

SOSIOLOGI PERUNDANG-UNDANGAN DAN PEMANFAATANNYA

Jufrina Rizal

Reformation in Indonesia since the last 1998 has also brought impact in the rule of law. People need for the changing of existing value in community, and also economic development, politics and social gives reason for all parties to perform a comprehensive legal reform. This article is a deep study for the renewing of legislation in Indonesia with the perspective of sociological legislation. With the consent of sociological aspects in the making of legislation, it will give many benefits on the conduct of legislation reform in Indonesia.



Kata kunci : Sosiologi Hukum, Perundang-undangan, Reformasi.

I. PERUBAHAN SOSIAL DAN REFORMASI HUKUM.

Reformasi yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1998 yang lalu membawa dampak pula pada perundang-undangan. Kebutuhan masyarakat dan adanya perubahan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, serta pembangunan ekonomi, politik dan sosial mengakibatkan perlu dilakukan reformasi hukum yang menyeluruh. Reformasi hukum tersebut pada dasarnya yang menyangkut pada pembuatan peraturan perundang-undangan, peningkatan kualitas aparat hukum dan budaya hukum.

Khusus dalam pembaharuan perundang-undangan (*Legal Reform*) yang harus dilakukan saat ini menyangkut tidak saja membuat peraturan perundang-undangan yang baru tetapi mencakup pula pembaharuan/revisi peraturan, peningkatan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas keadilan, dan mengatur hak asasi manusia.

Tak dapat dihindari kebutuhan akan adanya hukum yang tertulis semakin meningkat dan ditinjau dari lingkup yang diatur juga semakin luas, dimana peraturan tersebut diharapkan tidak saja untuk menjawab persoalan-persoalan yang berkaitan dengan perubahan masyarakat tadi tetapi juga merupakan perangkat yang dibutuhkan dalam era globalisasi. Dalam hal ini hukum berfungsi tidak saja sebagai alat kontrol sosial, juga dipergunakan sebagai pelopor untuk mengubah sistem yang ada. Salah satu ajaran yang dikenal dengan nama *difusionisme hukum* menganggap hukum modern yang dibuat oleh legislator sebagai prasarat utama dari industrialisasi, karena hukum dan pranata-pranata modern dapat menciptakan penanaman modal, menciptakan pengusaha swasta dan lain sebagainya dengan jaminan-jaminan yang lebih besar daripada hukum yang tradisional.

II. SIFAT-SIFAT PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI HUKUM TERTULIS

Pada dasarnya ada dua bentuk hukum yang berlaku, pertama, hukum yang tidak tertulis dimana normanya tumbuh dari praktek-praktek yang dijalankan anggota masyarakat dalam hubungannya satu sama lain, misalnya: hak milik, kewarisan dan kontrak. Kedua merupakan hukum tertulis yaitu perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang.

Hukum tertulis tersebut memiliki sifat-sifat dan ciri-ciri sebagai berikut: eksplisit, ditegakkan secara terencana oleh organisasi kenegaraan dan bersifat formal. Hukum dikatakan eksplisit karena substansi kaedahnya cenderung dirumuskan secara tegas-tegas dalam kalimat-kalimat yang memiliki makna yang "jelas". Hukum modern pada umumnya dirumuskan secara tertulis, lengkap dan berbagai penjelasan mengenai tafsir dan cara penafsirannya. Keeksplisitannya juga dibuktikan dengan fakta-fakta bahwa kaidah-kaidah hukum itu bersifat terbuka, berlaku umum dan mempunyai kepastian. Dengan adanya karakteristik-karakteristik itulah maka itu hukum dapat digunakan dalam jangka waktu tertentu yang relatif panjang. Disamping itu, sifatnya yang ekspilisit menyebabkan hukum memerlukan suatu struktur yang mengelolanya. Peranan struktur ini adalah membuat atau merumuskan kaidah-kaidah hukum yang eksplisit.

Pada hakekatnya hukum dapat dibuat sebelum dan sesudah suatu kasus terjadi atau dibuat pada saat suatu kasus sedang diselesaikan. Dalam bentuk yang pertama, yaitu sebelum terjadi kasus, misalnya undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan lainnya, disebut sebagai hukum *in abstracto*. Sedangkan bagi bentuk yang kedua hukum lahir bersamaan dengan jatuhnya keputusan yang menyelesaikan perkara. Hukum ini disebut hukum *in concreto*. Negara-negara dengan tradisi hukum Eropa kontinental yang menganut sistem *civil law*, menata ketertiban masyarakatnya dengan mengandalkan tersedianya sejumlah hukum *in abstracto*, sedangkan negara-negara dengan tradisi hukum Anglo-American menganut sistem *common law*, menata ketertiban masyarakatnya dengan mengandalkan tersedianya sejumlah hukum yang bertolak dari keputusan-keputusan hakim *in concreto* (*judge made law*).

Kebutuhan hukum untuk bersifat eksplisit berkaitan dengan kebutuhan masyarakat modern dan kompleks. Hal ini sangat berbeda dengan masyarakat tradisional yang dapat diatur dengan kaidah-kaidah yang implisit yang terumus dalam budaya lisan dan asas-asas saja, karena kondisi dan kebutuhan masyarakatnya masih sederhana. Dalam masyarakat modern dan kompleks diperlukan suatu kepastian, dan hukum yang paling eksplisit adalah hukum tertulis. Dapat dimengerti dalam perkembangan negara-negara industri selalu diiringi dengan meningkatnya jumlah undang-undang, sedangkan kaidah-kaidah yang tidak tertulis semakin kehilangan peran.

III. Peranan legislatif dan eksekutif dalam pembuatan hukum

Struktur organisasi pembentukan hukum, adalah lembaga legislatif yang didalamnya terdiri wakil-wakil golongan politik yang pada dasarnya memperjuangkan aspirasi-aspirasi politik melalui proses-proses yang umumnya berwarna politik. Hasil lembaga ini diakui sebagai hukum yang berlaku umum dan bersifat "netral". Dalam kenyataan, dilihat dari prosesnya, merupakan proses yang penuh aspirasi politik sehingga dengan demikian undang-undang produk lembaga ini pada dasarnya tidak lagi bersifat netral. Hal ini merupakan salah satu elemen yang membedakan aliran hukum yang *Conventionalisme* dan "*Modern Theory of Law* dimana menurut aliran yang terakhir ini bahwa asumsi dari conventionalist hukum

adalah a politik¹. Dalam praktek pembuatan Undang-Undang di Indonesia kita bisa melihat antara lain pengaturan tentang Landreform pada UU Tahun 5 tahun 1960, tidak terlepas dari ideologi politik yang dianut pada saat itu.

Lembaga eksekutif atau pemerintah pada dasarnya merupakan lembaga pelaksana undang-undang, namun demikian dalam kenyataannya ia juga lembaga pembentuk hukum. Apabila pemerintah membuat peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan, maka peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan ini hendaklah diterima sebagai bagian usahanya untuk mengimplementasikan perintah undang-undang, dan bukan untuk membuat hukum yang tak berlandaskan pada kekuatan hukum yang lebih tinggi.

Sebagai pelaksana hukum (perundang-undangan), pemerintah dalam tindakan-tindakannya diberi kewenangan untuk mengambil keputusan-keputusan guna mengimplementasikan pelaksanaan undang-undang. Undang-undang umumnya kurang praktis untuk diterapkan langsung. Pelaksanaannya selalu memerlukan penjabaran-penjabaran dalam bentuk peraturan pelaksanaan sehingga penjabaran-penjabaran ini pada dasarnya juga merupakan produk-pruduk hukum.

Perundang-undangan merupakan sandaran pemerintah untuk menggerakkan kebijakannya. Penggunaan perundang-undangan secara sadar oleh pemerintah sebagai suatu sarana untuk melakukan tindakan sosial yang terorganisir. Dalam tingkatan penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan sosial, persoalannya bergeser kepada ketegangan antara ide kepastian hukum dan penggunaan hukum untuk melakukan perubahan²

Peranan hukum untuk menimbulkan perubahan dapat dilakukan dengan dua saluran, langsung dan tak langsung. Perubahan yang langsung misalnya sebagaimana Undang Pokok Agraria yang menimbulkan suatu perubahan yang sangat besar di bidang bidang pertanahan. Sedangkan yang tidak langsung adalah dengan menciptakan lembaga-lembaga baru, kemudian baru dibuatkan hukumnya.

¹ Lihat Donald H Gjerdingen "The Future of Legal Scholarship and the Search for a Modern Theory of Law", dalam *Buffalo Law Review*, volume 35, 1986, halaman 437.

² Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Perubahan Sosial", 1990 halaman 113.

Proses pengaturan perundang-undangan mengandung makna bahwa suatu sasaran telah ditentukan akan menjadi determinan bagi tindakan-tindakan, namun pembuat undang-undang sering tidak dapat mengadakan antisipasi terhadap semua akibat-akibat yang timbul. Ketidaksiapan masyarakat untuk berbuat sesuai dengan yang dikehendaki undang-undang akan menimbulkan hasil-hasil yang tak dapat diantisipasi sebelumnya. Disamping itu ketidakmampuan dari pembuat undang-undang untuk mengadakan perkiraan terhadap keterkaitannya dengan hal lain, menyebabkan mereka tidak dapat melihat dengan jelas antara hasil yang dikehendaki dan akibat yang terjadi dalam masyarakat.

Perundang-undangan dapat dilihat dari dua aspek. Pertama, dilihat sebagai suatu aktifitas yang bersifat juridis formal yaitu dilihat sebagai suatu kegiatan untuk merumuskan secara tertib dan menurut prosedur yang ditentukan, apa yang menjadi kehendak masyarakat. Ukuran-ukuran yang ditentukan bersifat nomatif, artinya apakah ia sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang mengatur tentang peranannya. Kedua, dilihat secara sosiologis, yaitu melihat hubungan timbal balik antara lembaga dan kegiatan perundang-undangan dengan masyarakat. Dalam kaitan ini yang dipelajari adalah bagaimana proses lahirnya undang-undang, apakah akibat-akibat dari dikeluarkannya undang-undang (positip dan negatip), apakah tujuan dan makna yang terkandung dalam undang-undang, dan lain sebagainya. .

IV. SOSIOLOGI PERUNDANG-UNDANGAN DAN PEMANFAATANNYA

Bila kita berbicara mengenai hukum tertulis atau perundang-undangan mau tidak mau kita harus mengacu pada negara-negara barat, khususnya negara-negara Eropa Continental, antara lain, Belanda, Perancis, (yang dikenal dengan Code Napoleon). Hal ini disebabkan karena Indonesia, yang merupakan negara bekas jajahan Belanda, sebagian besar perundang-undang tertulisnya masih mempergunakan hukum yang dibuat pada zaman penjajahan.

Bagaimana suatu peraturan dirancang, dibuat, dan diterapkan, ilmu hukum saja tidak dapat meng-cover-nya. Apabila menghendaki suatu perundang-undang dihasilkan itu baik dan efektif, maka pandangan-pandangan dan teori-teori dari ilmu lainnya hendaknya diperhatikan, antara lain Anthropologi Hukum, Sosiologi Hukum, dsbnya.

Sosiologi Hukum, khususnya sosiologi perundang-undangan atau sosiologi pembuatan undang-undang, dapat membantu memberikan kejelasan mengenai kemampuan yang ada pada undang-undang serta pengaruh-pengaruh yang ditimbulkannya dalam masyarakat. Menurut sosiolog asal Polandia, Podgorecki, banyak keterbatasan-keterbatasan yang timbul karena keengganan pembuat Undang-undang berkonsultasi dengan ahli ilmu sosial. Suatu perundang-undangan yang baik harus di dasarkan oleh studi praktis yang dilakukan oleh ahli ilmu sosial dan ahli sosiologi hukum khususnya.³

Pada dasarnya antisipasi dari ahli sosiologi perundang-undangan dapat membantu pekerjaan pembuatan undang-undang, misalnya dengan melihat perubahan dinamis perundang-undangan, hubungan antara kepentingan kelompok dengan perundang-undangan, hubungan perundangan dengan nilai, ideologi dsbnya.

Secara sosiologis, sebagaimana dikatakan pula oleh Satjipto Rahardjo, pembuatan undang-undang tidak dapat dilihat sebagai suatu kegiatan yang steril dan mutlak otonom. Dalam perspektif ini pembuatan undang-undang memiliki asal usul sosial, tujuan sosial; mengalami intervensi sosial dan juga mempunyai dampak sosial. Sebagaimana juga yang dikatakan oleh Jeremy Bentham "the great happiness for the great numbers" sebagai suatu tujuan yang harus diwujudkan dalam pembuatan undang-undang dalam rangka untuk mewujudkan "the true good of the community"⁴. Kajian Bentham menurut Satjipto Rahardjo mengenai pembuatan hukum sudah keluar dari teknis legislasi kepada pembahasan dalam kerangka kehidupan sosial yang lebih luas, ukuran-ukuran serta format yang digunakan bukan semata-mata rasionalitas, logika, prosedur, melainkan entri-entri sosiologis⁵, dimana didalam adalah :

- 1) asal usul sosial Undang-Undang;
- 2) mengungkapkan motif di belakang pembuatan Undang-Undang;

³ Tomasic, R. "The Sociology Legislation" dalam Legislation and Society in Australia. The Law Foundation of New South Wales and George Allen and Unwin, Sidney. Australia, 1979 halaman 32.

⁴ Jeremy Bentham, Theory of Legislation, 1979.

⁵ Satjipto Rahardjo dalam "Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalahnya" (editor Khudzaifah Dimiyati) Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2002

- 3) melihat pembuatan undang-undang sebagai endapan konflik kekuatan dan kepentingan masyarakatnya;
- 4) susunan dari badan pembuatan undang-undang dan implikasi sosiologisnya;
- 5) membahas hubungan anatara kualitas dan jumlah undang-undang yang dibuat dengan lingkungan sosial dalam suatu periode tertentu;
- 6) sasaran perilaku yang ingin diatur dan diubah;
- 7) akibat-akibat, baik yang dikehendaki maupun yang tidak.

Seorang sarjana Perancis, Carbonnier pembuatan undang-undang secara sosiologis dapat dikategorikan kedalam dua hal: pertama, berkaitan dengan mekanisme per-undang-undangan, merupakan aspek yang terlepas dari apa yang dihasilkan oleh pembuat undang-undang, dalam hal ini dikategorikan dalam *sociologie législative externe*; kedua penerapan yang berkaitan dengan isi dari undang-undang, yang dikategorikan dalam proses yang dikenal sebagai *sociologie législative interne* ⁶

Dalam pengertian *sociologie législative externe* pembuatan undang-undang hanya dapat dilakukan dengan bantuan orang-orang atau lembaga di luar pembuat undang-undang. Pemerintah sebagai pihak yang mempunyai tanggung jawab memutuskan untuk membuat suatu peraturan yang diperlukan. Berkaitan dengan ini ilmu sosiologi dapat diterapkan untuk meratakan jalan untuk perubahan yang dikehendaki, yaitu melalui proses persiapan pembuatan undang-undang, yang disebut sebagai *sociologie antelégislative* (Pra Perundang-undangan). Sedangkan untuk proses sesudah berlakunya undang-undang, dikenal sebagai *sociologie postlégislative* (pasca pembuatan undang-undang atau dapat disebut pasca perundang-undangan), kita dapat melihat apakah undang-undang itu dapat berjalan dengan baik atau tidak. Dalam hal ini Carbonnier mengibaratkan lembaga pembuat undang-undang sebagai suatu "perusahaan", yang membutuhkan jasa public relations untuk berhubungan dengan pengguna undang-undang atau konsumen dari suatu produk - dalam hal ini sebagai konsumen dari undang-undang.

Menurut Carbonnier selanjutnya, pada proses persiapan atau pra perundang-undang, pada dasarnya para sosiolog dapat dimintakan bantuannya untuk memperoleh masukan-masukan. Pendapat-pendapat

⁶ Carbonnier, Jean, *Sociologie Juridique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1978 halaman 393.

atau opini yang diperlukan tidak saja dari parlemen tetapi juga dari masyarakat sebagai "konsumen". Hipotesa yang dikemukakan bahwa pendapat-pendapat tersebut seringkali masyarakat tidak menginginkan adanya suatu pembaharuan. Seperti misalnya yang dilakukan peneliti Amerika, yang terdiri dari ahli sosiologi dan ahli hukum, pernah membuat angket tentang motif yang mengungkapkan kesimpulan-kesimpulan psikologis yang tidak menyukai pada pembaharuan. Hasil angket ini dipergunakan untuk mencari jalan keluar oleh pemerintah.

Peran dari para ahli ilmu sosial dalam memberikan masukan kepada legislatif tidak dapat dikatakan bahwa pembuat undang-undang didikte oleh para sosiolog. Pada negara-negara yang telah membuka diri pada pendekatan sosiologis sekalipun, pembuat undang-undang tetap yang bertanggung jawab terhadap pada pembuatan undang-undang. Para sosiolog dapat bekerjasama dengan lembaga legislatif atau eksekutif dengan peran dan fungsi masing-masing, artinya tugas pembuatan undang-undang tidaklah berpindah ke pundaknya, sebab ia hanya memberikan masukan-masukan yang sangat berharga untuk menjadi bahan pertimbangan.

Mengenai lembaga yang dapat membantu para pembuat perundang-undangan ini, pada abad XVII, Renan memimpikan sebuah institusi dimana masalah-masalah pemerintahan diatasi dengan cara akademis⁷. Idealnya, menurut Renan sebuah pemerintahan adalah *pemerintahan scientific*, dimana orang-orang yang berkompotensi mempunyai kapasitas dalam mengkaji masalah pemerintahan seperti menelaah masalah ilmu pengetahuan guna menemukan jalan keluarnya. Pada tahun 1950 Amerika menyadari bahwa kekuasaan legislatif dapat dibantu dengan penelitian sosiologis (laporan penelitian Kinsey).

Di Perancis sendiri, sejak tahun 1964, para sosiolog ikut berperan aktif dalam pra pembuatan undang-undang, misalnya undang-undang perwalian anak di bawah umur (*La loi du 13 decembre 1964*). Setelah itu sebagian besar perundang-undangan dipersiapkan dengan melakukan penelitian dan mencari pendapat dari masyarakat. Beberapa contohnya adalah hukum keluarga, seperti mengenai warisan, perceraian, kewajiban memberi nafkah, pasangan tanpa nikah dan sebagainya, didahului dengan penelitian di masyarakat.

⁷ Ibid, halaman 396

Contoh lainnya misalnya, dalam undang-undang Perancis (*la loi du 11 Juillet 1975*), ketentuan bahwa perceraian dapat dilakukan menurut persetujuan kedua pihak (perceraian untuk tujuan tertentu), didahului dengan suatu penelitian yang mendalam. Bekerjasama dengan Lembaga Demografi Nasional dan dengan Laboratorium Sosiologi Hukum dari Fakultas Hukum di Paris, berhasil diperoleh pendapat warga Perancis mengenai pengalaman perceraian mereka. Hasil ini kemudian dijadikan model dalam pembuatan undang-undang. Sehingga dengan demikian undang-undang yang dibuat sesuai dengan nilai-nilai dan realitas yang ada dalam masyarakat.

Lembaga legislatif dapat meminta dilakukannya penelitian, baik berdasarkan metode dalam sosiologi atau metode dari bidang ilmu lainnya. Persoalan yang sering muncul adalah, para ahli hukum yang sangat dogmatis cenderung akan menolaknya. Biasanya argumentasi yang digunakan adalah argumentasi filosofis. Namun demikian argumentasi empiris akan dapat meniadakan atau paling tidak mengurangi debat yang sangat menegangkan dalam parlemen.

Peranan dari Sosiologi Hukum dalam pembuatan undang-undang tidak hanya untuk menyelesaikan masalah penerimaan suatu pembaharuan, tetapi juga berperan segera setelah undang-undang diumumkan. Analisa-analisa secara sosiologis melalui hasil suatu angket yang disebarakan secara luas, dapat menangkap fenomena-fenomena sosial yang diabaikan oleh hukum. Disamping itu para sosiolog juga dapat membantu pemerintah dalam sosialisasi penyebar luasan informasi melalui media masa, untuk melengkapi publikasi formal dari pemerintah yang seringkali tidak efektif. Angket dan publikasi ini dapat dilakukan secara berkala, untuk bahan evaluasi bagi pemerintah.

Pada hakekatnya, suatu peraturan perundang-undangan yang baik tidak cukup apabila hanya memenuhi syarat juridis dan filosofis dan juridis saja, tetapi secara sosiologis peraturan tersebut berlaku⁸. Secara juridis, artinya sesuai dengan aturan-aturan hukum yang berlaku dan dibuat oleh lembaga yang berwenang, sedangkan secara filosofis, tidak bertentangan dengan nilai-nilai hakiki dalam masyarakat dan pada akhirnya secara sosiologis, peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

⁸ Surjono Soekanto, "Pokok-Pokok Sosiologi Hukum", PT Raja Grafindo Persada, 1997. halaman 19.

Keefektifan perundang-undangan untuk mencapai tujuan mungkin akan menimbulkan akibat-akibat sampingan, sehingga perlu adanya pembedaan antara orientasi kebijakan (*policy orientation*) dan orientasi sosiologis (*sociological orientation*). Perbedaan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Orientasi kebijakan

- a. Keefektifitas perundang-undangan dalam hal tujuannya sendiri atau akibat-akibat yang akan terjadi.
- b. Akibat-akibat yang tidak diharapkan dari perundang-undangan diluar yang bisa diperkirakan dari tujuannya.

2. Orientasi sosiologi:

- a. Nilai-nilai dan hubungannya dengan perundang-undangan meliputi studi ideologi perundangan-undangan, opini masyarakat dan kesadaran hukum.
- b. Kepentingan-kepentingan dan hubungannya dengan perundang-undangan, meliputi studi mengenai kegiatan *pressure group* dan cara kerja legislator.

Colombotos mensyaratkan suatu peraturan perundang-undangan dianggap efektif apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut⁹ (Tomasie 1979:35):

1. Adanya tingkat kesesuaian hukum antara nilai-nilai yang ada;
2. Kemungkinan pelaksanaan hukumnya;
3. Kemurnian kebijakan pemerintah dan ketekunan dalam pelaksanaan hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, suatu peraturan atau kaidah yang baru diperkenalkan harus melalui proses institusionalisasi, yaitu proses yang harus dilewati oleh suatu kaidah yang baru untuk agar dikenal, diakui dan dihargai serta ditaati oleh warga masyarakat.¹⁰

⁹ Tomasie, R. "The Sociology Legislation" dalam *Legislation and Society in Australia*. The Law Foundation of New South Wales and George Allen and Unwin, Sidney, Australia, 1979 halaman 37.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT Raja Grafindo Persada, 1990, halaman 373

Proses untuk menanamkan kaidah-kaidah dalam masyarakat dipengaruhi oleh tiga hal :

1. Efektitas menanam /upaya pemerintah.
2. Kekuatan menentang dari masyarakat.
3. Kecepatan pemerintah untuk menanam unsur-unsur yang baru.

Yang dimaksudkan dengan yang disebut efektifitas menanam adalah hasil yang positif dari penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metoda untuk menanamkan lembaga-lembaga baru di dalam masyarakat. Kekuatan menentang dari masyarakat mempunyai pengaruh yang negatif terhadap kemungkinan berhasilnya proses kelembagaan. Ketiga adalah kecepatan menanam, maksudnya panjang pendeknya waktu menanam. Semakin tergesa-gesa orang menanam dan semakin cepat orang mengharapkan hasil, maka semakin kecil efeknya terhadap masyarakat. Semakin tenang menanam dan semakin cukup waktu maka semakin besar efeknya.

Dengan demikian berarti apabila efektifitas menanam kecil, sedang kekuatan menentang dari masyarakat, maka kemungkinan berhasilnya proses pelebagaan menjadi kecil atau tidak ada sama sekali. Sebaliknya apabila efektifitas menanam besar dan kekuatan menanam kecil, maka proses pelebagaan menjadi lancar.

Hukum-hukum modern amatlah kompleks, rumit dan asing untuk orang awam. Untuk itu diperlukan "pengemudi", seorang "penterjemah" yang akan membawa mereka kedalam liku-liku hukum. Disini diperlukan suatu lembaga yang mengorganisirnya. Lembaga ini menjadi lebih berarti, apabila pemerintah menyadari peran dari *sociologie postlégislative*. Banyak aturan-aturan yang hanya menjadi huruf-huruf mati, karena tidak dapat dilaksanakan. Dalam hal ini pembuatan undang-undang tidak hanya berfungsi sebagai pabrik yang menghasilkan undang-undang dan mendistribusikannya, ia harus pula memberikan "servis pascajual" agar produk undang-undang yang dihasilkan dapat berjalan. Sebaiknya semua undang-undang yang baru dibuat diikuti dengan pembuatan angket yang luas secara periodik guna menghindari ketidak efektifannya.

Dalam tahap *postlégislative* (pasca perundang-undangan) usaha-usaha yang dilakukan adalah agar undang-undang yang dibuat dapat dikenal secara luas, dan berjalan secara efektif. Agar undang-undang dapat diketahui secara luas berbagai cara dapat dilakukan, antara lain

melalui media, massa, baik cetak maupun elektronik, melalui seminar-seminar dan lain-lain. Dalam tahap ini ilmu-ilmu diluar hukum mempunyai peran yang berarti. Sosialisasi perundang-undangan dapat melibatkan berbagai disiplin ilmu, seperti komunikasi, sosiologi, anthropologi dan psikologi.¹¹

Dari segi isi undang-undang (*sociologie législative interne*), secara sosiologis yang seyogyanya diperhatikan antara lain adalah:

1. apakah isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai sosial, budaya dan susila masyarakat.
2. apakah bahasa yang dipergunakan diungkapkan sesuai dengan norma yang berlaku.
3. Bagaimana derajat abstraksi perundang-undangan.
4. Bagaimana perumusan sanksi-sanksinya.

Jadi pada dasarnya, peraturan perundang-undang yang kurang memperhatikan keadaan sosial, budaya dan kondisi ekonomi masyarakat selain kemungkinan ada perlawanan dari masyarakat, juga tidak efektif. Kita bisa melihat beberapa contoh dari undang-undang yang selama ini dikeluarkan, tetapi sebagian besar hanya menjadi huruf-huruf mati belaka:

V. Pembuatan UU di Indonesia

Di Indonesia, proses pembentukan UU dapat dibagi dalam tiga tahap, yaitu:

1. Proses penyiapan Rancangan Undang-undang (RUU);
2. Proses mendapat persetujuan di DPR;
3. Pengesahan (Presiden) dan pengundangan (Sekneg).

Masukan-masukan menyangkut substansi dapat dilakukan pada tahap pertama, yaitu proses penyiapan RUU, baik pada proses penyiapan

¹¹ Psikologi, anthropologi dan sosiologi dapat dipergunakan bersama dalam rangka sosialisasi hukum, lihat Chantal Kouriilsky-Augeven, *Socialisation Juridique et modele culturel, L'image du droit en Russie et en France*, Colection Droit et Culturel, 1996. halaman17-20

rancangan dari lingkungan pemerintah, maupun melalui usul inisiatif DPR. Masukan-masukan dalam mempersiapkan RUU tersebut dapat diperoleh langsung dari masyarakat melalui suatu penelitian, tetapi dapat pula melalui pendapat pakar-pakar dalam suatu pertemuan ilmiah. Pentingnya suatu penelitian sebelum pembuatan undang-undang sudah mulai disadari oleh beberapa departemen yang ingin mengajukan usulan RUU, tetapi sebagian besar belum melakukan, sehingga muncul masalah-masalah setelah peraturan diundangkan pada masyarakat, seperti misalnya dengan apa yang terjadi pada UU Lalu lintas No. 14/1992.

Dalam tahap persetujuan DPR, aspek-aspek non juridis juga masih dapat dilakukan melalui suatu dengar pendapat dengan pakar-pakar atau kelompok-kelompok masyarakat yang membawa aspirasi rakyat. Kemungkinan untuk memperbaiki RUU masih dimungkinkan dengan masukan-masukan yang berharga.

Salah satu lembaga yang banyak melakukan kajian-kajian terhadap undang-undang adalah Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Lembaga ini sudah mempunyai dan mengembangkan sarana RUU berupa naskah akademis, yang merupakan telahan konseptual dan menyeluruh terhadap setiap rancangan undang-undang. Dalam naskah akademis dikaji secara kasuistik tidak saja sasaran dan tujuan yang hendak dicapai, tetapi juga jawaban terhadap pertanyaan apakah semua aspirasi dan kepentingan sudah diperhatikan. Naskah akademis ini menjadi sarana institutionalisasi kebersamaan sebelum suatu rancangan undang-undang disusun oleh instansi yang berwenang.

Mengenai naskah akademis ini, terdapat berbagai pendapat : pertama, tidak ada perbedaan antara naskah akademis dan naskah rancangan, kedua-duanya telah tersusun dalam sistematika, bab-bab, pasal-pasal, ayat-ayat dan seterusnya. Perbedaannya hanya terletak pada pembuatnya (Bagir Manan 1992: 18). Rancangan peraturan yang disiapkan oleh instansi yang berwenang dalam perancangan perundang-undangan, sedangkan naskah akademis disiapkan oleh mereka yang tidak mempunyai kewenangan formal. Pendapat kedua naskah akademis berisi pertanggung jawab secara akademik mengenai rancangan suatu peraturan perundang-undangan, oleh karenanya tidak perlu tersusun dalam bab-bab, pasal-pasal dstnya. Yang terpenting adalah analisis dari berbagai aspek, seperti aspek juridis, filosofis dan sosiologis (tidak semata-mata politis), dan bila diperlukan dilakukan dengan penelitian-penelitian dan pengkajian secara ilmiah.

Dalam rangka ini dikenal Program Legislasi National. Disamping itu BPHN juga melakukan inventarisasi, pengkajian, penelitian peraturan perundang-undangan yang sudah tidak dapat dilaksanakan karena tertinggal dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan teknologi. Dalam hal tersebut termasuk didalamnya peraturan dari zaman kolonial. Setiap tahun BPHN melakukan penelitian terhadap peraturan tersebut, sehingga kemudian dapat mengusulkan program sebagai berikut: pertama untuk mencabut peraturan yang tidak cocok, kedua menterjemahkannya dalam Bahasa Indonesia dan ketiga mengganti atau membuat baru peraturan tersebut. Tidak semua perundang-undangan zaman kolonial dianggap perlu dicabut, karena masih dibutuhkan. Dua peraturan yang akan diterjemahkan tersebut adalah Stb 1892-155 dan Stb 1872-51, yaitu *Kosteloos notariele afschriften van uifers te wilsbesch* dan yang kedua *Verplichting notaris lijsten testamen apmaken*. Yang diusulkan untuk diganti antara lain adalah Burgelijk Wetboek dan Wetboek van Koophandel.

Apa yang telah dilakukan BPHN ini sebenarnya dapat dimanfaatkan sebagai suatu masukan dalam persiapan pembuatan undang-undang. Apalagi bila naskah akademis tersebut dibuat dengan didahului oleh penelitian, pengkajian dan diskusi dengan pakar-pakar hukum dan sosial. Dalam prakteknya apa yang dilakukan BPHN, tampaknya seringkali menjadi mubasir. Hasil-hasilnya tidak banyak dimanfaatkan, bahkan instansi yang berkaitan mengadakan secara tersendiri lagi suatu penelitian pra-perundang-undangan, baik dilaksanakan sendiri maupun dengan kerjasama dengan lembaga-lembaga lainnya seperti Lembaga Penelitian atau Universitas. Adanya koordinasi antar instansi diperlukan agar persiapan dan pembuatan dan penerapan undang lebih efektif. Terlebih pada masa reformasi hukum saat ini banyak pihak atau kelompok yang merasa berkepentingan terhadap perundang-undang membuat usulan-usulan baik mengenai substansinya maupun mekanismenya.

Mengingat bahwa perundang-undangan yang dibuat menyangkut kepentingan orang banyak, muara undang-undang ada di dalam masyarakat, maka sudah selayaknya pula untuk memperhatikan aspek-aspek sosiologis dalam membuat undang-undang diperhatikan, atau memanfaatkan apa yang dinamakan "sosiologi perundang-undangan" sehingga hasil yang maksimal dapat diperoleh. Pembuatan Undang-undang tidaklah sederhana. Selama ini, legalitas atau keabsahan secara hukum dalam pembuatan undang-undang menjadi tolak ukur utama, mengenyampingkan keabsahan sosiologis. Seperti juga yang dikatakan Satjipto, cacat dalam

prosedur pembuatan undang-undang dapat segera dibatalkan, tetapi cacat atau kesalahan dalam muatan sosiologis menimbulkan dampak yang besar dalam masyarakat.

Daftar Pustaka

- Donald H Gjerdingen "The Future of Legal Scholarship and the Search for a Modern Theory of Law", dalam Buffalo Law Review, volume 35, 1986.
- Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Perubahan Sosial", 1990.
- Tomasic, R, "The Sociology Legislation" dalam Legislation and Society in Australia, The Law Foundation of New South Wales and George Allen and Unwin, Sidney, Australia, 1979
- Jeremy Bentham, Theory of Legislation, 1979.
- Satjipto Rahardjo dalam "Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalahnya" (Editor Khudzaifah Dimiyati) Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2002.
- Carbonnier, Jean, Sociologie Juridique, Presses Universitaires de France, Paris, 1978
- Surjono Soekanto, "Pokok-Pokok Sosiologi Hukum", PT. Raja Grafindo Persada, 1997,
- Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, PT Raja Gafindo Persada, 1990,
- Chantal Kouriilsky-Augeven, *Socialisation Juridique et modele culturel, L'image du droit en Russie et en France*, Colection Droit et Culturel, 1996.