

# ASPEK NILAI DAN KEPENTINGAN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (Suatu Tinjauan Sosiologis)

Inosentius Samsul\*

## ABSTRACT

It is argued that the value or "Voksgeist" is an essential element of law. In legislation, value and interest group are two social contexts and both of them are very important. Regarding the elaboration of value and interest group, we can mention at least four sociological theories, that is, Pluralist Theories as opposed to Power Elite Theories, and Consensual Theories as opposed to Conflict Theories. This article examines the implication of those theories in Indonesian legislation.

## I. PENDAHULUAN

Pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian dari pembangunan hukum, khususnya pembangunan materi hukum. Oleh karena itu, pembicaraan tentang proses pembentukan undang-undang selalu dilatarbelakangi politik pembangunan hukum nasional, sebagaimana dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam GBHN 1993 ditetapkan bahwa salah satu konsep pembangunan hukum nasional adalah pembangunan hukum tertulis. Hukum tertulis merupakan bagian dari sistem hukum nasional dan secara konseptual pembangunan hukum tertulis dalam sistem hukum nasional mengacu kepada realitas sosial. Berbicara tentang realitas sosial, berarti kita masuk dalam konteks sosial peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang.<sup>1</sup>

---

\* Asisten Peneliti Muda Bidang Hukum di DPR-RI, Alumnus FH UGM Yogyakarta; sekarang peserta Program Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanagara.

<sup>1</sup> Mengenai sistem hukum nasional ini, Sunaryati Hartono (dalam *Politik Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 64) menggambarkan sistematikanya dalam bentuk lingkaran. Karena sistem hukum nasional wajib bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, maka Pancasila diletakkan pada titik tengah lingkaran. Lingkaran berikutnya adalah UUD 1945 yang menjadi landasan setiap bidang hukum nasional, disusul dengan lingkaran ketiga yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum tertulis. Lingkaran keempat adalah yurisprudensi dan lingkaran kelima, yang paling luar adalah hukum kebiasaan. Dengan demikian, ada tiga bentuk hukum yang perlu dikembangkan dalam pembangunan sistem hukum nasional, yaitu hukum tertulis, yurisprudensi dan hukum kebiasaan. Tulisan ini tentunya membicarakan tentang hukum tertulis.

Sebagai negara yang menganut hukum tertulis, undang-undang mempunyai peranan yang dominan, sehingga pertumbuhan jumlah produk legislatif ini pun akan cenderung meningkat. Data tentang produk undang-undang pada masa Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP-I), menunjukkan bahwa lembaga legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) dan Pemerintah menghasilkan lebih dari 9 undang-undang per tahun, karena selama PJP I berhasil disahkan 239 buah undang-undang.<sup>2</sup>

Sebagian besar pakar hukum menilai bahwa jumlah tersebut akan cenderung meningkat karena beberapa alasan. *Pertama*, rencana penggantian terhadap kurang lebih 400 buah peraturan perundang-undangan warisan kolonial. *Kedua*, tuntutan penyesuaian peraturan perundang-undangan nasional terhadap perkembangan tatanan internasional, seperti penyesuaian undang-undang nasional di bidang hak milik intelektual dengan ketentuan-ketentuan *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* atau Ketentuan *World Trade Organization (WTO)*, dan *ketiga*: pengaruh kebutuhan pembangunan nasional PJP II yang menghendaki berbagai perubahan kehidupan sosial ekonomi untuk mewujudkan kehidupan rakyat yang lebih sejahtera.

Di samping alasan substantif tersebut di atas, secara teknis undang-undang mempunyai kelebihan atau nilai positif, yaitu mudah dikenali, mudah ditemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Dengan demikian, undang-undang memberikan kepastian hukum yang lebih nyata, struktur dan sistematikanya lebih jelas, pembentukan dan pengembangannya pun dapat direncanakan.

Sampai saat ini, ada tiga peraturan sebagai pedoman tata cara pembentukan undang-undang, yaitu diatur dalam UUD 1945, Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Tatib DPR-RI) sebagai lampiran dari Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Nomor 10/DPR-RI/III/82-83, tanggal 26 Pebruari 1983.

Dalam praktik, masalah-masalah sosiologis akan muncul dalam berbagai tahapan proses pembentukan undang-undang. Oleh karena itu tulisan ini dimaksudkan untuk menganalisis berperannya aspek sosiologis dalam proses pembentukan undang-undang berdasarkan teori kepentingan dan nilai dalam masyarakat. Analisis ini penting, karena pada dasarnya suatu undang-undang merupakan rumusan akhir dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat serta kepentingan kelompok masyarakat yang terwakili di DPR.

---

<sup>2</sup> Data dari buku *Rancangan Pembangunan Lima Tahun 1994/95 - 1998/99, Republik Indonesia*.

## II. MAKNA SOSIOLOGIS UNDANG-UNDANG DAN SIGNIFIKANSI PENDEKATAN SOSIOLOGIS TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

### A. Makna Sosiologis Undang-undang

T. Koopmans, dalam *De rol van de Wetgever*, 1970, seperti dikutip A. Hamid S. Attamimi<sup>3</sup> mengatakan bahwa dalam situasi awal Abad Ke-19 undang-undang adalah endapan, dalam bentuk aturan hukum, dari nilai atau norma yang hidup dan diterima secara umum dalam masyarakat. Kemudian T. Koopmans juga berpendapat, bahwa dewasa ini undang-undang terutama memberi bentuk yuridis kepada campur tangan sosial yang hendak diwujudkan oleh mayoritas parlemen.

Ada dua hal yang dapat diangkat dari rumusan T. Koopmans di atas, yaitu: (1) undang-undang merupakan endapan dari nilai atau norma yang hidup dalam masyarakat dan diterima secara umum; (2) undang-undang adalah bentuk campur tangan sosial yang hendak diwujudkan oleh parlemen (pembuat undang-undang). Berdasarkan pemikiran ini, makna sosiologis dari undang-undang dapat ditemukan dalam dua aspek yang dapat dibedakan, namun tidak dapat dipisahkan, yaitu pada aspek materi atau substansi dan aspek proses pembentukannya. Secara substantif, undang-undang merupakan kristalisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang sifatnya selalu dinamis. Dari segi proses pembentukannya, undang-undang merupakan bentuk campur tangan sosial parlemen atau lembaga pembentuk undang-undang yang berperan sebagai lembaga yang memperjuangkan kepentingan masyarakat yang diwakilinya.

Konsekuensi dari kuatnya pengaruh realitas sosial, T. Koopmans selanjutnya menyatakan bahwa dengan sifatnya yang dinamis, peran pembentuk undang-undang juga bergeser, yaitu peran utamanya bukan lagi melakukan kodifikasi, melainkan modifikasi.<sup>4</sup> Perubahan fungsi pembentuk undang-undang sebenarnya sejalan dengan perubahan fungsi hukum itu sendiri. Mochtar Kusuma-Atmadja, misalnya, merumuskan pemikiran tentang berubahnya fungsi hukum dari fungsi statis dan konservatif sebagai alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat atau memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai menuju suatu fungsi progresif, yaitu sebagai alat untuk melakukan pembaruan masyarakat

---

<sup>3</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Pengembangan Hukum Tertulis Peraturan Perundang-undangan Indonesia," *Makalah*, dibawakan dalam Seminar Hukum Nasional Keenam Tahun 1994, yang kemudian diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman (1995), Buku I, hlm. 119.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 127.

(*law as a tool of social engineering*) yang dicetuskan oleh Roscoe Pound.<sup>5</sup>

Pembangunan materi hukum melalui pembentukan undang-undang, dengan karakter sebagai alat campur tangan sosial dan pembaruan sosial tidak saja makin berkembang pesat di negara kontinental yang menekankan hukum tertulis, tetapi juga di negara-negara Anglo Sakson. Francis Allen (1965), sebagaimana dikutip oleh Roman Tomasic, mengatakan: "*Judge-made-law was insufficient to satisfy the requirements of the modern age.*"<sup>6</sup> Francis Allen selanjutnya berpendapat, bahwa walaupun hakim berhasil mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi masing-masing individu yang berperkara, putusan-putusan tersebut tidak mampu memformulasikan kebijakan-kebijakan sosial yang berpengaruh terhadap kelompok atau kelas-kelas masyarakat yang lebih luas.

Soerjono Soekanto<sup>7</sup> memberikan makna sosiologis suatu perundang-undangan (proses pembentukan undang-undang), dengan menyatakan bahwa perundang-undangan mempunyai dua fungsi utama, yakni fungsi legislasi dan legalisasi. Legalisasi berarti mengesahkan gejala-gejala yang sudah ada dalam masyarakat, sehingga perundang-undangan merupakan sarana untuk mengadakan pengendalian sosial (*social control*) dan memperlancar interaksi sosial (*social interaction*). Legislasi merupakan proses untuk mengadakan pembaruan, sehingga perundang-undangan merupakan sarana untuk menciptakan yang baru (*social engineering*).

Secara empiris, legalisasi lebih banyak terjadi pada bidang-bidang kehidupan spiritual yang berkaitan dengan hukum keluarga dan hukum waris. Sebaliknya, legislasi terjadi pada bidang-bidang netral, misalnya bidang-bidang tata negara, administrasi negara, pidana, dan harta kekayaan.

Pentingnya makna sosiologis dalam hukum (undang-undang) antara lain tercermin dalam pemikiran aliran filsafat hukum *Sociological Jurisprudence*. Eugen Erlich, tokoh aliran tersebut berpendapat bahwa hukum yang baik adalah hukum yang dirumuskan sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). *Living law* sebagai "inner order" dari masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: FH-Unpad-Bina Cipta, tanpa tahun, hlm. 11-12. Hukum sebagai alat perubahan sosial (*law as a tool of social engineering*) merupakan pemikiran dari R. Pound yang dikembangkan di Amerika Serikat terutama setelah kebijakan New Deal mulai tahun 1930-an.

<sup>6</sup> Roman Tomasic, "The Sociology of Legislation" dalam: *Legislation and Society in Australia*, Sydney: The Law Foundation of New South Wales and George Allen & Unwin, 1980, hlm. 30.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, et.al., *Pendekatan Sosiologis terhadap Hukum*, Jakarta: Bina Aksara, 1988, hlm. 77.

<sup>8</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, FH-Unpad-Binacipta, 1976, hlm.5.

Suatu dukungan yang kuat diberikan oleh pemikiran aliran ini terhadap pembangunan materi hukum tertulis. Aliran *Sociological Jurisprudence* tidak apriori terhadap pembentukan undang-undang seperti yang terjadi pada Aliran atau Mazhab Historis. Pemikiran aliran *Sociological Jurisprudence* ini semakin memperkuat pentingnya bobot sosiologis suatu undang-undang dan juga sekaligus memberikan peluang untuk perkembangan hukum tertulis.

## B. Signifikansi Pendekatan Sosiologis dalam Pembentukan Undang-undang

Kata pendekatan sosiologis yang dimaksudkan di sini adalah studi mengenai pengaruh atau penerapan konsep-konsep sosiologi terhadap proses pembentukan undang-undang. Dalam bahasa Inggris, studi ini disebut dengan *sociology of legislation*.

Satjipto Rahardjo merumuskan pengertian tentang penelaahan secara sosial (sosiologis) terhadap hukum sebagai suatu cara untuk memahami, menyelidiki dan mempelajari hukum dalam konteksnya yang luas, yaitu yang melampaui batas-batas hukum positif.<sup>9</sup> Dengan demikian, suatu kajian terhadap hukum secara sosiologis adalah suatu analisis nonyuridis atau substantif karena melampaui batas-batas hukum positif. Kajian sosiologis terhadap proses pembentukan undang-undang memberikan pemahaman yang luas terhadap suatu undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif. Pendekatan sosiologis inilah yang dapat menjelaskan bagaimana suatu rancangan undang-undang dibahas dan mengalami proses perubahan sampai pada tingkat pengesahan atau rumusan akhir. Aspek sosiologis ini pulalah yang mempunyai kaitan yang erat dengan efektivitas pelaksanaan dari suatu undang-undang.

Pentingnya pendekatan sosiologis dalam pembentukan undang-undang, terutama sangat berarti bagi negara-negara berkembang, khususnya yang pernah mengalami penjajahan, termasuk Indonesia. Posisi dilematis dalam pembangunan hukum nasional, yaitu pilihan mengimpor saja hukum modern dari negara maju atau harus merumuskan sendiri hukum yang akan diterapkan di Indonesia, hanya dapat dijelaskan secara sosiologis. Pilihan "jalan pintas" dengan mengimpor hukum dapat berakibat tidak efektifnya undang-undang tersebut, karena basis sosial yang mendukung undang-undang tersebut berbeda dengan di negeri asalnya. Struktur sosial, seperti cara pengorganisasian suatu kehidupan sosial, hubungan antara lembaga-lembaga di masyarakat serta sistem pelapisan sosialnya merupakan basis sosial yang turut mempengaruhi efektivitas suatu hukum dalam pelaksanaannya.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Satjipto Rahardjo, ed., *Hukum dalam Perspektif Sosial*, Bandung: Alumni, 1981, hlm. 5.

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980, hlm. 15.

### III. KETENTUAN NORMATIF PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Walaupun tulisan ini dimaksudkan untuk melakukan analisis secara sosiologis, untuk keperluan analisis tersebut perlu secara singkat didahului dengan ulasan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Adapun ketentuan-ketentuan normatif yang mengatur mengenai pembentukan undang-undang di Indonesia adalah sebagai berikut:

#### A. Undang-Undang Dasar 1945

Sebagai landasan konstitusional pembangunan hukum di Indonesia, UUD 1945 mengatur dua hal tentang pembangunan hukum nasional, yaitu pertama menyangkut aspek formalitas pembentukan undang-undang, dan kedua adalah aspek materi muatan undang-undang.

Ketentuan dalam UUD 1945 yang secara khusus mengatur tentang proses pembentukan undang-undang adalah Pasal 5 (1) dan Pasal 20 Ayat (1). Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 menetapkan : "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Kemudian dalam pasal 20 Ayat (1) ditetapkan : "Tiap-tiap Undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". A. Hamid S. Attamimi<sup>11</sup> berpendapat bahwa kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Presiden. Tetapi tidak dapat dilakukan begitu saja tanpa persetujuan DPR. Inisiatif untuk membentuk undang-undang ada pada Presiden merupakan kewajiban karena kewajiban Presiden adalah menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu, membentuk undang-undang merupakan salah satu bagian dari menjalankan pemerintahan negara. Sebaliknya inisiatif bagi DPR merupakan hak yang tentu saja boleh dilakukan dan boleh juga tidak. Dengan demikian, penggunaannya tergantung kepada DPR sendiri; apakah hak tersebut mau digunakan atau tidak.

Kesimpulan yang menjadi point utama dari ketentuan Pasal 5(1) UUD 1945 dan Pasal 20 (1) bahwa persyaratan formal yang harus dipenuhi dalam proses pembentukan undang-undang adalah suatu undang-undang harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang yaitu Presiden (Pemerintah) bersama dengan DPR-RI.

Di samping masalah teknis pembuatan undang-undang, UUD 1945 juga mengatur tentang materi tertentu yang harus diatur dengan undang-undang, yaitu: keanggotaan

---

<sup>11</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Program Perundang-Undangan Nasional," *Makalah*, dibawakan dalam Lokakarya Pengorganisasian Program Legislasi Nasional, Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI, 28 September 1993, hlm. 3.

Majelis Permusyawaratan (Pasal 2 Ayat (1)); syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya (Pasal 12); susunan Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16 Ayat (1)); bentuk dan susunan pemerintahan daerah (Pasal 18); susunan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19 Ayat 1); Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Pasal 23 Ayat (1)); pajak (Pasal 23 Ayat (2)); macam dan harga mata uang (Pasal 23 Ayat (3)); hal keuangan negara (Pasal 23 Ayat (4)); Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23 Ayat (5)); susunan dan kekuasaan Badan Kehakiman (Pasal 24 Ayat (2)); syarat menjadi dan diberhentikan sebagai hakim (Pasal 25); syarat-syarat kewarganegaraan (Pasal 26); kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dan sebagainya (Pasal 28); syarat-syarat pembelaan negara (Pasal 30) dan sistem pengajaran (pendidikan) nasional (Pasal 31 Ayat (2)).

Dengan ditentukannya materi muatan undang-undang tersebut di atas, tidak berarti hanya ada 16 undang-undang. Untuk suatu masalah tertentu mungkin dibuat beberapa undang-undang. Misalnya di bidang kekuasaan kehakiman, di samping Undang-Undang tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, dibuat pula berbagai Undang-Undang Lingkungan Badan Peradilan, Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Hukum Acara.<sup>12</sup>

## B. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970

Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970 mengatur tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP). Dalam Inpres tersebut ditegaskan bahwa masing-masing departemen dan lembaga pemerintah non-departemen (LPND) dapat mengajukan prakarsa penyusunan suatu RUU/RPP untuk bidang atau sektor yang menjadi lingkungan tugasnya.

Secara garis besar, tahap perancangan peraturan perundang-undangan dibagi ke dalam dua tahap utama. Tahap pertama adalah penyusunan naskah akademik dan tahap kedua tahap perancangan. Persiapan tahap perencanaan dan penyelesaian proses pembuatan RUU dalam bentuk naskah rancangan akademis (*academic draft*) dilaksanakan oleh Departemen Kehakiman cq BPHN, dengan dibantu oleh departemen-departemen/LPND yang bersangkutan.<sup>13</sup>

Dalam praktik, terdapat berbagai pandangan mengenai naskah akademik. Ada pendapat yang mengatakan tidak ada perbedaan antara naskah akademik dengan naskah rancangan. Kedua-duanya telah tersusun dalam sistematika, bab-bab, pasal-pasal, ayat-

<sup>12</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hilco, 1992, hlm. 38.

<sup>13</sup> Moh. Hasan Wargakusumah, "Proses Penyusunan Naskah Akademis Dikaitkan dengan Inpres No. 15 Tahun 1970," *Majalah Hukum BPHN*, No. 2/1994, hlm. 95.

ayat dan seterusnya. Perbedaan hanya terletak pada pembuatnya, yaitu rancangan peraturan perundang-undangan disiapkan oleh instansi atau pejabat yang berwenang dalam perancangan atau pembuatan peraturan perundang-undangan, sedangkan naskah akademik disiapkan oleh mereka yang tidak memiliki kewenangan formal menyiapkan atau membuat peraturan perundang-undangan, misalnya oleh ahli dari universitas atau badan-badan nonpemerintah, seperti kantor konsultan.<sup>14</sup>

Berdasarkan Inpres Nomor 15 Tahun 1970 ini, dilihat dari sudut pengorganisasian, pada saat ini ada tiga forum di kalangan pemerintah yang berperan besar dalam menyelesaikan masalah RUU. Tiga forum itu adalah: (1) biro-biro hukum yang berwenang menyiapkan, (2) Departemen Kehakiman, (3) Sekretariat Negara (Sekneg)/Sekretariat Kabinet (Sekkab).

### C. Tata Tertib DPR-RI

Tata Tertib (Tatib) DPR-RI yang sekarang berlaku adalah Lampiran Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Nomor 10/DPR-RI/III/82-83, tanggal 26 Pebruari 1983. Khusus mengenai pembentukan undang-undang diatur dalam BAB XIII Pasal 122 sampai dengan Pasal 136. Dalam Pasal 122 Ayat (2) ditetapkan bahwa rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah (berdasarkan Inpres Nomor 15 Tahun 1970) atau berupa usul inisiatif dari DPR-RI.

Ketentuan prosedural dalam pembahasan RUU di DPR-RI diatur dalam Pasal 125 Ayat (1) yang menetapkan: "Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan, kecuali apabila badan musyawarah menentukan pembahasan dengan prosedur singkat". Yang dimaksudkan dengan prosedur singkat (*short cut*) adalah pembahasan RUU tanpa melalui empat tahap dan biasanya tidak melalui tahap kedua. Contoh terakhir pembahasan dengan jalur *short cut* ini adalah Pembahasan RUU tentang Pembentukan Kota Madya Daerah Tingkat II Kendari pada tahun 1995 yang lalu.<sup>15</sup>

Empat tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125 Ayat (1) adalah: (a) Tingkat I dalam Rapat Paripurna, (b) Tingkat II dalam Rapat Paripurna, (c) Tingkat III dalam Rapat Komisi, (d) Tingkat IV dalam Rapat Paripurna.

Pembicaraan Tingkat I diisi dengan acara keterangan atau penjelasan Pemerintah terhadap RUU yang berasal dari Pemerintah atau keterangan oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPR terhadap

---

<sup>14</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm.18.

<sup>15</sup> Data diperoleh dari Jurnal Pelaksanaan Pembahasan RUU oleh DPR Periode 1992-1997, Jakarta, Sekretariat Jenderal DPR-RI, 1996.

RUU usul inisiatif. Dalam praktik, penjelasan Pemerintah disampaikan oleh menteri yang terkait dan khusus untuk RUU APBN selalu disampaikan oleh Menteri Keuangan. Dari ketentuan ini juga terlihat bahwa terdapat tiga kemungkinan yang mewakili DPR dalam memberikan penjelasan RUU usul inisiatif, yaitu Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi dan Pimpinan Panitia Khusus.<sup>16</sup>

Pembicaraan Tingkat II, dalam hal RUU berasal dari Pemerintah adalah acara pemandangan umum masing-masing fraksi terhadap RUU beserta keterangan atau penjelasan Pemerintah yang dilanjutkan dengan jawaban Pemerintah atas perbandingan umum masing-masing fraksi. Sebaliknya untuk RUU Usul Inisiatif, maka yang memberikan pemandangan umum adalah pihak Pemerintah, kemudian dilanjutkan dengan jawaban DPR terhadap pemandangan umum Pemerintah.

Pembicaraan Tingkat III, ialah pembahasan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus, yang dilakukan bersama-sama dengan Pemerintah.

Pembicaraan Tingkat IV adalah tahap pengambilan keputusan yang didahului oleh laporan hasil pembicaraan Tingkat III dan pendapat akhir dari fraksi-fraksi. Pada kesempatan ini, apa bila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang pendirian fraksi. Dalam pembicaraan Tingkat IV juga diberikan kesempatan kepada Pemerintah untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan keputusan tersebut.

#### IV. ASPEK NILAI DAN KEPENTINGAN DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Aliran Filsafat Hukum Mashab Sejarah yang dipelopori Von Savigny maupun aliran Sociological Jurisprudence yang telah sepintas dijelaskan, sama-sama berkeyakinan bahwa *volksgeist* atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat merupakan hakikat hukum dalam arti yang sebenarnya. Persoalannya adalah nilai yang bagaimana dan kepentingan siapa yang dapat dirumuskan sebagai hukum merupakan persoalan praktis yang sulit dilaksanakan. Northrop, sebagaimana dikutip oleh Mochtar Kusuma-Atmadja berpendapat bahwa dalam situasi konkrit, jalan praktis yang perlu ditempuh adalah: "... *the best solution is that which shows the greatest sensitivity to all factors in the problematic situation.*"<sup>17</sup> Kepentingan kelompok dan konflik nilai merupakan sisi sosiologis yang dominan dalam proses pembentukan undang-undang. Rumusan pasal-pasal dalam suatu undang-undang akan mencerminkan berbagai kepentingan kelompok dan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, nilai dan kepentingan mempunyai pengaruh yang

<sup>16</sup> Komposisi Pimpinan dalam setiap Komisi selalu mewakili empat fraksi yang ada dan yang membacakan keterangan DPR adalah unsur pimpinan yang bertugas sebagai pemimpin sidang.

<sup>17</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Op. Cit.*, hlm. 5.

besar dalam mengambil keputusan terhadap rumusan akhir suatu ketentuan dalam undang-undang. Sedikitnya ada empat teori sosiologi yang bersumber pada nilai dan kepentingan kelompok dalam proses perumusan suatu peraturan perundang-undangan. Keempat teori tersebut, masing-masing dua teori berkaitan dengan aspek nilai dan dua berkaitan dengan kepentingan kelompok. Teori yang berkaitan dengan nilai-nilai dalam masyarakat adalah Teori Konflik (*Conflict Theories*) dan Teori Konsensus (*Consensus Theories*). Adapun teori yang berkaitan dengan masalah kepentingan masyarakat adalah Teori Pluralis (*Pluralist Theories*) dan Teori Elit Penguasa (*Power Elite Theories*).<sup>18</sup> Keempat teori di atas, kemudian dikembangkan lagi menjadi enam teori gabungan, sehingga secara sosiologis terdapat sepuluh teori sosiologi yang berpengaruh dalam pembentukan undang-undang, seperti yang terlihat dalam tabel di bawah ini.

Types of theoretical orientations to the evolution (or non evolution) and social context of legislation

Types of Sociological Theories	Power Elite Theories	Pluralist Theories	Consensus Theories	Conflict Theories
Conflict Theories	Mixed Type (1)	Mixed Type (4)	Mixed Type (6)	Pure Type (1)
Consensus Theories	Mixed Type (2)	Mixed Type (5)	Pure Type (2)	
Pluralist Theories	Mixed Type (3)	Pure Type (3)		
Power Elite Theories	Pure Type (4)			

Untuk pembahasan selanjutnya, empat teori pokok saja yang akan dijelaskan, yaitu Teori Elit Penguasa, Teori Pluralis, Teori Konsensus, dan Teori Konflik.

Teori Elit Penguasa dan Teori Pluralis merupakan dua teori yang saling berlawanan orientasinya. Teori Elit Penguasa menformulasikan dan memperjuangkan agar kepentingan-kepentingan kelompok elit penguasa terlindungi dalam suatu undang-undang. Jadi tujuannya adalah untuk memperjuangkan kepentingan kelompok elit tertentu dan

<sup>18</sup> Roman Tomasic, *Op. Cit.*, hlm. 127.

menyingkirkan kepentingan dari kelompok-kelompok lainnya. Sebaliknya, Teori Pluralis berorientasi pada pengakuan terhadap keanekaragaman kepentingan dalam suatu masyarakat. Implikasi dari pengakuan tersebut adalah bahwa dalam merumuskan peraturan perundang-undangan (undang-undang) selalu berusaha agar undang-undang yang dibentuk merupakan hasil dari perumusan berbagai kepentingan kelompok yang beraneka ragam dalam masyarakat.<sup>19</sup>

Teori Konsensus melihat tujuan dari hukum (undang-undang) yang dirumuskan untuk mengakomodasikan sistem-sistem nilai yang berbeda dalam suatu masyarakat. Sebaliknya, Teori Konflik melihat peranan hukum sebagai sarana kontrol sosial dengan membatasi posisi dari suatu sistem nilai tertentu sehingga nilai-nilai tersebut tidak dapat berpengaruh dalam masyarakat. Dengan demikian, nilai-nilai dari sistem masyarakat yang dikesampingkan (atau dikorbankan) tidak tertampung dalam rumusan peraturan perundang-undangan yang ada.

Berdasarkan rumusan singkat mengenai Teori Konflik di atas, maka asumsi-asumsi dasar bagi pemahaman masalah-masalah hukum berdasarkan Teori Konflik ini, bahwa setiap masyarakat senantiasa mengalami perubahan-perubahan sosial, konflik-konflik sosial, paksaan-paksaan oleh sejumlah anggota masyarakat terhadap anggota masyarakat yang lain. Penyebab konflik adalah ketidaksamarataan sosial. Dalam hal ini, Mulyana W. Kusumah berpendapat, bahwa hukum seringkali digunakan untuk keuntungan golongan yang berkuasa.<sup>20</sup>

Banyak faktor yang menjadi sebab-sebab konflik, antara lain adalah kepentingan ekonomi. Kasus yang terjadi di Amerika Serikat misalnya, seperti yang ditemukan oleh William J. Chambliss dalam salah satu studinya (1974) membuktikan betapa konflik-konflik dalam kepentingan ekonomi ikut melibatkan diri dalam proses pembuatan aturan-aturan hukum pidana.

Chambliss mengambil contoh yang terjadi dalam proses pembahasan RUU Pencegahan dan Pengawasan Obat Bius di Amerika Serikat. Dari studinya ditemukan bahwa para anggota legislatif tidak mau menandatangani suatu RUU yang berlawanan dengan kepentingan-kepentingan industri farmasi meskipun dihadapkan pada bukti bahwa industri inilah yang sesungguhnya harus bertanggung jawab atas penyebaran obat-obat bius. Hal ini disebabkan oleh kuatnya orang-orang yang berkepentingan dengan industri farmasi memperjuangkan kepentingannya melalui "lobbying-lobbying" sehingga dapat mempengaruhi rumusan akhir dalam UU tersebut. Akhirnya yang memperoleh penekanan

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 28

<sup>20</sup> Satjipto, Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 16.

dalam RUU itu adalah heroin, mariyuana dan LSD, yang tidak merupakan bagian dari sistem keuntungan perusahaan-perusahaan farmasi.<sup>21</sup>

Berdasarkan penelitiannya ini Chambliss sampai kepada kesimpulan bahwa: *Legislation arises to further the interest of one group or another, against other interest groups and, sometimes, the tire society, In order to understand how the legislature becomes a weapon in the inter-group and class struggles of a trolling the processes of the legislature and of the elections through which legislators are recruited. The norms governing these processes themselves make the influence of legislation by one interest group or another easier or more difficult.*<sup>22</sup>

## V. IMPLIKASI ASPEK SOSIOLOGIS DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Setelah membahas tentang ketentuan normatif tentang proses pembentukan undang-undang, baik ketentuan dalam UUD 1945, Inpres Nomor 15 Tahun 1970 dan Tatib DPR, maupun berdasarkan pemahaman tentang teori nilai dan kepentingan dalam proses pembuatan undang-undang, maka selanjutnya pembahasan ini akan difokuskan pada permasalahan implikasinya, yaitu pada tingkat mana dan bagaimana konsep-konsep sosiologi yang telah diuraikan berpengaruh dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Dalam proses yang panjang, mulai dari penentuan bidang-bidang sampai pada pembicaraan tingkat IV, yaitu keputusan akhir terhadap rumusan suatu undang-undang, penulis melihat tiga tahap yang padat dengan benturan kepentingan. Ketiga tahap tersebut adalah: (1) pada tingkat penentuan bidang-bidang hukum yang harus diatur secara nasional; (2) pada tahap perumusan RUU oleh Pemerintah; dan ketiga: pada tahap pembahasan RUU di DPR-RI.

### A. Tahap Penentuan Pengaturan Bidang-bidang

Struktur sosial yang ditandai dengan keanekaragaman suku, adat istiadat dan agama memberikan corak pluralistis pada nilai yang ada dalam masyarakat Indonesia. Pilihan terhadap nilai dan kepentingan kelompok mana yang dapat diformulasikan dalam suatu undang-undang merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Dalam kondisi yang pluralistis ini, benturan nilai dan kepentingan sangat potensial untuk muncul ke permukaan dalam pembentukan UU. Untuk menghadapi benturan ini, barangkali bidang-bidang hukum yang

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 17

<sup>22</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta, 1986, hlm. 5.

sangat erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spiritual masyarakat direncanakan dan diproses lebih hati-hati. Bidang-bidang hukum yang termasuk di dalamnya adalah hukum kekeluargaan, perkawinan dan perceraian serta hukum waris. Sebaliknya bidang-bidang lain seperti hukum perjanjian, perseroan dan hukum di bidang ekonomi pada umumnya kurang potensial untuk menimbulkan benturan. Bahkan, dalam kasus-kasus tertentu penggunaan model-model asing pun dapat diterima dan tidak menimbulkan konflik.

Dalam kondisi seperti yang ada di Indonesia, pemikiran Teori Pluralis barangkali penting untuk diperhatikan. Konsep "*unity in diversity*" merupakan pemikiran yang dapat membantu untuk keluar dari benturan-benturan kepentingan dan nilai yang beraneka ragam.

Dalam kasus-kasus tertentu, Pemerintah cenderung dipengaruhi oleh Teori Elit Penguasa, terutama dalam melakukan perubahan atau perbaikan terhadap beberapa paket undang-undang di bidang politik. Ada perbedaan kepentingan antara Pemerintah dengan beberapa kelompok masyarakat yang menginginkan perubahan terhadap UU Pemilu, UU Subversi, namun sampai saat ini bidang-bidang tersebut oleh Pemerintah tetap dianggap sebagai bidang yang tidak termasuk dalam prioritas untuk melakukan perubahan.

Kasus aktual lain yang menunjukkan adanya benturan kepentingan, apakah suatu peraturan itu perlu diperbarui atau tidak adalah dalam kasus usulan dari beberapa fraksi di DPR, terutama F-PP dan F-PDI untuk melakukan perubahan terhadap Tata Tertib DPR. Namun, usul tersebut belum terlaksana, karena F-KP sebagai fraksi mayoritas belum mendukung usul perubahan tersebut. Dalam kasus ini terlihat adanya pengaruh pemikiran Teori Konflik, yang menekankan fungsi kontrol sosial dengan membatasi posisi dari suatu sistem nilai tertentu, sehingga nilai-nilai atau kepentingan yang diperjuangkan oleh F-PP dan FPDI tidak berpengaruh dalam mekanisme aktivitas DPR.

Secara empiris, kesulitan umum yang dihadapi dalam langkah awal pembaruan hukum adalah: (1) kesukaran menentukan tujuan dari perkembangan hukum itu sendiri; (2) keterbatasan data empiris yang dapat digunakan untuk mengadakan suatu analisis deskriptif dan prediktif; dan (3) kesukaran mengadakan ukuran yang obyektif untuk mengukur berhasil atau tidaknya usaha pembaruan hukum.<sup>23</sup>

## **B. Tahap Penyusunan RUU oleh Pemerintah**

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 mengatur mengenai kewenangan masing-masing Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) untuk

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 4.

mengajukan prakarsa penyusunan suatu RUU/RPP sesuai dengan bidang atau sektor yang menjadi lingkungan tugasnya.

Persoalan atau benturan kepentingan akan timbul apabila tidak ada perencanaan perundang-undangan nasional, sehingga masing-masing departemen lebih mengutamakan kepentingan departemennya. Pada saat ini perencanaan perundang-undangan nasional sudah dilembagakan dalam bentuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas), namun bidang-bidang yang sudah dimasukkan dalam Prolegnas bisa saja tidak muncul di DPR. Sebaliknya, RUU yang belum direncanakan justru mendapat prioritas untuk diajukan ke DPR-RI. Tugas untuk mengharmonisasikan atau melakukan "konsensus" antar departemen merupakan suatu pendekatan sosiologis yang perlu dilakukan dalam tahap penyusunan RUU. Harmonisasi atau konsensus ini dimaksudkan untuk menghindari atau mengurangi benturan kepentingan antar departemen yang dilandasi pemikiran sektoral.

Bagir Manan berpendapat, bahwa kelemahan yang menjadi peluang adanya benturan kepentingan dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 ini adalah tidak adanya penegasan mengenai batas-batas kewenangan antara lembaga yang turut serta dalam penyusunan RUU atau RPP.<sup>24</sup>

Dalam kasus penyusunan RUU Peradilan Anak yang sekarang sedang dibahas di DPR, misalnya, pihak Departemen Agama dan Pengadilan Agama merasa dikesampingkan. Itulah sebabnya pihak Majelis Ulama Indonesia (MUI) membentuk tim khusus untuk membahas kembali RUU Peradilan Anak tersebut. MUI berpendapat bahwa RUU Peradilan Anak ini harus dirombak total karena di samping bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, juga tidak memperhatikan kepentingan umat Islam.<sup>25</sup>

### C. Tahap Pembahasan RUU di DPR

Dalam setiap pengajuan usul perubahan terhadap RUU, mekanisme yang baku berdasarkan Tata Tertib DPR adalah melalui fraksi masing-masing. Oleh karena itu, pada setiap tahap, mulai dari tahap pertama dalam memberikan pandangan umum terhadap suatu RUU, selalu dilakukan melalui fraksi. Demikian pun dalam tahap akhir pada saat memberikan pandangan akhir fraksi.

Seperti yang telah dipahami, pembahasan RUU di DPR pada dasarnya melibatkan dua pihak, yaitu pihak Pemerintah dan DPR. Pihak DPR dapat dikelompokkan lagi ke dalam empat fraksi, yaitu Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi ABRI, Fraksi Partai

<sup>24</sup> *Harian Umum Republika*, 12 Maret 1996

<sup>25</sup> Ridwan Saidi, dalam: Moh. Busyro Muqoddas, et. al. ed., *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: UII Press, 1992, hlm. 160.

Persatuan Pembangunan dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia. Dengan demikian, kemungkinan benturan kepentingan dapat terjadi antara lima kelompok kepentingan, yaitu: (1) Pemerintah yang ingin mempertahankan RUU yang diajukannya; (2) Fraksi Karya Pembangunan (F-KP); (3) Fraksi ABRI; (4) Fraksi Partai Persatuan (F-PP); dan (5) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (F-PDI).

Pada dasarnya, secara filosofis bangsa Indonesia lebih dijiwai pemikiran Teori Konsensus. Dengan demikian rumusan akhir suatu ketentuan merupakan perpaduan dari berbagai kepentingan yang terwakili di DPR. Namun, secara struktural dan melihat kondisi masyarakat Indonesia, benturan kepentingan merupakan hal yang potensial terjadi.

Ridwan Saidi, dalam tulisannya "*Politik Pembangunan Hukum Nasional*" menggunakan istilah kelompok sosial politik terhadap lima kelompok kepentingan di atas. Menurutnya, baik secara yuridis formal, maupun secara filosofis, ketiga orsospol serta Fraksi ABRI dan Pemerintah tidak memiliki perbedaan nilai dan kepentingan yang mencolok karena ketiganya sudah satu asas. Kelima kelompok sosial politik tersebut telah menjauhkan diri dari *ideology oriented* dan bertekad untuk *programme oriented*.<sup>25</sup> Perbedaan ketiga orsospol sering terungkap dalam programnya. Kerangka dasar program mereka masing-masing memiliki aksentuasi, yaitu PPP bergerak di bidang spiritual tanpa mengabaikan masalah materiil, PDI bergerak di bidang materiil tanpa mengabaikan masalah spiritual, sedangkan Golkar memperlakukan hal-hal spiritual dan materiil sama pentingnya, namun rincian program ketiga orsospol tidak mencerminkan secara semestinya perbedaan aksentuasi tersebut.<sup>26</sup>

Kasus pembahasan RUU Peradilan Anak yang sekarang dalam pembahasan di DPR dapat diangkat sebagai contoh mengenai sikap Fraksi yang memperjuangkan nilai dan kepentingan masa pendukung partainya. Dalam pandangan umum RUU Peradilan Anak, F-PP banyak mempersoalkan pasal-pasal yang bersinggungan dengan akidah Islam, seperti konsep pengangkatan anak dan perwalian. F-PP berpendapat bahwa dalam melanjutkan kenyataan yang terdapat dalam masyarakat, hukum adat mengenai pengangkatan anak hendaknya diusahakan agar tidak berlawanan dengan hukum agama.<sup>27</sup>

Bagi F-PP, yang mewakili aspirasi golongan umat Islam, masalah pengangkatan anak (sering juga disebut adopsi), dinilai sangat sensitif. Pandangan umum F-PP juga didukung oleh beberapa pakar, antara lain Yusril Isha Mahendra (Ketua Jurusan Hukum Tata Negara UI), yang berpendapat bahwa pengangkatan anak merupakan masalah yang peka karena hukum Islam sama sekali tidak mengenal pengangkatan anak jika hal itu

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Dikutip dari Naskah Pemandangan Umum F-PP terhadap RUU Peradilan Anak, Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta, 1996, hal. 9

diartikan hubungan hukum antara anak yang diangkat dengan orang tua kandungnya menjadi terputus sama sekali.<sup>28</sup>

Sebagai perbandingan dengan pendapat dari fraksi yang lain, F-KP menyoroti masalah pengangkatan anak dengan mengajukan rumusan yang sifatnya "meminta penjelasan kepada Pemerintah".<sup>29</sup>

Dalam kasus lain, misalnya dalam proses pembahasan RUU Peradilan Agama, yang kini telah disahkan menjadi undang-undang, F-PP cenderung memperlihatkan sikap antusias, F-KP berhati-hati, sedangkan F-PDI cenderung menolak.<sup>30</sup>

## VI. PENUTUP

Sebagai penutup dalam tulisan ini, beberapa hal yang dapat digarisbawahi adalah: (1) bahwa nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat merupakan basis sosial yang menentukan "hidup tidaknya" suatu undang-undang yang dibentuk; (2) anggota DPR dan aparat pemerintah yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang secara langsung, perlu memahami nilai dan kepentingan yang ada dalam masyarakat agar nilai yang ada dalam masyarakat dapat tertampung dalam suatu undang-undang dan sekaligus dapat mengatasi benturan kepentingan kelompok masyarakat dalam setiap pembentukan undang-undang; (3) keanekaragaman suku, budaya dan agama, struktur dan status sosial di Indonesia sangat potensial untuk terjadinya benturan nilai dan kepentingan dalam pembentukan undang-undang, baik antara Pemerintah dengan DPR-RI, maupun antar fraksi di DPR-RI sesuai dengan kepentingan rakyat yang diwakilinya; (4) tulisan ini tetap dilandasi pemikiran bahwa secara filosofis, dalam praktik ketatanegaraan, bangsa Indonesia sangat menjunjung tinggi asas musyawarah untuk mufakat sejalan dengan pemikiran dalam Teori Pluralis dan Teori Konsensus.

---

<sup>28</sup> *Harian Umum Republika*, 12 Maret 1996

<sup>29</sup> Dapat dibaca dalam: Naskah Pemandangan Umum F-KP terhadap RUU tentang Peradilan Anak, Sekretariat Jenderal DPR-RI, hal.10.

<sup>30</sup> Ridwan Saidi, *Loc. Cit.*, hlm. 161.