyarakat<sup>104</sup>. Sarana ini dapat digunakan oleh masyarakat sebagai alat untuk membatasi fungsi kekuasaan legislative dan tak jarang membatasi masa jabatan anggota legislatif. Secara umum *Direct Popular Chekcs* dibagi menjadi tiga model

Model yang pertama adalah Referendum, model jajak pendapat dimana masyarakat memutuskan apakah sebuah permasalahan yang dilempar ke publik ini dapat diterapkan atau tidak, referendum ini sebenarnya adalah salah satu model demokrasi yang paling kuno yaitu *Plebicitum* (*Plebicitum* di artikan sebagai Undang-undang dalam bahasa Romawi). Di mana

---

<sup>104</sup>C.F Strong, *Op. Ci.t.*, hlm 303

masyarakat menentukan apakah sebuah undang-undang atau kebijakan dapat diberlakukan atau tidak. Referendum pernah dilakukan oleh Hitler selama tiga kali. Pertama Hitler mengadakan referendum untuk mendapatkan persetujuan rakyatnya agar Jerman keluar dari Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dan tidak mematuhi *Disarmament Conference* (perjanjian penghapusan senjata ofensif). Referendum kedua diadakan pada bulan Agustus 1934 untuk meminta persetujuan rakyat untuk menggabungkan jabatan kanselir dan Presiden kepada satu orang yang ia sebut sebagai *Fuhrer* (Pemimpin besar, Jerman. Hitler mendapatkan gelar tersebut pasca kematian presiden Jerman Hindenburg.) Kala itu Hitler memperoleh dukungan masyarakat sebesar 90 persen. Terakhir Hitler mengadakan referendum untuk mengokupasi Austria pada tahun 1938 dan mendapatkan dukungan suara sebesar 99 persen.

Model yang kedua adalah Inisiatif. Inisiatif bertujuan untuk meletakkan kekuasaan langsung di tangan rakyat untuk menginisiasikan atau mengusulkan undang-undang yang pelaksanaan selanjutnya dilakukan oleh legislatif. Inisiatif merupakan perkembangan dari praktek ultrademokrasi yang agak lebih maju daripada referendum. Kalau referendum merupakan gagasan yang berawal dari pemerintah untuk meminta pendapat rakyat, beda halnya dengan inisiatif yang merupakan gagasan dari rakyat.

Model yang ketiga adalah *Recall*. *Recall* digunakan oleh masyarakat untuk memanggil anggota dewan yang sudah tidak lagi memenuhi rasa kebutuhan masyarakat atau yang dianggap sudah menyimpang dari janji-janji politik yang pernah dilontarkan. Contoh *Recall* yang diterapkan adalah di Negara bagian Oregon, di Amerika Serikat. Di Oregon rakyat yang berhasil mengumpulkan suara sejumlah yang dibutuhkan dapat mengganti anggota dewan yang dianggap tidak memenuhi keinginan masyarakat.

Model *Direct Popular Cheks* ini dapat menjadi rujukan untuk menciptakan era responsive dalam hukum di Indonesia, terutama mengenai sarana Inisiatif yang dapat dilakukan oleh rakyat. Hukum responsif menghendaki adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan hukum. Hukum responsive memandang hukum sebagai sarana untuk menciptakan hukum yang aspiratif, partisipatif dan presisi<sup>105</sup>.

Dengan kemampuan masyarakat untuk menciptakan hukum maka selain memberikan pilihan bagi masyarakat juga memberikan masyarakat posisi tawar yang kuat dihadapan pemimpin dan anggota legislatif. Masyarakat yang saat ini dipandang sebagai sasaran program politik, menjadi kelompok kepentingan yang memiliki posisi tawar yang kuat<sup>106</sup>.

Diberikanya masyarakat hak untuk mengusulkan hukum dan hukum yang diusulkan tersebut harus dibahas oleh DPR tidak hanya menjadi bahan seperti yang tercantum di Pasal 204(4) Tatib DPR merupakan solusi atas kondisi pluralism hukum saat ini. Kondisi pluralism hukum adalah saat hukum yang berkembang dalam masyarakat memiliki berbagai macam bentuk. Sumber-sumber hukum menyebar di dalam masyarakat, tidak hanya hukum yang diciptakan oleh Negara, tetapi hukum yang diciptakan oleh masyarakat itu sendiri. Bukti bahwa Indonesia telah memasuki era pluralism hukum adalah, saat model Negara modern yang menghapuskan lokalisasi-lokalisasi hukum menjadi model yang tersentralistik, Indonesia tetap mengakui keberadaan hukum adat. Hukum adat yang diakui merupakan bukti integrasi hukum-hukum non-barat yang kontradiktif dengan model Negara modern. Sehingga menciptakan dualisme yang mendalam dalam dinamika hukum nasional<sup>107</sup>. Salah satu akibat dari dualism

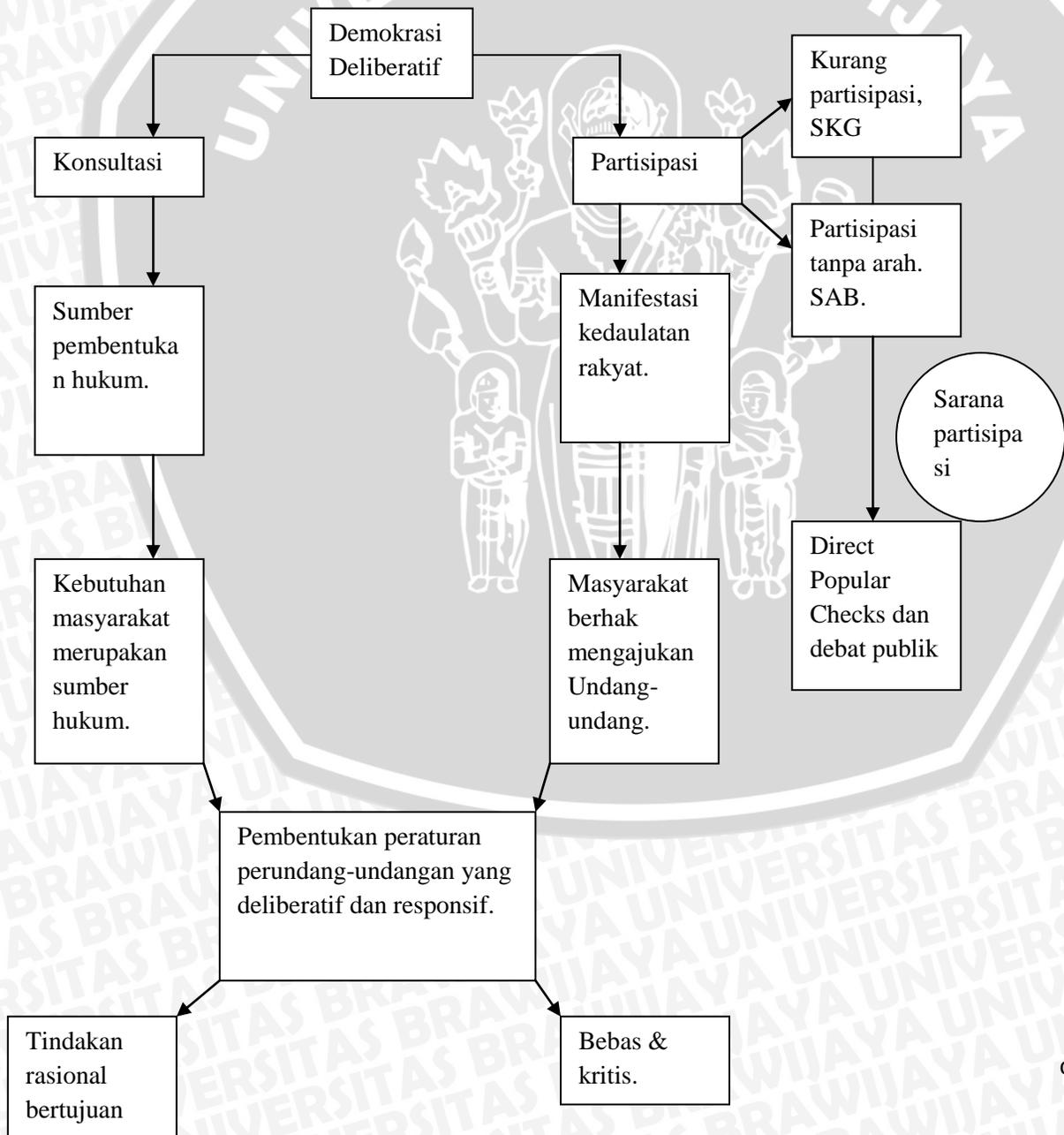
<sup>105</sup> Dalam hukum Responsif memandang bahwa hukum sebagai fasilitator vatau sarana menanggapi kebutuhan dan aspirasi sosial. Hussein Wahyudin S.H., MH, dkk (*Hukum, Politik, dan Kepentingan: Laksbang*) hlm 32.

<sup>106</sup> Roberto M Unger menjelaskan bahwa dalam kondisi masyarakat yang Plural maka Negara dapat dikategorikan sebagai kelompok kepentingan. Saat Negara diklasifikasikan sebagai keompok kepentingan maka Negara akan *Vis aVis* dengan masyarakat. Maka dalam kondisi plural masyarakat merupakan kelompok kepentingan yang terpisah dari Negara. *Op. Ci.t*, hlm 87.

ini adalah munculnya advokasi yang merupakan lawan dari adjudikasi. Penolakan unsur-unsur masyarakat kepada beberapa produk undang-undang salah satunya adalah karena perkembangan pluralism hukum. Sebut saja Undang-undang Anti-Pornografi dan Pornoaksi dimana masyarakat baik yang mendukung maupun menolak berangkat dari sudut pandang hukum yang berbeda. Berikut bagan untuk mempermudah pemahaman dalam penelitian ini:

**Bagan 8**

**Bagan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif**



## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Setelah melakukan pembahasan terhadap penelitian dengan judul konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbasis demokrasi deliberatif dan hukum responsif, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai hasil kajian.

1. Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi, mutlak, tak tergantung, dan tak terkecuali. Kedaulatan memiliki beberapa variasi seperti kedaulatan tuhan, penguasa, dan rakyat. Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 1 (2) UUD 1945 maka negara Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dijalankan berdasarkan undang-undang. Pertama, ini bermakna bahwa kekuasaan tertinggi, mutlak, tak tergantung, dan tak terkecuali di Indonesia merupakan di tangan rakyat.
2. Kedaulatan rakyat dimanifestasikan melalui serangkaian tindakan negara yang berdasar pada undang-undang serta pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Ketentuan pada Pasal 1 (2) UUD 1945 merupakan perluasan makna dari kedaulatan rakyat yang dulunya berada di tangan MPR menjadi ditangan rakyat. .

3. Kedaulatan rakyat berarti demokrasi. Mengenai demokrasi, telah terjadi begitu banyak varian selama perkembangan peradaban manusia. Dari segi nilai, sejarah dan implementasi demokrasi berkembang sejak zaman Yunani kuno dengan sistem *direct democracy* sampai pada demokrasi perwakilan di Romawi kuno, demokrasi dalam islam atau yang lebih dikenal dengan *syura*, demokrasi liberal dengan nilai kebebasan ekonominya yang dominan, demokrasi rakyat (negara sosialis) yang cenderung ke arah otoritarianisme, dan demokrasi deliberatif yang dicetuskan oleh Jurgen Habermas. Demokrasi merupakan salah satu sistem pemerintahan yang bertahan sejak peradaban Yunani kuno hingga saat ini. Tentu sistem demokrasi ini berkembang dengan di iringi berbagai macam kritik. Sistem demokrasi rakyat yang dianut negara-negara sosialis komunis misalnya, kritik tajam di arahkan kepada tujuan negara dalam sistem ini yang merupakan alat penindas kelas. Sedangkan, demokrasi liberal menuai kritik karena menyuburkan ide kapitalisme dengan prinsip “akumulasi tanpa batasnya”. Jawaban atas kritik demokrasi tersebut adalah demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif merupakan model demokrasi yang legitimasi hukumnya diperoleh dari diskursus yang terjadi dalam dinamika masyarakat sipil antara berbagai pihak dalam kedudukan yang setara. Demokrasi deliberatif memeberikan ruang di luar kekuasaan administratif melalui jarring-jaring komunikasi publik dalam masyarakat sipil. Ruang tersebut adalah ruang publik politis. Demokrasi deliberatif menghendaki adanya partisipasi masyarakat secara luas.

4. Jika dikaji menurut teori tangga partisipasi Sydney Armstein maka bentuk keterlibatan masyarakat yang di jelaskan dalam UU MD 3 berada pada tahapan *Consultation* (konsultasi) yang berada di tangga keempat. Dalam hukum responsif hukum tidak hanya berperan untuk mengautr saja melainkan memiliki fungsi pemberdayaan. Hukum responsif mengarahkan pembentukan hukum yang aspiratif dan partisipatoris. Dalam pembahasan dijelaskan berdasarkan ketentuan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maka UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Nomor 27 Tahun 2009 belum dapat dikatakan aspiratif dan partisipatif. Dalam kajian hukum responsif hukum dibuat partisipatif, aspiratif dan se-presisi mungkin agar dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.
5. Guna menuju pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbasis pada demokrasi deliberatif dan hukum responsif maka harus dibentuk sebuah ruang publik politis yang emansipatoris dimana masyarakat dapat memberi masukan melalui debat publik. Ruang publik ini bertujuan agar masyarakat dapat bertindak sesuai dengan tindakan rasional bertujuan, bebas, dan kritis. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk melalui serangkaian mekanisme debat publik ini akan memenuhi rasa keadilan masyarakat dan menciptakan hukum yang aspiratif dan partisipatif. Selain menyediakan ruang publik partisipasi masyarakat juga harus difasilitasi melalui sistem *Direct Popular Checks* dimana masyarakat memiliki hak untuk menginisiasi peraturan perundang-undangan.

## B. SARAN

Setelah menyimpulkan hasil pembahasan, maka penulis menyarankan beberapa hal kepada para pihak yang berkaitan sebagai berikut:

1. Lembaga Legislatif

Menyiapkan perangkat partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Baik dari peraturan yang membuka ruang partisipasi yang benar maupun menyediakan sarana debat publik guna menciptakan ruang publik politis yang emansipatoris berbasis demokrasi deliberatif dan hukum responsif.

2. Akademisi

Melakukan kajian mendalam mengenai makna kedaulatan rakyat agar dapat memahami implementasi kedaulatan rakyat di Indonesia apakah sudah sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat itu sendiri. Melakukan kajian atas sistem demokrasi deliberatif serta memberikan kritik atas sistem tersebut. Serta membuat konsep partisipasi masyarakat berbasis demokrasi deliberatif dan hukum responsif secara mendalam agar dapat diterapkan dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

## UNIVERSITAS BRAWIJAYA

## DAFTAR PUSTAKA

- A.A.G. Peters & Siswosoebroto (1988). *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku II*. Jakarta: SinarHarapan.
- Alexis De Tocqueville (2005). *Revolusi, Demokrasi & Masyarakat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Diane Revitch & Abigail Thernstorm (2005). *Demokrasi Klasik & Modern*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Friedman, Lawrence (2009). *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusamedia
- Friederich A. Hayek (2011). *Ancaman Kolektivisme*. Jakarta: Freedom Institute.
- Fritjof Capra (2002), *Jaring-jaring Kehidupan (judul asli The Web of Life)*, Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru.

- Giddens, Anthony (2009). *Melampaui Ekstrim Kiri dan Kanan: Masa Depan Politik Radikal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hamidi, Jazim (2006), *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press: Jakarta & Citra media: Yogyakarta.
- HM Wahyudin Husein S.H., M.H, dkk (2008), *Hukum, Politik dan Kepentingan*. Yogyakarta: Laksbang
- James S Fishkin (2009). *When The People Speak*. London: Oxford University Press.
- Kanta Prawira, Rusadi (2004), *Sistem Politik Indonesia*, Bandung : Sinar Baru Algesindo.
- Kelsen, Hans (2010). *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Bandung: Nusamedia
- \_\_\_\_\_ (2010). *Teori Umum Hukum dan Negara*. Bandung: Nusamedia.
- Majid Khadduri (2009), *Teologi Keadilan (Perspektif Islam)*. Surabaya: Risalah Gusti.
- Maruto MD & Anwar WMK (Eds) (2002). *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat (Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi)*, Jakarta: LP3ES.
- Michael Bogdan (2010). *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Nusamedia.
- Miriam Budiharjo (2002). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Montesquieu (2007). *The Spirit of Law*. Bandung: Nusamedia.
- Philippe Nonet & Philip Selznick (2010). *Hukum Responsif*. Bandung: Nusamedia.
- Rahardjo, Satjipto (2010). *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Yogyakarta: GentaPublishing.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas.
- Ranadireksa, Hendarmin (2009). *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokus Media
- Rousseau, JJ (2007). *Du Contract Social*. Jakarta: Visimedia
- Santosa, Listiyono, dkk(2003). *Epistemologi kiri*. Jogjakarta: Ar-Ruzz Media.
- Sjadzali, Munawar (1990), *Islam dan Tata Negara (Ajaran, Sejarah dan Pemikiran)*, Jakarta: UI-Press.
- Strong. CF (2008). *Modern Political Constitutions: Studi Perbandingan Sejarah dan Bentuk*. Bandung: Nusamedia.

- Subekti, VS (2008). *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawaliipers.
- Suntana, Ija (2010), *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Bandung: Pustaka Setia.
- Unger, RM (1976). *Law and Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*. Bandung: Nusamedia.
- Wattimena, Reza (2007). *Melampaui Negara Hukum Klasik*. Jakarta: Kanisius.

### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah

### **Tesis**

*Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota Pati*, Suciati, Program Pasca Sarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro (2006).

