

**PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA
PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL DI ERA DEMOKRASI**

M Fiko Alvino, Siti Halilah

Mahasiswa dan Dosen Studi Hukum Tata Negara

Sekolah Tinggi Agama Islam An-Nadwah Kuala Tungkal

Kabupaten Tanjung Jabung Barat

Email: fikoalvino23@gmail.com, sitihalilahsh@yahoo.com

Abstrak

Di era demokrasi langsung menuntut pembaharuan hukum nasional. Salah satu bagian pembaharuan hukum nasional, yaitu pembentukan undang-undang yang mengatur kehidupan seluruh bidang kehidupan. Secara formal dan substansi, undang-undang harus mencerminkan aspirasi rakyat (responsif) sehingga dalam proses pembentukannya pun juga melibatkan partisipasi aktif dari rakyat itu sendiri.

Kata kunci: undang-undang, pembaharuan hukum nasional, demokrasi.

Abstract

On direct democracy era to demand national law reform. That one of part national law reform, that is to form legislation which to regulate whole life levels. If formal and substantial, legislation must be mirror populace aspiration (responsive) until in to form it also to involve active participation from the self populace.

Keyword: *legislation, national law reform, democracy.*

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL DI ERA DEMOKRASI

PENDAHULUAN

Sejak Indonesia merdeka, bangsa ini telah bersepakat menjadikan Pembukaan UUD 1945 sebagai kesepakatan luhur yang final (*modus vivendi*). Di dalam pembukaan UUD 1945 dicantumkan dasar dari negara ini didirikan, yakni Pancasila. Pancasila telah ditetapkan sebagai *rechtsidee* maupun *grundnorm*. Baik kedudukan sebagai *rechtsidee* maupun sebagai *grundnorm*, nilai-nilai Pancasila harus mewarnai, menjiwai pembaharuan hukum di Indonesia, baik pada tataran substansial (materi hukum), struktural (aparatur hukum) maupun kultural (budaya hukum). Pancasila harus disebutkan sebagai bintang pemandu arah (*leitstern*) kebijakan pembaharuan hukum di Indonesia. Kebijakan pembaharuan yang tidak menyinggung apa yang menjadi dasar penentu arah kebijakan pembangunan hukum, yakni Pancasila dapat dikatakan masih bersifat parsial karena kurang melihat sisi pembangunan hukum nasional secara integral yang seharusnya melibatkan pembicaraan tentang Pancasila sebagai bintang pemandu arah (*leitstern*).¹

Sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan dipadukan dengan prinsip negara hukum, Indonesia akan menata tertib hidup dan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menggunakan aturan hukum yang demokratis. Bangsa Indonesia akan membangun tatanan kehidupan bersama dalam wadah negara Indonesia yang demokratis dan didasarkan pada aturan hukum. Artinya, bangsa Indonesia akan meletakkan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai suatu sinergi yang saling bersimbiose-mutualistik dalam mewujudkan adanya *national legal order* yang demokratis dalam negara.²

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri dari atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya,³ sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang

¹Siti Malikhatun Badriyah, *Penemuan Hukum Dalam Konteks Pencarian Keadilan*, Cetakan Pertama, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010, h.45..

²Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel&Russel A Divison of Atheneum Publisher,Inc., 1961, h.181.

³Satjipto Rahardjo, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", Makalah dalam Seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia" Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998, h.3-5.

dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.⁴ Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.⁵

Berbagai kesulitan dalam pembentukan undang-undang tersebut, tampaknya telah lama dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Kesulitan-kesulitan dalam pembentukan undang-undang ini, sekarang lebih dirasakan oleh bangsa Indonesia yang tengah menghadapi berbagai problem sosial secara mendasar pada permasalahan struktural dan kultural yang multi dimensi. Padahal pembentukan undang-undang ini sekarang dan di masa yang akan datang akan terus mengalami peningkatan sebagai respon atas tuntutan masyarakat seiring dengan bertambah kompleksnya perkembangan dan kondisi masyarakat.⁶

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial-politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.⁷

Oleh karena itu, berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka masalah yang dapat dirumuskan antara lain:

1. Bagaimana pembentukan undang-undang dalam rangka pembaharuan hukum nasional di era demokrasi?
2. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang demokratis?

⁴Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993, h.3.

⁵Pierre Andre Cotte, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc., Quebec, 1991, h.4

⁶Roman Tomasic, *Legislation and Society in Australia*, Australia: The Law Foundation of New South Wales, pada bagian *Preface*, 1979, h.9.

⁷Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: In-TRANS Publishing, 2008, h.104.

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL DI ERA DEMOKRASI

PEMBAHASAN

1. Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi

Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi negara yang tidak dipersoalkan lagi bahkan sangat kuat, maka Pancasila itu harus dijadikan paradigma (kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum, termasuk semua upaya pembaruannya. Pancasila sebagai dasar negara memang berkonotasi yuridis dalam arti melahirkan berbagai peraturan perundangan yang tersusun secara hierarkis dan bersumber darinya; sedangkan Pancasila sebagai ideologi dapat dikonotasikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alatnya dan karenanya juga harus bersumber darinya.⁸ Menyikapi perlunya paradigma pembaharuan tatanan hukum, ialah setiap produk haruslah bersumber pada nilai-nilai dasar yang terkandung dalam lima sila Pancasila, dan keseluruhan Pembukaan UUD 1945. Setidaknya ada empat nilai dasar yang harus terpancar dalam setiap pembuatan hukum dan cita hukum Indonesia:⁹

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Keharusan ini sesuai dengan pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945.
2. Hukum dibuat dalam upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Hukum yang dibuat haruslah memuat nilai dan melalui proses yang demokratis. Keharusan ini ditempuh agar diperoleh hukum yang responsif dan populis.
4. Hukum harus berdasarkan nilai-nilai keutuhan dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Sebagai paradigma pembangunan hukum, Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. *Pertama*, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum-hukum yang menanam benih disintegrasi. *Kedua*, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan

⁸A. Hamid S. Attamimi dkk, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1992, h.62.

⁹A. T. Soegito dkk, *Pendidikan Pancasila*, Cetakan Keenam, Semarang: IKIP Semarang Press, 1999, h.187-188.

golongan yang kuat. *Ketiga*, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). *Keempat*, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.¹⁰

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan koherensi dan direksi (arah) pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, Ilmu hukum dan Hukum Indonesia seyogianya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.¹¹

Berkenaan dengan tiga unsur cita hukum seperti tersebut di atas, Gustav Radbruch menyatakan bahwa di dalam hukum terdapat 3 nilai dasar yang saling bertentangan satu dengan yang lainnya yakni kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Apabila dalam pembuatan hukum lebih mengutamakan kepastian hukum yang tercermin dalam pasal-pasal yang bersifat *rigid*, maka nilai keadilan yang menjadi dambaan masyarakat dalam ber hukum akan tergeser bahkan sulit untuk dilacak jejak keberadaannya. Bersamaan dengan hilangnya nilai keadilan karena lebih mengutamakan kepastian hukum sebagaimana tertulis dalam undang-undang maka akan hilang pula rasa kemanfaatan hukum bagi masyarakat.¹²

Definisi politik hukum berikutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya berjudul “*Politik Hukum Nasional*” yang

¹⁰Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010, h.55.

¹¹B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Universitas Parahyangan, 2010, h.84-85.

¹²Maryanto, “Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila, artikel dalam *Jurnal Hukum* Volume XXV No. 1 April 2011, h.429.

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL DI ERA DEMOKRASI

disampaikan pada Kerja Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu). Menurut Abdu

Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.¹³

Menurut Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mencabut aturan yang lama) untuk mencapai tujuan negara.¹⁴

Pilihan atas asumsi bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada penentuan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Tulisan ini membagi variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) ke dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter (non-demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa “Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non-demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas”.¹⁵

Proses pembaharuan hukum ini sebenarnya telah berjalan lama. Namun demikian, cita-cita pembentukan hukum nasional dalam segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, belum tercapai sepenuhnya. Pembentukan hukum nasional yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pembentukan peraturan

¹³Abdul Hakim Garuda Nusantara, “Politik Hukum Nasional”, Makalah disampaikan pada *Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu)* diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya September 1985.

¹⁴Moh. Mahfud MD, Bahan Kuliah, *Politik Hukum*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2007, h.2.

¹⁵Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h.6-7

perundang-undangan nasional yang merupakan produk pembentuk undang-undang (badan legislatif), yang didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan diakui sebagai hukum (*living law*). Hal ini terlihat dalam kehidupan sehari-hari masih ada berbagai kegiatan kehidupan manusia yang sebenarnya merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat, namun belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Kondisi semacam ini dapat dipahami, karena kebutuhan hidup manusia serta kegiatan kehidupan manusia sangat banyak dan beragam, serta cepat sekali berubah dan berkembang, sedangkan peraturan perundang-undang tidak mungkin dapat menampung semua segi kehidupan manusia selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya.¹⁶

Sehubungan dengan hal ini, Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa undang-undang itu mengatur peristiwa tetapi seringkali peristiwanya telah berkembang jauh, sedangkan undang-undangnya belum juga berubah. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau ada ungkapan *het recht hinkt achter de feiten aan*, yang berarti bahwa hukum itu ketinggalan dari peristiwanya. Yang dimaksudkan hukum di sini dengan sendirinya adalah hukum tertulis atau undang-undang. Perubahan undang-undang harus melalui prosedur, sehingga tidak dapat setiap saat dilakukan untuk menyesuaikan keadaan.¹⁷

Perubahan hukum senantiasa dirasakan perlu dimulai sejak adanya kesenjangan antara keadaan-keadaan, peristiwa-peristiwa, serta hubungan-hubungan dalam masyarakat, dengan hukum yang mengaturnya. Bagaimana pun kaidah hukum tidak mungkin dilepaskan dari hal-hal yang diaturnya, sehingga ketika hal-hal yang seyogianya diaturnya tadi telah berubah sedemikian rupa, tentu saja dituntut perubahan hukum untuk menyesuaikan diri agar hukum masih efektif dalam pengaturannya.¹⁸

Pembaharuan hukum perlu dilakukan secara komprehensif, meliputi seluruh komponen dalam sistem hukum yang menurut Friedman terdiri dari komponen substansial, komponen struktural dan komponen kultural. Ada keterikatan yang

¹⁶Siti Malikhatun Badriyah, *Penemuan...., Op.Cit.*, h.45-46.

¹⁷Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996, h.99.

¹⁸Siti Malikhatun Badriyah, *Penemuan...., Op.Cit.*, h.46.

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL DI ERA DEMOKRASI

sangat erat antara pembaharuan pada komponen substansial dengan komponen kultural. Komponen substansial seharusnya dibangun berdasarkan komponen kultural yang dimiliki oleh bangsa tersebut.¹⁹

Perubahan-perubahan nilai atau kaidah-kaidah dasar dalam masyarakat menuntut dilakukan perubahan hukum agar dapat selalu menyesuaikan diri dengan masyarakat. Persoalan penyesuaian hukum terhadap perubahan yang terjadi dalam masyarakat, terutama yang dimaksud adalah hukum tertulis atau perundang-undangan (dalam arti luas). Hal ini sehubungan dengan kelemahan perundang-undangan yang bersifat statis dan kaku.²⁰

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial-politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscaya dalam prosesnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.²¹

Hal demikian itu dikarenakan demokrasi menghendaki partisipasi warga masyarakat yang luas dalam sekalian tindakan-tindakan kenegaraan, sekaligus dalam sistem demokrasi ini tidak membolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat.²²

Secara umum, undang-undang dibuat oleh pembentuk undang-undang untuk melindungi kepentingan manusia, sehingga harus dilaksanakan dan ditegakkan. Akan tetapi, perlu diingat bahwa kegiatan dalam kehidupan manusia itu sangat luas, tidak terhitung jumlah dan jenisnya, sehingga tidak mungkin tercakup dalam suatu peraturan perundang-undangan secara tuntas dan jelasnya. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan mempunyai kemampuan terbatas, sehingga undang-undang yang dibuatnya, tidaklah lengkap untuk mencakup keseluruhan kegiatan

¹⁹Lawrence M. Friedman, *The Legal Sistem A Social Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009, h.12-19

²⁰Siti Malikhatun Badriyah, *Penemuan...., op.cit.*, h.76.

²¹Anis Ibrahim, *Legislasi...., Loc.It*

²²Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980, h.40.

kehidupannya, oleh karena itu tidak ada undang-undang yang lengkap selengkap-lengkapannya atau yang jelas sejelas-jelasnya.²³

Undang-undang dibuat tidak berada dalam ruang yang hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan dituju oleh suatu undang-undang menghadapi berbagai keterbatasan-keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu undang-undang.²⁴

2. Bentuk Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang yang Demokratis

Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 ditegaskan bahwa Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Artinya, bahwasanya konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) kita telah memberikan jaminan perlindungan bagi masyarakat dalam mengeluarkan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan khususnya untuk membentuk perundang-undangan.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan pun juga memberikan jaminan terhadap masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang di mana dalam Pasal 96 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh

²³Soedikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Kelima, Yogyakarta: Liberty, 2007, h.37.

²⁴Robert B. Seidmann et.al., *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, First Published, London: The Hague Boston, Kluwer Law International Ltd., 2001, h.15.

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL DI ERA DEMOKRASI

masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini dapat dilakukan secara individual maupun kolektif oleh masyarakat yang berada di luar jabatan publik.²⁵ Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat ini adalah kekuatan-kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, perguruan tinggi, perguruan tinggi maupun partai politik yang tidak memperoleh wakilnya di lembaga perwakilan. Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan kontrol dan pengaruhnya terhadap berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah undang-undang.²⁶

Proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu: tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*.²⁷ Dalam tiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukannya sesuai dengan keinginannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan undang-undang maupun memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda meskipun ada pula yang sama antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap sebelum legislatif tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif maupun tahap setelah legislatif. Jadi, bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang disesuaikan dengan tahap-tahap yang tengah dilakukan.²⁸

a. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative* terdiri dari:²⁹

1. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat,

²⁵*Ibid.*,h.309-316

²⁶Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Cetakan Keempat, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999, h.143.

²⁷Saifudin,Partisipasi...,*Op.Cit.*,h.100.

²⁸Jufrina Rizal, "Tindak Pidana Terhadap Agama dan Kehidupan Beragama:Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum/Perundang-Undangan", Makalah yang disajikan dalam "Debat Publik tentang Rancangan KUHP" Departemen Kehakiman dan HAM Jakarta 21-22 Nopember 2000..

²⁹Saifudin,Partisipasi...,*Op.Cit.*,h.306.

berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu undang-undang.

2. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar
Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar pada tahap *ante legislatif* ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu obyek yang akan diatur dalam undang-undang.

3. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif
Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu undang-undang dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terlebih dahulu. Akan tetapi, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului dengan penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terhadap suatu masalah yang akan diatur dalam suatu undang-undang.

4. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap *ante legislatif*. Artinya, setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif, maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam rancangan undang-undang. Di dalam rancangan undang-undang sebaiknya didahului dengan uraian Naskah Akademik dibuatnya suatu rancangan undang-undang.

- b. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative* terdiri dari:

1. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR
Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audiensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi atas keinginan langsung dari masyarakat, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPR yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL DI ERA DEMOKRASI

Panitia Kerja, Komisi, Panitia Khusus, Fraksi, dsb. Audiensi/RDPU ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

2. Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan undang-undang alternative
Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian rancangan undang-undang alternatif ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat rancangan undang-undang alternatif ketika rancangan undang-undang yang tengah dibahas di lembaga legislatif belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas.
 3. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak
Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan, maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah.
 4. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik
Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan nara sumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.
 5. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa
Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan undang-undang.
 6. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar
Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.
- c. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative* terdiri dari:
3. Unjuk rasa terhadap undang-undang baru
Adanya undang-undang baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat,

karena sangat mungkin dengan undang-undang yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya undang-undang baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa.

4. Tuntutan pengujian terhadap undang-undang

Suatu undang-undang yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif dan telah disahkan oleh Presiden serta dimuat dalam Lembaran Negara mempunyai kekuatan mengikat dan sah berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi termasuk di Indonesia rakyat mempunyai keleluasaan untuk menanggapi. Bagi masyarakat yang belum atau tidak puas dengan lahirnya undang-undang dapat melakukan permohonan uji materiil terhadap undang-undang tersebut.

5. Sosialisasi undang-undang

Dalam rangka menyebarkan produk undang-undang yang baru dikeluarkan oleh lembaga legislatif, maka masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya undang-undang baru. Bentuk-bentuk kegiatan ini dapat berupa penyuluhan, seminar, lokakarya, diskusi dan sebagainya. Dengan cara demikian, maka keberadaan suatu undang-undang tidak hanya tidak hanya diketahui oleh kalangan elit yang berkecimpung langsung dalam proses pembentukan undang-undang, tetapi akan cepat dikenal luas oleh masyarakat.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

Pembaharuan hukum nasional diarahkan untuk mewujudkan hukum yang berdasarkan kehendak rakyat (demokratis), maka seyogianya undang-undang yang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum nasional dalam proses pembentukannya harus mencerminkan nilai-nilai demokrasi yang ditandai dengan melibatkan secara aktif dan menyeluruh lapisan masyarakat agar berpartisipasi di dalamnya. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang demokratis antara lain: Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative* terdiri

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL DI ERA DEMOKRASI

dari: Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian; Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar; Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif; dan Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative* terdiri dari: Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR; Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan undang-undang alternatif; Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak; Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik; Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa; dan Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative* terdiri dari: Unjuk rasa terhadap undang-undang baru; Tuntutan pengujian terhadap undang-undang; dan Sosialisasi undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, 2005, *Politik Indonesia;Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dan Demokrasi;Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: In-TRANS Publishing.
- A. Hamid S. Attamimi dkk, 1992, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat.
- A. T. Soegito dkk, 1999, *Pendidikan Pancasila*, Cetakan Keenam, Semarang: IKIP Semarang Press.
- Bagir Manan, 1994, "Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II", Makalah dalam Lokakarya Pancasila Universitas Padjajaran Bandung, h.2.
- Barda Nawawi Arief, 2008, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Semarang: Pustaka Magister, 2008.
- B. Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Universitas Parahyangan.
- B. Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara,Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Dahlan Thaib, 1994, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, New York: Russel&Russel A Divison of Atheneum Publisher,Inc.,
- Irawan Soejito, 1993, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Jakarta:

- PT. Pradnya Paramita.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Jufrina Rizal, 2000, "Tindak Pidana Terhadap Agama dan Kehidupan Beragama: Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum/Perundang-Undangan", Makalah yang disajikan dalam "Debat Publik tentang Rancangan KUHP" Departemen Kehakiman dan HAM Jakarta 21-22 Nopember.
- Koencoro Poerbopranoto, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: Eresco.
- Maryanto, 2011, "Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila, artikel dalam *Jurnal Hukum* Volume XXV No. 1 April,
- M. Khozim, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media.
- M. Solly Lubis, 2000, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: Mandar Maju.
- Moh. Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Ni'matul Huda, 2007, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc., Quebec.
- Ramlan Surbakti, 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Keempat, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Robert B. Seidmann et.all., 2001, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, First Published, London: The Hague Boston, Kluwer Law International Ltd.,
- Roman Tomasic, 1979, *Legislation and Society in Australia*, Australia: The Law Foundation of New South Wales, pada bagian *Preface*.
- Sahat Simamora, 1994, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Rineka Cipta.
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press.
- Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- Sidik Jatmika, 2000, *AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*, Yogyakarta: Biografi Publishing.
- Siti Malikhatun Badriyah, 2010, *Penemuan Hukum Dalam Konteks Pencarian Keadilan*, Cetakan Pertama, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Soedarto, 1979, "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum", arikel dalam *Hukum dan Keadilan* No. 5 Tahun ke-VII Januari-Februari, h.15-16.
- Syakrani dan Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.