

PART 1

**MODUL
PENDIDIKAN
INTEGRITAS
DALAM PRESPEKTIF
HUKUM**

Dr. Marcella Elwina Simandjuntak, SH., CN., M.Hum

Dr. Jamin Ginting, SH., MH.

Abd. Haris Hamid., SH., MH.

Theofransus L.A. Litaay, SH., LL.M.

Prof. Dr. Mahmutarom HR, SH., MH.

PART 1

MODUL

PENDIDIKAN INTEGRITAS

DALAM PERSPEKTIF HUKUM

Dr. Marcella Elwina Simandjuntak, SH., CN.,M.Hum

Dr. Jamin Ginting, SH., MH.

Abd. Haris Hamid., SH., MH.

Theofransus L.A. Litaay, SH., LLM

Prof. Dr. Mahmutarom HR, SH., MH.

TIRI Making Integrity Work

2013

Modul Pendidikan Integritas dalam Perspektif Hukum

Tim Penulis Buku Integritas dalam Perspektif Hukum

Editor : Marcella Elwina Simandjuntak

Desain sampul : Puput Wira Satya

Tata letak isi : Puput Wira Satya

© 2013 Penerbit Tiri Making Integrity Work

Diterbitkan oleh:

TIRI Making Integrity Work bekerjasama dengan Indonesia Integrity Education Network

Jl. Ciomas III No. 8, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan

Telp. (021) 723 6057

Web site : www.indonesiaintegrity.net

Jakarta : Tiri Making Integrity Work

Cetakan I, Juni 2013

ISBN : 978-602-1604-07-6

Disclaimer

This module is made possible by the support of the Royal Kingdom of the Netherlands, Kemitraan Partnership, and Tiri – Integrity Action. The module is designed to provide teaching guidelines on integrity in specialized topic. Therefore, this module should serve only as a general guideline and not as the ultimate source of subject information. This module contains information that might be dated and is intended only to educate. The authors hold full responsibility upon contents written. The authors and publisher shall have no liability or responsibility to any person or entity regarding any loss or damage incurred, or alleged to have incurred, directly or indirectly, by the information contained in this module.

KATA PENGANTAR

Marcella Elwina Simandjuntak

Ketua Tim Penulis Buku *Integritas dalam Perspektif Hukum*

Korupsi adalah salah satu masalah besar yang dihadapi masyarakat internasional termasuk Indonesia. Korupsi telah merusak kepercayaan, sendi-sendi serta tatanan kehidupan manusia. Korupsi mengancam pemenuhan hak-hak dasar manusia untuk hidup sejahtera dan meningkatkan jutaan angka kemiskinan setiap tahunnya. Korupsi menghambat berkembangnya demokrasi dan merusak rasa saling percaya diantara manusia, menghambat pembangunan yang berkelanjutan dan merusak lingkungan hidup.

Tidak ada jawaban yang tunggal dan sederhana untuk menjawab mengapa korupsi tumbuh dan berkembang demikian masif di suatu negara. Tidak ada jawaban yang tunggal dan sederhana pula untuk menjawab bagaimana korupsi harus diberantas dan strategi apa yang harus digunakan. Satu hal yang pasti, semua upaya dan strategi (*all efforts*) harus dikerahkan untuk memberantas korupsi. Untuk memberantas korupsi, karakteristik berbagai pihak yang terlibat serta lingkungan di mana mereka bekerja atau beroperasi harus dipahami. Strategi pemberantasan korupsi harus disesuaikan dengan konteks masyarakat maupun organisasi yang dituju. Setiap negara, setiap masyarakat atau setiap organisasi harus mencari strategi, cara atau upaya sendiri untuk menemukan solusi memberantas korupsi (Fijnaut dan Huberts: 2002).

Penegakan hukum adalah salah satu strategi pemberantasan korupsi yang dapat ditempuh. Namun mengingat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga hukum sangat tipis, terutama karena banyaknya penyelewengan yang dilakukan dan minimnya integritas aparat penegak hukum, maka strategi dan upaya lain sangat diperlukan untuk mendukung keberhasilan pemberantasan korupsi. Beberapa kasus korupsi yang melibatkan para petinggi Polri dan kasus suap terhadap Hakim Pengadilan Tipikor memperlihatkan kepada kita betapa lembaga hukum justru menjadi salah satu ruang yang menumbuhkan suburkan korupsi. Untuk itu, pelibatan serta pemberdayaan masyarakat sangat dibutuhkan sebagai salah satu komponen yang dapat mendukung pemberantasan korupsi. Menurut Pope, penting sekali melibatkan masyarakat sipil dalam strategi pemberantasan korupsi. Upaya apapun yang dilakukan untuk mengembangkan strategi anti korupsi tanpa melibatkan

masyarakat sipil akan sia-sia. Menurut Pope, negara yang peran masyarakat sipilnya rendah, tingkat korupsinya akan tinggi (Pope: 2003). Sebagai salah satu bagian dari masyarakat sipil, lembaga pendidikan, --termasuk Perguruan Tinggi, memiliki peran strategis dalam mengupayakan pemberantasan korupsi.

Pentingnya peran lembaga pendidikan dalam strategi pemberantasan korupsi dapat dilihat dari pendapat Bettina Meier dalam introduksinya di *Corruption Fighters' Tool Kit* yang dikeluarkan oleh *Transparency International* (TI : 2004) sebagai berikut : *Education is central to preventing corruption. Even clear laws and regulations and well-designed institutions will not be able to prevent corruption, unless citizens actively demand accountability from government and institutions. ...Ethics education for young people can help to break the cycle of corruption, as today's youth will be the potential leaders of tomorrow. However, anti-corruption education does not work in isolation. The environment in which children grow up plays a decisive role in shaping their attitudes. Ethics education must be part of a broader effort to improve governance and reduce corruption. Within this framework, children must have an appropriate and conducive learning environment that values integrity. Thus, in order to be credible, anti-corruption teaching must relate to the daily lives of the students and address real life ethical dilemmas, conflicts of interest and corruption cases.* Pernyataan tersebut memperlihatkan kepada kita bahwa keikutsertaan masyarakat merupakan sebuah pra-kondisi yang akan mendukung pemberantasan korupsi. Pendidikan anti-korupsi dan atau pendidikan integritas diharapkan dapat membantu para pelajar dan atau mahasiswa mengerti seluk-beluk korupsi dan pemberantasannya.

Salah satu bentuk partisipasi aktif dari perguruan tinggi dalam pemberantasan korupsi dapat dilakukan dengan memasukkan pendidikan anti korupsi dan atau pendidikan integritas kedalam kurikulum mata kuliah baik sebagai mata kuliah wajib, pilihan maupun insersi dalam mata kuliah yang telah ada. Perguruan tinggi dapat pula secara aktif melakukan berbagai penelitian tentang korupsi yang terjadi dalam masyarakat. Selain itu perguruan tinggi dapat menyelenggarakan pengabdian pada masyarakat dalam bentuk penyuluhan, kampanye dan berbagai pembelajaran publik tentang nilai-nilai dan prinsip-prinsip anti korupsi serta nilai-nilai integritas bagi seluruh komponen masyarakat. Kuliah Kerja Nyata (KKN) di perguruan tinggi dapat dirancang untuk membekali pengetahuan masyarakat akan bahaya korupsi dan penanaman nilai-nilai integritas. Dalam KKN

mahasiswa dapat membantu aparat pemerintah membenahi sistem administrasi dan keuangan dari tingkat desa, kecamatan bahkan sampai kabupaten/kota.

Namun sebelum perguruan tinggi terjun kemasyarakat, para dosen dan mahasiswa perlu dibekali pengetahuan yang cukup mengenai seluk beluk pencegahan dan pemberantasan korupsi. Demikian pula pembekalan penanaman nilai-nilai integritas. Dengan demikian, pada saat dosen atau mahasiswa terjun kelapangan baik untuk melaksanakan penelitian, pengabdian masyarakat atau KKN, mereka telah siap dengan pengetahuan tentang isu korupsi dan isu pemberantasan korupsi dan atau isu tentang integritas.

Dalam *Advanced Learners Dictionary* integritas diartikan sebagai *quality of being honest and upright in character; condition of being complete*. Secara sederhana pengertian tersebut dapat diterjemahkan sebuah kondisi atau kualitas karakter yang diharapkan dari seseorang untuk berperilaku jujur serta benar. Selain itu integritas dapat pula diartikan sebuah kondisi yang utuh (*complete*) yang dapat diperluas pengertiannya menjadi tidak rusak atau patah (*broken*). Dalam *the New Webster's Dictionary* integritas diartikan sebagai *moral soundness; the quality of being unimpaired* yang dapat diartikan sebagai kualitas moral yang sehat dan tidak terhalang. Haryatmoko mengkontraskan istilah integritas dengan korupsi. Menurutnya korupsi secara etimologis berasal dari kata *corruption- ionis f*, atau dari bahasa Latin yang berbentuk kata kerja *corrumpere* yang artinya membusuk, merusak, memburuk, menyeleweng. Korupsi adalah sebuah perilaku yang berupa ancaman yang membusukkan masyarakat melalui penyalahgunaan kekuasaan yang dipercayakan. Sedangkan integritas berasal dari kata *integritas, -atis f*, dalam bahasa Latin dari kata sifat *integer* yang artinya tidak rusak, murni, utuh, jujur, lurus dan dapat dipercaya atau diandalkan. Integritas menurut Haryatmoko adalah unsur pokok etika publik dan kualitas utama yang diharapkan dari seorang terutama pejabat publik (Haryatmoko: 2011).

Dalam publikasi OECD tentang *Principles for Integrity in Public Procurement* (OECD: 2009), integritas diartikan sebagai *the use of funds, resources, assets and authority, according to the intended official purposes, to be used in line with public interest*. Selanjutnya dinyatakan bahwa pendekatan negatif atau '*negative approach*' untuk mendefinisikan integritas juga berguna dalam menentukan strategi efektif untuk mencegah pelanggaran-pelanggaran integritas. Pelanggaran-pelanggaran integritas tersebut diantaranya : (a) korupsi, termasuk di dalamnya penyuapan, nepotisme, kronisme dan

klientelisme; (b) penyalahgunaan atau penipuan serta pencurian sumber daya; (c) konflik kepentingan dalam pelayanan publik dan pekerjaan-pekerjaan yang menyangkut kepentingan publik; (d) kolusi; (e) penyalahgunaan dan manipulasi informasi publik; (f) perlakuan diskriminatif; dan (g) sumber daya dalam organisasi yang disia-siakan dan disalahgunakan.

Dari berbagai pengertian di atas, integritas dapat diartikan sebagai penggunaan dana, sumber daya, aset dan kewenangan yang sesuai dengan tujuan sebuah lembaga publik yang digunakan demi kepentingan umum. Perilaku seperti korupsi, penyuapan, nepotisme, kronisme, penyalahgunaan wewenang serta sumber daya, kolusi, termasuk di dalamnya penyembunyian dan manipulasi informasi publik, perlakuan diskriminatif serta disia-siakannya sumber daya adalah perilaku-perilaku yang menyimpang dari pengertian integritas yang seharusnya melekat dalam segenap pekerjaan dan perilaku pejabat publik.

Buku ini dirancang untuk memperkenalkan mahasiswa akan isu-isu korupsi dan integritas dalam bidang hukum. Setiap bab dalam buku ini memaparkan isu yang berbeda-beda yang diharapkan dapat menjadi referensi/bahan/materi tambahan dalam kuliah yang diselenggarakan di fakultas hukum. Karena dimaksudkan sebagai bahan tambahan referensi, tentu saja, saat mengajar di kelas, dosen dapat mempergunakan bahan referensi lain yang erat kaitannya dengan isu yang akan diangkat di kelas.

Bab I buku ini menguraikan beberapa problematika hukum di Indonesia diantaranya pembangunan hukum Indonesia dalam konteks global serta perlunya reformasi pembangunan hukum di Indonesia. Bab II menguraikan isu integritas dalam pembuatan hukum, bagaimana model dan proses pembuatan hukum sehingga dapat dipilih model atau proses ideal yang sesuai dengan konteks masyarakat Indonesia. Selain itu dalam bab II diuraikan pula kondisi-kondisi yang mempengaruhi pembuatan hukum. Bab III menguraikan struktur penegakan hukum di Indonesia, sistem peradilan di Indonesia, realitas penegakan hukum di Indonesia, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di Indonesia serta isu tentang pentingnya integritas dalam penegakan hukum. Dalam bab IV dibahas isu regulasi tentang keterbukaan informasi publik dan pentingnya pelayanan publik yang berintegritas. Bab V mengangkat isu khusus yakni integritas dalam perlindungan konsumen. Buku ini ditutup dengan isu pentingnya pemberdayaan masyarakat dalam pengarusutamaan integritas dalam masyarakat.

Akhir kata semoga 'usaha kecil' yang dibuat ini dapat bermanfaat sebagai bahan tambahan referensi bagi staf pengajar di perguruan tinggi dan mahasiswa untuk digunakan dalam proses saling belajar serta bagi masyarakat luas pada umumnya. Salam integritas.

Medio Juni 2013

Marcella Elwina S.

Kata Pengantar

Ellen Goldberg, MPA.

Director of Integrity Education Network

Problems of corruption and the lack of integrity have existed for millenia. Yet countries around the world have begun to face these problems only very recently. About 30 years ago, the taboo not to talk about corruption formally was finally broken, and it became clear that governance reform was needed around the world. From the mid-1990s, some of the first international standards related to policies and ethical codes were developed. From 2003, anti-corruption activities focused on enforcement and punishment.

So it is only for the last few years that the concept of ‘integrity’ has been developed into a new approach to controlling for and reducing corruption. It is a new approach that promotes the set of characteristics of human behavior that demonstrates accountability for one’s actions, competence in one’s profession or vocation, and ethical values, without corruption.

But how do people learn about and adopt such an approach, especially when the environment is rife with mismanagement, corruption and a lack of an ethical compass? How do they begin to realize that progress could have been made in national development, that the number of poor families could have been reduced, or that public services could have reached all those who needed them, were it not for the many instances of improper use of public resources?

That’s where education steps in. It must fill in and play a role in the education of future leaders who did not grow up in an environment where the norm is integrity.

Tiri – Making Integrity Work has been working with Indonesian academics to teach integrity to their students in a wide variety of universities and faculties. Much has been done to provide materials to support this teaching, yet there was a shortage of specialised materials. Committees of academics from various universities were therefore established to develop integrity-related teaching and learning materials in six disciplines: Business, Communications, Law, Public Administration, Public Health and Religion.

This e-book provides basic material in each of the above specialised fields, as the first part of a set of broader modules that will include additional content, methods, resources and tools, tailored to the integrity aspects for each profession. They will serve the

academics who teach integrity in specialised faculties, as they prepare their students to meet the modern challenges they will face in fulfilling their duties in their chosen professions, as well as current practitioners.

The basic modules demonstrate the value of research, especially in a relatively new discipline, where access to data and evidence is limited.

The Integrity Modules Part 1 is a significant first step to accessible material on integrity in these fields. We look forward to the further development of these basic materials that will support full courses for professional schools throughout Indonesia. Formal teaching of integrity education – supported by research – will ensure that young people have the opportunity to acquire the attitudes, values, knowledge, skills and behaviours that will not only strengthen governance in their countries and increase transparency and accountability, but also will build personal and professional integrity for a brighter future for their societies.

Ellen Goldberg,
Programme Director, Integrity Education Network
Integrity Action
June 2013

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Editorial	iii
Kata PengantarDirektur IEN	viii
Daftar Isi.....	x
Biodata Penulis	xi
Bab I	
Integritas dan Problematika Hukum di Indonesia Saat Ini	1
<i>Prof. Dr. Mahmutarom, HR., SH., MH dan Theo Litaay, SH., LLM</i>	
Bab II	
Menyoal Isu Integritas dalam Pembuatan Hukum	18
<i>Dr. Marcella Elwina Simandjuntak, SH., CN.,M.Hum</i>	
Bab III	
Integritas dalam Perspektif Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi	63
<i>Dr. Jamin Ginting, SH., MH</i>	
Bab IV	
Implementasi Regulasi Keterbukaan Informasi Publik bagi Penegakan Hukum Dan Pelayanan Publik yang Berintegritas	100
<i>Theofransus Litaay, SH., LLM</i>	
Bab V	
Integritas dalam Hukum Perlindungan Konsumen	141
<i>Abd. Haris Hamid, SH., MH</i>	
Bab VI	
Upaya Pemberdayaan Masyarakat.....	179
<i>Prof. Dr. Mahmutarom HR., SH., MH</i>	

BIODATA RINGKAS PENULIS

Prof. Dr. Mahmutarom, HR., SH., MH adalah dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang. Profesor kelahiran Demak pada bulan Maret 1959 ini sekarang menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang. Prof. Mahmutarom menyelesaikan studi program doktor di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.

Dr. Jamin Ginting, SH., MH lahir di Tanah Karo, 23 Oktober 1972, mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta dan gelar Magister Hukum dari Universitas Pelita Harapan. Gelar Doktor Hukum juga diperoleh dari Program Doktor Hukum Universitas Pelita Harapan. Selain mengajar sejak 1997 di Universitas Pelita Harapan, penulis adalah Direktur Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) Universitas yang sama. Dr. Jamin Ginting juga mengajar Pendidikan Advokat (PKPA) di Jakarta dan menjadi konsultan ahli dari beberapa lembaga Negara dan organisasi internasional. Dalam beberapa kesempatan, Dr. Jamin Ginting juga menjadi saksi ahli dalam kasus tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana korupsi.

Theofransus Litaay, SH., LL.M adalah dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga. Master of Laws/LL.M diperolehnya di Vrije Universiteit Amsterdam, Netherlands. Selain itu T. Litaay mendapatkan Certificate of Mediator Training dari Arizona State University, U.S. Pada tahun 2006-2008 dari United Board mengikuti Leadership Fellowship di Ateneo de Manila University (Manila, Filipina) dan Valparaiso University (Valparaiso, Indiana, Amerika Serikat). Saat ini T. Litaay adalah Ketua-Bersama (Co-Chair), Pusat Studi Anti korupsi dan Good Governance UKSW (PSAK UKSW).

Abd.Haris Hamid, SH., MH adalah dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas 45 Makasar. Kelahiran Jeneponto pada 26 April 1967 ini adalah lulusan Magister Ilmu Hukum dari Universitas Hasanuddin. Abd. Haris Hamid mengajar mata kuliah Hk. Perlindungan Konsumen, Hk. Perikatan dan Hk. Kontrak dan saat ini sedang menyelesaikan Program Doktor di Universitas Hasanudin.

Dr. Marcella ElwinaSimandjuntak, SH., CN., M.Hum adalah dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Katolik Soegijapranata Semarang mengajar mata kuliah Hk. Pidana, Perbandingan Hukum Pidana, Hk. Acara Pidana dan Kriminologi. Kelahiran Jakarta pada bulan Oktober 1969 ini cukup aktif dalam gerakan pendidikan anti korupsi dan menjadi kontributor modul pendidikan anti korupsi tingkat SD, SMP dan Perguruan Tinggi. Pada tahun 2005 mengikuti training pendidikan anti korupsi di *Institute of Social Studies* di Den Haag Belanda.

BAB II

MENYOAL ISU INTEGRITAS DALAM PEMBUATAN HUKUM

Oleh : Marcella Elwina S.

KOMPETENSI DASAR:

Setelah mempelajari materi ini mahasiswa diharapkan dapat memahami dan memiliki minat yang kuat untuk mempelajari model dan proses pembuatan hukum, kondisi-kondisi yang harus dipertimbangkan sebelum pembuatan hukum kondisi-kondisi yang mempengaruhi pembuatan hukum serta perlunya pengarus utamaan integritas dalam pembuatan hukum.

POKOK BAHASAN:

1. Prakondisi Pembuatan Hukum: Pemahaman akan Kemajemukan
2. Lembaga Pembuat Hukum;
3. Model dan Proses Pembuatan Hukum;
4. Kondisi-Kondisi yang Mempengaruhi Pembuatan Hukum;
5. Pengarus utamaan Integritas dalam Pembuatan Hukum.

TUJUAN :

1. Mahasiswa memahami dan mengetahui adanya kemajemukan yang perlu dipertimbangkan dalam proses pembuatan hukum, berbagai Lembaga Pembuat Hukum, Berbagai Teori yang membahas Model dan Proses Pembuatan Hukum, Kondisi-Kondisi yang Mempengaruhi Pembuatan Hukum serta Pengarusutamaan Integritas dalam Pembuatan Hukum (kemampuan kognitif);
2. Mahasiswa memiliki minat yang kuat untuk mempelajari model dan proses pembuatan hukum serta kondisi-kondisi yang mempengaruhi pembuatan hukum yakni kondisi sosio-politis, sosio-filosofis, sosio-kultural dan kepentingan-kepentingan ekonomis di balik pembuatan hukum (kemampuan afeksi);
3. Mahasiswa pada masa yang akan datang mampu menerapkan prinsip-prinsip integritas dalam pembuatan hukum dan/atau berbagai kebijakan lainnya dan ikut

berpartisipasi aktif dengan cara memonitor pekerjaan pembuatan hukum (kemampuan konatif).

INSERSI MATA KULIAH DAN WAKTU YANG DIBUTUHKAN :

Materi ini dapat diinsersi ke dalam mata kuliah Politik Hukum; Hukum dan Gender, Hukum dan HAM dan diberi bobot waktu sebanyak 100 menit.

PERLENGKAPAN / MEDIA PEMBELAJARAN :

1. LCD Proyektor
2. Media online
3. Whiteboard

LANGKAH-LANGKAH FASILITASI :

1. Menjelaskan kepada mahasiswa materi sesuai dengan bahan ajar;
2. Menyampaikan dan mencari bersama-sama beberapa contoh kasus untuk didiskusikan dengan: a) menggunakan contoh kasus yang tertera pada bahan maupun b) mencari kasus-kasus lain tetapi masih berkaitan dengan bahan ajar;
3. Mencatat hasil diskusi mahasiswa pada media yang tersedia misalnya, *whiteboard/* kertas plano dan ditempelkan ditempat yang dapat diakses oleh mahasiswa peserta diskusi;
4. Mengajak mahasiswa untuk membuat kesimpulan terhadap setiap materi ajar yang didiskusikan.

METODE:

1. Ceramah.
2. Diskusi kelompok.
3. Memutar film.

A. PENDAHULUAN

Setiap makhluk dalam kehidupan dan dunianya selalu membentuk sebuah jaringan dan tatanan sesuai dengan naluri alamiahnya. Bahkan semut atau lebah sekalipun membentuk suatu tatanan atau jaringan kelompoknya sendiri. Mereka bekerja sama secara tertib dan teratur bahkan secara alamiah membagi kerja dan membuat aturannya sendiri, siapa-siapa yang bertugas menjaga dan mempertahankan sarang dan siapa pula yang bertugas mencari makanan. Tatanan yang dibentuk oleh komunitas semut atau lebah ini adalah tatanan yang sifatnya alami atau alamiah³⁸. Hampir sama dengan suatu kelompok semut atau lebah, sejak dicitrakan sebagai makhluk sosial, manusia tidak bisa hidup di luar jejaring tatanan. Salah satu tatanan di dalam masyarakat adalah tatanan hukum.

Berbeda dengan tatanan yang diciptakan oleh lebah atau semut yang sifatnya alami, aturan hukum adalah satu tatanan yang sengaja dibuat oleh manusia dan sengaja pula dibebankan kepadanya. Karena dibuat dengan sengaja (*man-made*), ia tidak sealami tatanan yang dibuat oleh komunitas semut atau lebah. Ia lebih *artificial*. Walaupun diikat oleh tatanan yang dibuatnya sendiri, pada saat yang bersamaan manusia terkadang berusaha melepaskan diri dari ikatan itu manakala dirasakan tidak cocok (lagi). Sepanjang sejarah, menurut Satjipto Rahardjo, manusia meninggalkan jejak-jejak yang demikian, yakni membangun dan mematuhi hukum (*making the law*) dan merobohkan hukum (*breaking the law*)³⁹. Dengan demikian, hukum yang dibuat manusia sifatnya tidak kekal, ia dapat berubah karena perubahan (transformasi) yang terjadi dalam masyarakat itu sendiri.

Pembentukan atau pembangunan hukum sangat dipengaruhi oleh pandangan-pandangan pembentuk hukum yang sering melihat hukum dari kacamata atau pandangan tentang hidup dan tentang dunianya sendiri. Dalam bidang hukum, pembicaraan tentang bagaimana hukum (modern) yang sifatnya tertulis 'akan' dan 'seharusnya' dibuat akan memasuki wilayah pembicaraan mengenai hubungan antara 'politik dan hukum' dan pembicaraan mengenai 'politik hukum'.

³⁸ Lihat dalam Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta : Kompas, hal. 7

³⁹ *Ibid.*, hal. 7

Di antara para ahli hukum banyak terjadi perdebatan mengenai hubungan antara politik dan hukum. Menurut Zamboni, secara sederhana hubungan antara politik dan hukum dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) model ideal. Model pertama adalah '*autonomous model*' (dianut oleh eksponen *legal positivism*, *analytical jurisprudence* atau Kelsenian yang menganut '*pure theory of law*') yang menyatakan hukum dan politik adalah dua hal yang berkaitan namun masing-masing dianggap sebagai fenomena yang berdiri sendiri. Model kedua adalah '*embedded model*' (yang dianut oleh eksponen *critical legal studies (CLS)*, hukum dan ekonomi dan teori hukum alam dari John Finnis) yang menyatakan hukum selalu terkait dengan politik bahkan bagi CLS 'hukum adalah politik'. Model ketiga menyatakan bahwa hukum dan politik adalah dua fenomena yang saling bersinggungan atau saling bertemu atau memiliki titik potong diantara keduanya⁴⁰.

Dengan ketiga model ini, menurut Zamboni akan timbul pertanyaan epistemologis: apakah mungkin membahas permasalahan hukum terlepas dari konteks atau kaitan dengan isu politik atau mungkin isu lain seperti isu kepentingan ekonomi, filosofis atau bahkan isu moral? Terlepas dari perbedaan pemahaman, baik dari eksponen *legal positivism* (Kelsenian) dan CLS, perdebatan ini pada akhirnya akan mengarah pada diskusi seberapa banyak politik berpengaruh terhadap hukum, pembuatan hukum dan disiplin hukum⁴¹ yang akan dibahas dalam bagian ini.

Berbeda dengan pembicaraan hukum dan politik, pembicaraan mengenai politik hukum terkait dengan penentuan pilihan, cara serta bagaimana pembuatan, perubahan atau pembaruan hukum akan dilaksanakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan demikian *law-making* harus diartikan secara luas yang meliputi merancang, membuat, merubah, membarui bahkan mencabut sebuah produk hukum tertentu.

Banyak alumni fakultas hukum yang heran dan bertanya-tanya mengapa dalam realita hukum ternyata tidak semudah seperti yang dipelajari saat kuliah? Kebanyakan setelah lulus mereka mendapati bahwa hukum ternyata tidak memberikan keadilan sebagaimana bayangan ideal ketika kuliah. Banyak pula yang bertanya-tanya mengapa hukum tidak memberikan kepastian walaupun bentuknya sudah tertulis? Setiap orang

⁴⁰ Lihat dalam Mauro Zamboni, 2007, *The Policy of Law : A Legal Theoretical Framework*, Oxford: Hart Publishing, hal. 11-13

⁴¹ *Ibid.*, hal. 13

menginterpretasi isi hukum (yang umumnya tertulis dan berbentuk peraturan perundang-undangan) sesuai dengan pengertiannya sendiri. Bahkan yang terburuk, mereka bertanya-tanya mengapa hukum tidak membawa manfaat apapun bagi masyarakat banyak? Ia dibuat hanya untuk memberikan manfaat pada segelintir orang.

Ini terjadi karena saat kuliah mahasiswa kebanyakan hanya mempelajari isi hukum positif (baca peraturan perundang-undangan) serta konsep, asas ataupun prinsip hukum modern dan beranggapan bahwa ketika hukum itu sudah dibuat oleh pembentuk undang-undang, maka hukum itu tinggal diterapkan. Hukum atau peraturan perundang-undangan serta pasal-pasal yang ada di dalamnya diterima begitu saja tanpa pernah mempertanyakan apakah ia memberikan keadilan atau manfaat untuk rakyat banyak? Mahasiswa harus paham bahwa dibalik pembuatan peraturan perundang-undangan, ada kekuatan-kekuatan lain yang bermain. Kekuatan tersebut adalah kekuatan politik, ekonomi, ideologi maupun budaya. Tidak hanya itu, kekuatan-kekuatan ini juga kerap bermain di balik penegakan hukum (*law enforcement*). Bila hukum dipahami hanya secara sempit sebagai peraturan perundang-undangan, tanpa memahami bahwa hukum itu selalu berkelindan dengan kekuatan-kekuatan tersebut, maka pertanyaan ini memang tidak akan pernah terjawab. Penting sekali memahami bahwa kita tidak boleh membiarkan proses pembuatan hukum berjalan tanpa pengawasan. Mengapa? Sebab hukum itu nantinya akan mempengaruhi seluruh kehidupan kita.

Banyak sekali produk hukum yang seharusnya 'dibuat' untuk menjaga keteraturan atau menciptakan *order* ternyata menimbulkan ketidak-teraturan atau *disorder*. Charles Sampford bahkan menuliskannya dalam sebuah tulisan berjudul *Disorder of Law* yang merupakan kritiknya yang tajam terhadap teori hukum⁴². Banyak pula produk hukum yang tidak harmonis. Mereka saling bertentangan satu sama lain. Aturan hukum yang lebih rendah kedudukannya tidak sejalan dan senafas dengan aturan hukum yang lebih tinggi kedudukannya. Seharusnya hukum menjadi pedoman bagi manusia untuk bertingkah laku atau pedoman penyelesaian kasus, namun pada suatu ketika ia juga tidak dapat digunakan, tumpul atau sering 'tidak bergigi'. Sebagian produk hukum bahkan berisi aturan yang diskriminatif dan sewenang-wenang yang hanya menguntungkan sekelompok orang dan sebagian lagi tidak memiliki manfaat apapun

⁴² Lihat dalam Charles Sampford, 1989, *The Disorder of Law : A Critique of Legal Theory*, UK: Basil Blackwell Ltd.

selain untuk mereka yang memiliki akses untuk itu, memiliki uang dan memiliki kekuasaan (*power*). Berangkat dari pemikiran ini sungguh menarik untuk membicarakan mengenai bagaimana hukum (*modern*) dibuat atau dibentuk.

Seperti sudah dikemukakan di atas, ketika memasuki wilayah pembahasan mengenai pembuatan hukum (*law making*), kita berhadapan dengan sebuah bidang ilmu yakni politik hukum. Namun sebelum melangkah lebih jauh ada baiknya kita membahas terlebih dahulu apakah yang dimaksud dengan Politik Hukum?

Padmo Wahyono, sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD, menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Selanjutnya Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Selain itu Soedarto juga mendefinisikan politik hukum sebagai usaha untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu tertentu⁴³. T.M. Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang. Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Namun politik hukum menurut Mahfud MD juga dapat diartikan dari sudut lain yakni sebagai kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dalam pemberlakuan hukum sehingga latar belakang politik tertentu dapat melahirkan hukum dengan karakter tertentu⁴⁴.

Dari beberapa definisi atau pengertian tersebut dapatlah disimpulkan bahwa politik hukum adalah suatu aktifitas tertentu yang melibatkan orang/kelompok/ lembaga tertentu yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk yang di dalamnya seharusnya terekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat atau apa

⁴³ Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : LP3ES, hal. 13-15

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 13-15

yang dicita-citakan oleh masyarakat. Dengan demikian aktifitas yang dilakukan tidak hanya mengekspresikan nilai kepastian (karena nantinya ia dibuat dalam bentuk tertulis), namun juga harus mengekspresikan nilai keadilan dan nilai manfaat bagi rakyat banyak.

Dari pengertian-pengertian tersebut, justru muncul sebuah pertanyaan lagi sudah benarkah beragam aktifitas yang dilakukan orang/ kelompok atau lembaga tertentu dalam pembuatan hukum di Indonesia? Telah sesuaikah ia dengan apa yang dikehendaki atau dicita-citakan oleh masyarakat? Pembicaraan ini akan memasuki sebuah pembahasan mengenai ranah aktifitas yang menandakan adanya sebuah proses. Pertanyaannya kemudian adalah apakah proses yang dijalani dalam pembuatan hukum sesuai dengan aturan main yang dibuat, sudah *fair*-kah ia? Di dalam pembuatan hukum juga akan dihasilkan sebuah produk. Apakah isi produk hukum secara materiil sesuai dengan kehendak atau cita-cita masyarakat? Adilkah ia? Apakah ia memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat?

Pertanyaan-pertanyaan demikian akan dapat memandu kita untuk memasuki ranah pembahasan yang menyoal isu integritas dalam pembuatan hukum. Pengertian integritas sudah dikemukakan di bagian depan buku ini. Hal yang perlu diperhatikan adalah pengertian integritas harus dipahami secara mendasar dan luas. Dengan demikian isu integritas yang terkait dengan pembuatan hukum (*law-making*) di bagian ini akan relevan untuk dibicarakan. Sebab sebagaimana telah dijelaskan di atas, ada kekuatan lain dibalik proses pembuatan (dan penegakan hukum). Kekuatan tersebut adalah kekuatan politik, ekonomi, ideologi maupun budaya.

A. PRAKONDISI PEMBUATAN HUKUM: PEMAHAMAN AKAN KEMAJEMUKAN

Sebelum memasuki pembahasan mengenai proses pembuatan hukum, perlu dipahami bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang majemuk (plural) yang berisi puluhan bahkan ratusan etnis atau ras, bahasa, agama dan kepercayaan serta adat istiadat. Keadaan demikian membuat Indonesia menjadi salah satu negara yang memiliki beragam sistem hukum (pluralisme hukum). Perlu dipahami bahwa norma hukum positif (negara) bukan satu-satunya perangkat yang membuat masyarakat di Indonesia (bahkan dimanapun) dapat hidup tertib dan teratur. Dalam masyarakat (yang majemuk), ada kaidah-kaidah sosial lain misalnya norma moral, norma agama, etika, kebiasaan, adat

istiadat, norma kesopanan dsb. yang membuat masyarakat dapat hidup tertib, berdampingan satu dengan yang lain. Bahkan dalam masyarakat tradisional yang sangat sederhana sekalipun, sebuah *taboo* (tabu) dapat membuat masyarakat hidup bersama secara tertib.

Mengingat kemajemukan atau ke-bhinnekaan masyarakat, dibutuhkan prakondisi tertentu agar sebuah produk hukum (negara) yang dihasilkan menjadi produk yang mencerminkan kebutuhan serta realita dalam masyarakat. Setidaknya selain asas kemanusiaan dan keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, ada asas kebangsaan dan ke-bhinnekaan masyarakat serta asas keselarasan atau keseimbangan berbagai kepentingan yang harus dijaga demi menghasilkan produk hukum yang baik. Singkat kata untuk menghasilkan produk hukum yang baik, pluralisme atau kebhinnekaan masyarakat harus menjadi fokus perhatian.

Dalam kemajemukan yang demikian, menurut Satjipto Rahardjo, diperlukan kehati-hatian yang luar biasa pada saat pembuatan hukum. Badan yang membuat hukum harus mampu mendudukan diri di atas konfigurasi masyarakat Indonesia yang demikian. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa Indonesia tidak bisa diatur dan dihukumi menurut kacamata 'komunitas orang Senayan'. Sekalipun beliau-beliau ini bermaksud baik, menurut Satjipto Rahardjo, tanpa hamparan penglihatan yang menyapu seluruh wilayah di negeri ini, salah-salah hukum yang dihasilkan bisa membuat 'malapetaka'. Mengutip Bernard L. Tanya, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum yang dibuat dengan *mindset* modern tanpa memedulikan dan mengantisipasi efeknya di tingkat lokal, bisa melahirkan produk yang bersifat kriminogenik. Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa boleh jadi menurut beliau merupakan monumen peringatan penting, di mana demi keinginan menciptakan pemerintah desa yang modern, kekuasaan otonomi lokal telah dibabat habis. Pemodernisasian desa secara merata harus membayar harga yang sangat mahal, yaitu dengan runtuhnya kekuasaan lokal dan dengan demikian mencabut komunitas lokal dari akar-akar budayanya. Secara hukum mungkin pembuatan UU No. 5 Tahun 1979 itu sah-sah saja, tetapi secara antropologis, menurut Satjipto Rahardjo, telah terjadi suatu 'tragedi nasional'⁴⁵.

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, 2006, Jakarta: UKI Press, hal. 112

Oleh karena itulah, beragam nilai yang ada dalam masyarakat yang diperoleh dari beragam sumber harus diakui dan dipahami sebagai nilai yang dapat menjadi sumber hukum dalam masyarakat. Menurut Menski sudah saatnya para *legal-scholar* meninggalkan pengaruh paham legalistik-formalistik yang berpendapat bahwa sumber hukum utama yang dapat digunakan untuk menyelesaikan perselisihan yang ada dalam masyarakat hanyalah hukum tertulis yang dibuat dan diterapkan secara khusus oleh negara. Penolakan pengakuan terhadap sistem hukum dan nilai-nilai yang dimiliki sistem hukum lain menurut Menski tidak dapat dibenarkan atau dalam terminologinya dikatakan sebagai '*unsufficient*' dan sangat tidak memuaskan '*unsatisfactory*' karena tidak dapat menggambarkan realita sesungguhnya dari berbagai sistem hukum yang ada di dunia⁴⁶.

Berkaitan dengan fungsi hukum untuk menjaga ketertiban, dalam bukunya Hukum dalam Jagat Ketertiban, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum (dalam hal ini hukum negara) hanya menempati satu sudut kecil dalam jagat ketertiban. Hukum (negara), menurut Satjipto Rahardjo memang berbicara dan berurusan dengan ketertiban. Hukum menempatkan diri sebagai penjaga, pengatur dan produsen ketertiban. Oleh karena itu ia tampil dengan membuat macam-macam peraturan, suruhan dan larangan sehingga hukum dapat disebut sebagai institusi normatif (*normerende*). Walaupun ingin memegang hegemoni dalam urusan ketertiban, tetapi status dan posisi yang demikian, menurut Satjipto Rahardjo, tidak pernah dicapai oleh hukum. Sebagai produsen, hukum bahkan tidak dapat disebut sebagai produsen yang otentik, sebab di atas hukum (negara), masih banyak komunitas dalam masyarakat yang bisa memproduksi ketertiban dengan lebih otentik⁴⁷. Ketidakotentikan ini terjadi karena dalam masyarakat dunia yang majemuk, kaidah-kaidah atau tatanan-tatanan sosial lain sudah hidup dan berkembang berabad-abad sebelum hukum negara (modern) ada dan berkembang. Karena ketidakotentikan tersebut, kita tidak bisa semata-mata hanya bergantung pada keyakinan-keyakinan yang ada di balik nilai-nilai hukum negara terutama nilai kepastian hukum.

⁴⁶ Lihat dalam Werner Menski, *Comparative Law in a Global Context : the Legal Systems of Asia and Africa, Second Edition*, 2006, New York: Cambridge University Press, hal. 72

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, 2006, *Op. Cit.*, hal. 96

Dengan kondisi demikian, keyakinan dan nilai-nilai yang berbeda-beda yang berkembang dalam masyarakat juga perlu dipikirkan manakala sebuah produk hukum (modern) hendak dirancang atau dibuat. Sulit memang menghindari hegemoni hukum negara dalam kehidupan masyarakat saat ini karena ia sudah dikonstruksi demikian. Namun dengan memasukkan keyakinan serta nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dalam sebuah produk hukum, dapat dihasilkan sebuah produk hukum yang memiliki sebuah '*socio-legal judgment*' yang lebih bermanfaat.

Kasus 'Mbok Minah' atau kasus 'Pencurian Sandal' atau 'Pencurian Semangka' yang terjadi beberapa waktu yang lalu dapat mengantar kita pada pembicaraan ini. Kasus ini menggambarkan kondisi riil terutama kondisi kemiskinan struktural dalam masyarakat. Walaupun kita memiliki KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang *notabene* adalah produk hukum modern (peninggalan kolonial Belanda) yang digunakan untuk memutus kasus-kasus tersebut, ternyata memiliki produk hukum saja tidak cukup. Kasus-kasus ini seyogyanya dihubungkan dengan cita hukum yang harus bisa melindungi semua pihak, terutama masyarakat marginal, kaum miskin dan papa. Apakah ada nilai-nilai atau pandangan-pandangan yang sama tentang suatu cita hukum atau ideal hukum dalam masyarakat karena sumber hukum tidak hanya berasal dari pembuat undang-undang? Tidak dapatkah kasus-kasus demikian diselesaikan tanpa perlu melibatkan proses peradilan yang sangat asing atau '*alien*' bagi pelakunya?

B. LEMBAGA PEMBUAT HUKUM

Siapa sajakah orang/kelompok/lembaga yang dapat membuat hukum? Dalam pembicaraan mengenai negara dan hukum modern, kita dapat menengok teori klasik tentang pembagian kekuasaan yang dipopulerkan oleh Montesquieu. Di negara-negara yang masuk dalam keluarga hukum Eropa Kontinental seperti Indonesia, orang/kelompok/lembaga utama yang memiliki kekuasaan membuat undang-undang adalah lembaga legislatif atau *legislative power* atau *legislative body*. Selain lembaga legislatif, Montesquieu juga membagi kekuasaan menjadi kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif. Ia juga banyak membicarakan tentang peranan hakim. Menurutnya untuk menjaga keseimbangan, kekuasaan dari ketiga lembaga ini harus dipisahkan atau ada *separation of power*.

Dalam bukunya *L' Esprit des Lois*, Montesquieu berusaha menjelaskan beragam institusi sosial dan hukum. Ia menjelaskan bahwa hukum harus dibuat sedemikian rupa supaya sesuai dengan keadaan warga masyarakat yang diatur. Hukum harus disesuaikan dengan kondisi natural suatu masyarakat (misal lingkungan, seberapa luas wilayah yang diatur dan seberapa banyak jumlah rakyat yang diatur). Hukum menurutnya juga harus disesuaikan dengan cara masyarakat memproduksi. Montesquieu juga menyatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum memiliki nilai yang sejalan dengan agama atau kepercayaan warganya. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan derajat kebebasan konstitusional dan legislator harus mempertimbangkan kecenderungan-kecenderungan, nilai serta kebiasaan dari warganya⁴⁸.

Dari apa yang diungkapkan oleh Montesquieu, banyak hal yang harus dipertimbangkan sebelum sebuah produk hukum akan dibuat. Dengan demikian produk hukum (terutama perundang-undangan) yang dihasilkan akan menjadi sebuah hasil akhir yang mencerminkan realita dan kondisi riil dalam suatu masyarakat.

Namun benarkah dalam negara dan masyarakat modern yang sedemikian rumit ini, hukum yang berbentuk produk perundang-undangan hanya dibuat oleh lembaga legislatif? Walaupun Montesquieu berupaya memisahkan tugas lembaga pembuat hukum dengan lembaga yang lain, dalam realita, lembaga yang membuat hukum tidak hanya lembaga legislatif. Produk hukum juga dibuat oleh lembaga yudikatif terutama pengadilan. Dalam negara yang masuk keluarga *common-law system (Anglo Saxon)*, produk hukum terutama dibuat oleh hakim (*judge-made law*). Selain itu produk hukum juga dibuat oleh lembaga eksekutif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Jadi produk hukum itu dihasilkan baik oleh lembaga legislatif, lembaga yudikatif maupun lembaga eksekutif. Selain berperan sebagai lembaga yang menghasilkan produk hukum, perlu pula dipahami bahwa seluruh aktivitas dari semua lembaga pembuat hukum ini juga harus diatur, dikontrol dan tunduk pada hukum. Dengan demikian kekuasaan dari berbagai lembaga ini bukanlah kekuasaan yang tidak terbatas. Ia juga tunduk dan harus dibatasi oleh aturan main tertentu.

Di Indonesia kita dapat melihat aturan tentang pembuatan atau pembentukan hukum dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

⁴⁸ Hubert Rottleuthner, 2005, *Foundation of Law: A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Volume 2, the Netherlands : Springer, hal. 59-60

Perundang-undangan yang merupakan amandemen dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 1 butir 2 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dari pengertian ini, seperti dikemukakan di atas, ketika sebuah produk hukum berupa peraturan perundang-undangan dibuat, ada proses dan ada *out-put* berupa produk hukum.

Apa saja kemudian produk hukum yang dapat dibuat menurut undang-undang ini? Dalam pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 diatur jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan. Jenis atau hierarkhi tersebut adalah a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pasal selanjutnya yakni pasal 8 ayat (1) disebutkan jenis peraturan perundang-undangan lain selain yang telah disebutkan di atas. Peraturan tersebut adalah peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Melihat jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan yang ditentukan dalam UU No. 12 Tahun 2011, seperti yang sudah dikemukakan di atas, sudah jelas bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan tidak hanya dibuat oleh lembaga legislatif. Lembaga eksekutif seperti presiden, menteri, gubernur atau bupati/walikota bahkan kepala desa sekalipun dapat membuat peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain mereka ini juga membuat produk hukum. Lembaga yudikatif seperti Mahkamah Agung dapat membuat produk hukum, bahkan Mahkamah Konstitusi dalam tugasnya dapat merubah/mencabut produk hukum dengan mencabut pasal-pasal

dalam perundang-undangan, yang juga dapat dikategorikan sebagai proses pembuatan hukum. Dengan demikian ada banyak lembaga yang dapat membuat produk hukum atau perundang-undangan di negara kita. Namun peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada pasal 7 dan pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 hanya diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dengan demikian kewenangan untuk membuat dan menerapkan setiap bentuk peraturan perundang-undangan berbeda untuk setiap lembaga yang membuat. Ia bersifat terbatas sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Dengan demikian untuk mendapatkan sebuah validitas, sebuah produk hukum atau perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi dan proses pembuatannya tentu saja harus sesuai dengan aturan main tertentu sesuai dengan kewenangan pembuatnya. Ini adalah salah satu ciri khas prinsip pembuatan hukum (modern).

Coba diskusikan dalam kelompok:

Dari isi UU No. 12 Tahun 2011, apa saja bentuk peraturan yang dapat dibuat oleh Lembaga Eksekutif seperti Presiden, Menteri, Gubernur Bank Indonesia, Gubernur, Walikota/Bupati dan Ka. Desa? Apa pula tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam rangka pembuatan hukum? Bagaimana cara kita untuk mengakses dan mengawasi proses pembuatan hukum yang dilakukan oleh lembaga-lembaga ini? Hal penting lain yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses pembuatan hukum adalah demokrasi dan partisipasi publik dalam pembuatan hukum. Benarkah masyarakat sudah secara aktif ikut serta dalam proses pembuatan berbagai produk hukum yang ada?

C. MODEL DAN PROSES PEMBUATAN HUKUM

Untuk memahami, apakah proses pembuatan hukum telah dilakukan dengan benar dan untuk melihat apakah isi atau substansi hukum telah dibuat untuk kepentingan rakyat tanpa disisipi *'hidden agenda'* yakni kepentingan politik, ekonomi, ideologi maupun budaya kelompok tertentu, berikut disampaikan beberapa teori atau perspektif atau model pembentukan undang-undang. Secara umum terdapat tiga

perspektif atau model mengenai pembentukan undang-undang untuk menjelaskan hubungan antara hukum (undang-undang) dengan masyarakat sebagaimana diungkapkan oleh I.S Susanto. Pertama adalah model konsensus, kedua model pluralis dan ketiga model konflik. Masing-masing model mencerminkan perbedaan pandangan mengenai asal pembuatan peraturan dan nilai sosialnya⁴⁹.

Model konsensus mendasarkan pada anggapan atau asumsi bahwa undang-undang merupakan pencerminan dari nilai dasar kehidupan sosial. Dengan demikian pembuatan serta penerapan undang-undang dipandang sebagai pembenaran hukum yang mencerminkan keinginan kolektif. Apabila model konsensus menganggap adanya persetujuan umum atas kepentingan dan nilai-nilai dasar manusia, sebaliknya **model pluralis** menyadari adanya keanekaragaman kelompok-kelompok sosial yang mempunyai perbedaan dan persaingan atas kepentingan dan nilai-nilai. Karena adanya perbedaan-perbedaan tersebut, maka hukum perlu dibentuk. Selanjutnya, menyadari kebutuhan akan adanya mekanisme penyelesaian konflik, masyarakat sepakat terhadap struktur hukum yang dapat menyelesaikan konflik tanpa membahayakan kesejahteraan masyarakat. Menurut perspektif ini, konflik timbul karena adanya ketidak-setujuan dalam substansinya, akan tetapi mereka setuju mengenai asal dan bekerjanya hukum. Adapun **model konflik** menekankan pada adanya paksaan dan tekanan yang berasal dari sistem hukum. Sistem hukum tidak dipandang sebagai alat yang netral untuk menyelesaikan perselisihan, tetapi sebagai mekanisme yang diciptakan oleh kelompok politik yang paling berkuasa untuk melindungi dan mencapai kepentingan-kepentingannya sendiri. Hukum bukan saja melayani pencapaian kepentingan-kepentingan tertentu bagi kelompok yang memiliki kekuasaan, akan tetapi juga kepentingan mereka untuk mempertahankan kekuasaannya atau meneguhkan *status quo*⁵⁰.

⁴⁹ Lihat dalam I.S. Susanto, 1995, *Kriminologi*, Semarang : FH Universitas Diponegoro, hal. 17

⁵⁰ *Ibid*, hal. 17

Secara teoritis, Otto, Stoter dan Arnscheidt membedakan proses pembuatan hukum modern (*law-making process*) menjadi 5 (lima) yakni⁵¹ :

a. *the synoptic policy-phases theory*

Teori ini mendasarkan pada anggapan bahwa proses pembuatan hukum adalah proses yang tertib dan teratur (*well organised and well directed*) yang tujuannya untuk mengatur masyarakat secara keseluruhan. Teori ini berangkat dari model ideal trias politika yang berasumsi bahwa DPR, birokrasi dan pemerintah adalah lembaga yang netral dan secara politis *accountable* sehingga layak diberi tugas untuk membuat undang-undang.

b. *the agenda- building theory*

Teori ini pendekatannya *bottom-up* yang beranggapan bahwa proses pembuatan hukum merupakan *out-come* dari suatu proses sosial dengan banyaknya kepentingan (agenda) yang harus diharmonisasikan. Teori ini menganggap bahwa ide pembuatan undang-undang tidak dapat hanya dimonopoli oleh satu aktor saja yakni lembaga pembuat undang-undang (DPR/Pemerintah), namun merupakan suatu proses yang panjang dan kompleks di mana setiap aktor (termasuk masyarakat) harus diajak bicara. Aktor atau kelompok yang berkepentingan akan mencari dukungan dari partai politik sehingga mereka dapat mempengaruhi agenda politik. Di negara berkembang hal ini sangat tergantung pada tingkat demokrasi.

c. *the elite ideology theory*

Teori ketiga sebagaimana dikembangkan oleh Allot (1980) menyatakan bahwa di banyak negara berkembang, elit politik sering mencoba merubah (*men-transform*) masyarakatnya yang kurang berkembang (*less develop*) dengan memaksakan undang-undang yang sangat ambisius tanpa melibatkan atau memperhitungkan kondisi masyarakat. Para elit politik ini umumnya terinspirasi oleh beberapa prinsip seperti unifikasi, modernisasi, sekularisasi, liberalisasi dan mobilisasi. Agenda yang sangat ambisius ini umumnya menimbulkan resistensi dan stagnansi karena ketidakcocokan dengan kondisi riil masyarakat.

⁵¹ J.M. Otto, W.S.R. Stoter, J. Arnscheidt, *Using Legislative Theory to Improve Law and Development Project*, dalam Otto J.M., Arnscheidt, J. and B. van Rooij (eds), *Law Making in Developing Countries*, Leiden, Leiden University Press, hal. 57-62

d. *the bureau-politics theory or organizational politics theory*

Teori ini menyatakan bahwa proses pembuatan hukum adalah perjuangan kepentingan antara berbagai sektor (biro) dalam administrasi pemerintahan. Model ini menekankan pada kebutuhan administrasi pemerintahan sebagai *starting-point*. Setiap biro dalam administrasi pemerintahan harus memperhatikan kepentingan umum, namun bagaimana mereka menerima dan melakukan tugasnya sejalan dengan hukum atau regulasi yang dibuat bervariasi antara satu biro dengan biro lainnya. Setiap biro umumnya membawa kepentingannya sendiri sehingga kebijakan merupakan hasil dari kompetisi biro-biro ini. Hal ini membawa konsekuensi ketidakharmonisan atau persaingan antar biro (misal antar departemen perindustrian dengan lingkungan hidup).

e. *the four rationalities theory*

Teori ini mendasarkan pada anggapan bahwa suatu kebijakan atau peraturan perundang-undang dibuat dengan mendasarkan pada 4 (empat) pemikiran yang kesemuanya memiliki logika atau rasionalitasnya sendiri yang sifatnya otonom. Ke-4 (empat) pemikiran tersebut adalah politik, hukum, ekonomi dan ilmu pengetahuan. Rasionalitas pemikiran ini dapat berjalan beriringan (harmoni) namun dapat pula bertentangan satu sama lain sehingga terjadi konflik. Pemikiran ilmu pengetahuan misalnya dapat bertentangan dengan hukum, hukum atau politik dapat bertentangan dengan kebutuhan ekonomi dsb. Kesulitan yang timbul adalah mana yang harus didahulukan dan dari mana harus dimulai?

Menurut hemat penulis, kelima teori di atas kiranya saling berkelindan satu sama lain. Apakah kiranya teori-teori atau pendapat di atas dapat menjelaskan fenomena pembuatan hukum yang menyangkut hajat hidup banyak orang di Indonesia? Pertanyaannya yang penting kemudian adalah: sudahkah pembuatan hukum di negara kita dilakukan dengan mengedepankan nilai-nilai integritas tanpa mengedepankan kepentingan-kepentingan kelompok tertentu? Sudahkah ia dibuat dengan 'jujur' demi kepentingan rakyat banyak? Sudahkah ia mencerminkan keadilan? Akankah ia memberikan manfaat bagi masyarakat banyak, atau ia hanya alat legitimasi kelompok tertentu untuk menindas kelompok lain yang 'lemah'? Ada baiknya dipikirkan manakah model ideal yang akan dijadikan rujukan untuk pembuatan hukum di negara kita.

Diskusikan :

Model ideal manakah yang dapat menjadi rujukan pembuatan hukum (*law making*) di Indonesia? Diskusikanlah dengan Dosen dan rekan-rekan saat kuliah! Dapatkah anda menemukan peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk melegitimasi kepentingan kelompok atau orang tertentu baik itu kepentingan politik, ekonomi, ideologi maupun kepentingan melanggengkan budaya tertentu?

D. KONDISI-KONDISI YANG MEMPENGARUHI PEMBUATAN HUKUM

Sebelum membahas kondisi yang mempengaruhi pembuatan hukum, perlu dipahami terlebih dahulu fungsi hukum dalam masyarakat. Secara teoretik ada abiguitas dalam pembicaraan mengenai fungsi hukum. Apakah hukum dibuat untuk tujuan tertentu secara objektif atau atukah ia hanya diharapkan memberikan efek tertentu dari 'kepentingan' yang diatur? Perlu dipahami bahwa dalam *law-making process*, prosedur pembuatan hukum perlu diperhatikan, karena prosedur yang benar akan menentukan validitas sebuah produk perundang-undangan.

Menurut Hubert Rottleuthner, sebagai *law-maker* atau lembaga pembuat hukum yang utama, bagi lembaga legislatif, ketentuan hukum hanya dimaksudkan sebagai alat untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Hukum dianggap efektif apabila apa yang diharapkan oleh lembaga legislatif telah tercapai. Fungsi hukum diperuntukkan sebagai kontrol sosial, *social engineering* atau mengarahkan proses sosial tertentu. Mereka tidak memfokuskan diri apakah perilaku yang dikehendaki dari produk yang dihasilkan akan dijalankan atau dapat dipaksakan. Hal demikian menurut lembaga legislatif adalah tugas dari pengadilan. Dengan demikian pekerjaan lembaga legislatif secara 'peyoratif' lebih dekat pada *symbolic politics*. Selain itu, agar tidak 'kebablasan', salah satu fungsi hukum adalah memberi batasan tentang kekuasaan pembuatan undang-undang. Ketentuan hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan dan ditujukan untuk masyarakat semata. Pembuat hukum pun seyogyanya harus tunduk pada hukum tersebut. Lain halnya dengan keputusan pengadilan sebagai sarana pemecahan konflik. Ia memiliki fungsi yang deklaratif yakni menentukan dan akhirnya memutuskan perilaku mana yang boleh dan tidak boleh ditentukan. Namun menurut Luhmann perlu dipahami bahwa hukum sebenarnya tidak dapat memecahkan atau menurunkan jumlah konflik.

Hukum hanya membuat konflik dapat dikomunikasikan antar para pihak. Dengan demikian dalam kehidupan sehari-hari, hukum sebenarnya hanya memiliki fungsi untuk mengamankan ekspektasi atau harapan masyarakat⁵².

Ada berbagai kondisi yang mempengaruhi pembuatan hukum. Kondisi tersebut diantaranya adalah kondisi sosio-politis, sosio-kultural, sosio-ekonomis dan sosio-filosofis. Di muka sudah dikatakan bahwa politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Politik hukum juga dapat diartikan sebagai kristalisasi dari kehendak-kehendak 'politik' yang saling bersaing dalam pemberlakuan hukum. Dengan demikian latar belakang 'politik' atau mungkin 'ekonomi', 'ideologi' atau 'filosofi' atau 'budaya' atau dengan kata lain 'tujuan tertentu' akan melahirkan hukum dengan karakter tertentu.

Di bawah ini akan dipaparkan kondisi atau konteks sosio-politik, sosio-kultural, sosio-filosofis serta tujuan-tujuan ekonomis tertentu yang mempengaruhi pembuatan hukum

1. Kondisi Sosio-Politis

Fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik. Di Indonesia, menurut Mahfud MD, konfigurasi politik berkembang melalui tolak-tarik antara yang demokratis dan otoritarian, sedangkan karakter produk hukum mengikutinya dalam tolak-tarik antara yang responsif dan yang konservatif. Mahfud MD dalam bukunya *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* mengajak kita untuk mempertanyakan bagaimana pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum di Indonesia? Beliau mengajukan pertanyaan tersebut karena sebuah kerisauan dengan adanya konstataasi bahwa otonomi hukum di Indonesia cenderung lemah terutama jika ia berhadapan dengan sub-sistem politik. Tegasnya konsentrasi energi hukum sebagaimana dikutipnya dari Satjipto Rahardjo selalu kalah kuat dari konsentrasi energi politik⁵³. Hukum menurut Mahfud MD merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbang kekuatan atau

⁵² Hubert Rottleuthner, 2005, *Op. Cit.*, hal. 27-29

⁵³ Moh. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, hal. 2. Bandingkan dalam Satjipto Rahardjo, 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Sinar Baru, hal. 71

konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal ini didasarkan atas kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik (baca: Partai Politik) sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Dengan demikian, meskipun idealnya politik harus tunduk pada ketentuan hukum, secara empiris proses dan produk hukum akan ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya.

Sebagai sarana kekuasaan politik dominan, menurut Mulyana W. Kusumah sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD, di Indonesia hukum bahkan dijadikan penopang tangguh struktur politik, ekonomi dan sosial. Bahkan sebagai produk politik, hukum dapat dijadikan alat justifikasi bagi visi politik penguasa. Dalam kenyataannya, menurut Satjipto Rahardjo, kegiatan legislatif (pembuatan undang-undang) memang lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik daripada menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya, sehingga menurut beliau lembaga legislatif lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum⁵⁴. Secara natural memang demikianlah situasinya, karena lembaga legislatif isinya terdiri dari orang-orang yang mewakili kelompok dan kepentingan politik tertentu, atau tegasnya ia berisi orang-orang dari kelompok politik tertentu.

Berikut hanya diberikan beberapa contoh saja dari kerja *law-maker institution* karena berbagai keterbatasan. Untuk memudahkan pembedaan antara kepentingan hukum dan politik, pemisahan antara tugas pengadilan dan badan legislatif mutlak harus dilakukan. Berikut perbandingan antara kerja atau kepentingan pengadilan dan badan legislatif⁵⁵.

Hubert Rottleuthner menyatakan bahwa Pengadilan beroperasi sebagai elemen utama sistem hukum, sementara itu produk hukum berupa undang-undang sebagai kerja badan legislatif ada dan terletak pada ranah politik. Namun ada pula yang kerap mencampurkan kerja keduanya. Pencampuran ini memperlihatkan bahwa aktivitas pengadilan tidak bisa lepas dari unsur-unsur politis dan politik juga tidak dapat bekerja di luar hukum. Secara umum pengadilan sifatnya pasif. Pekerjaan pengadilan bergantung pada gerak orang-orang yang terlibat di dalamnya, misalnya mereka yang terlibat konflik. Dalam arena politik,

⁵⁴ Dalam Moh. Mahfud MD, 1999, *Ibid.*, hal. 4-6

⁵⁵ Lihat dalam Hubert Rottleuthner, 2005, *Op.Cit.*, hal. 144-145

pemecahan masalah dilakukan secara aktif oleh mereka (baca: legislator) yang terlibat di dalamnya. Pengadilan memutuskan suatu masalah berdasarkan kriteria-kriteria tertentu. Sebaliknya legislatorlah yang membuat kriteria di mana aparat hukum dan pemerintahan harus mematuhi. Namun dalam beberapa kasus, walaupun kriteria telah ditentukan, pengadilan dapat menggunakan diskresi. Pengadilan memutuskan perkara yang telah terjadi, sedangkan legislator mengantisipasi dampak atau efek masa depan dari kerja yang mereka lakukan. Namun dalam situasi tertentu terkadang pengadilan harus memperhitungkan konsekuensi (politis) selanjutnya dari keputusan yang diambil. Hakim di pengadilan terlatih secara profesional dan berupaya menetralkan latar belakang individu dan latar belakang sosial mereka ketika memutuskan untuk menghindari kepentingan tertentu. Dengan kata lain mereka dituntut untuk bersikap independen. Namun tidak jarang, bila hakim dipilih oleh kekuatan politik tertentu atau berada dalam posisi yang tidak independen, maka dalam memutuskan ia terpengaruh oleh kepentingan-kepentingan 'politik' tertentu terutama kepentingan rezim yang berkuasa. Sebaliknya para politisi dalam pekerjaannya menunjukkan pada publik posisi, keinginan serta kepentingan mereka. Mereka bekerja dan membuat produk hukum disesuaikan dengan pandangan, kriteria dan kepentingannya⁵⁶.

Berikut contoh bagaimana kondisi atau konteks sosial politik mempengaruhi pembuatan hukum. Perlu dipahami, karena pengadilan menggunakan produk perundang-undangan sebagai dasar memutuskan, maka peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan legislatif pun akhirnya akan mempengaruhi pekerjaan atau kinerja dari pengadilan.

Setelah reformasi, keinginan untuk mengadili pelanggaran HAM (terutama pelanggaran HAM yang berat) yang terjadi di Indonesia semakin menguat. Pada tahun 1999 dikeluarkanlah UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Menyusul satu tahun kemudian dikeluarkanlah UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia yang dibentuk untuk menyelesaikan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat sebagaimana diamanatkan Pasal 104 UU No. 39

⁵⁶ Bandingkan dalam Hubert Rottleuthner, 2005, *Ibid.*, hal. 144-145

Tahun 1999.

Bila melihat isi UU No. 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM, maka akan terlihat beberapa pasal yang hanya merupakan *copy-paste* saja dari Statuta Roma yang mengatur tentang *International Criminal Court* atau Mahkamah Pidana Internasional. Ada 4 (empat) jenis kejahatan yang masuk dalam yurisdiksi Statuta Roma yakni kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang dan kejahatan agresi. Walaupun isi UU No. 26 tahun 2000 banyak melakukan *copy-paste* dari Statuta Roma, jenis kejahatan yang diadopsi dari Statuta Roma dan akhirnya diatur dalam undang-undang ini hanya dua jenis yakni kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Untuk kejahatan perang misalnya secara khusus tidak diadopsi. Tentu saja hal ini boleh dan sah untuk dilakukan. Namun mengapa ini dilakukan?

Pada saat yang bersamaan dengan keinginan kuat dari pemerintah dan badan legislatif untuk menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat, ada masalah di dalam negeri yakni keinginan kuat dan gerakan dari beberapa daerah untuk memerdekakan diri. Salah satunya adalah Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Bagi sebagian masyarakat internasional Gerakan Aceh Merdeka yang berusaha dibendung oleh Indonesia dengan menetapkan beberapa daerah di Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) dianggap sebagai kondisi perang non-internasional atau istilah lain dikenal sebagai *internal armed-conflict*. Dengan memasukkan ketentuan hukum perang sebagaimana dimaksud dalam Statuta Roma yang merujuk pada pelanggaran berat terhadap Konvensi Jenewa 1949, posisi dari beberapa petinggi militer Indonesia akan terancam karena dapat diajukan ke Pengadilan HAM baik yang sifatnya *ad-hoc* maupun permanen. Oleh karena itu dalam beberapa wacana, pembela HAM menyebut situasi ini sebagai pengebirian undang-undang karena tujuan utama tidak diaturnya kejahatan perang lebih dikarenakan adanya 'kekuatan politis' tertentu yang meng-*create* situasi impunitas bagi kelompok tertentu.

Contoh lain yang juga di-*copy-paste* dari Statuta Roma adalah ketentuan pasal 42 yang mengatur tanggung jawab komandan atau pertanggung-jawaban komando.

Kata yang digunakan dalam pasal ini adalah kata 'dapat dipertanggungjawabkan'. Padahal seharusnya bila melihat rumusan dalam Statuta Roma seharusnya digunakan kata 'bertanggungjawab' tanpa diimbui kata 'dapat'. Kata 'dapat' inilah yang dianggap para pejuang HAM mengebiri atau mereduksi kekuatan dari pasal tersebut. Mengapa? Lagi-lagi jawabnya harus dihubungkan dengan 'kekuatan politis' tertentu yang menghendaki impunitas dari kejahatan yang telah dilakukan. Menurut hemat penulis, ada '*hidden agenda*' dari perumusan pasal-pasal tersebut yang secara politis akan menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Tentu saja tanpa mengurangi rasa hormat pada mereka yang telah merancang atau membuat undang-undang ini, ketika pasal ini keluar, kita dapat mempertanyakan integritas dari para perancang atau perumus pasal-pasal yang demikian. Ada kondisi tertentu yang berupaya di-'simpan' di dalam perumusan pasal-pasal ini.

Apa kemudian implikasi dari pasal ini? Pengadilan atau lebih tepatnya sistem peradilan yang akan menangani kasus-kasus riil akan menemui kesulitan di kemudian hari untuk menerapkannya. Oleh karena itu, setiap susunan kata dan kalimat dalam suatu produk hukum harus dibuat dengan seksama dan seteliti mungkin, karena bukan hal mustahil ada kepentingan-kepentingan tertentu di balik perumusannya. Contoh di atas memberikan kejelasan bahwa kita perlu terus memantau proses dan substansi saat hukum dibuat, karena bukan tidak mungkin, hukum itu dibuat hanya untuk mempertahankan '*status quo*' atau hukum dibuat bahkan hanya untuk melindungi kelompok-kelompok tertentu saja.

Pemaparan di atas hanya sebuah contoh saja dari sekian banyak '*hidden agenda*' dari perumusan suatu pasal tertentu dalam undang-undang. Kita dapat mengambil contoh yang lain misalnya wacana tentang pembubaran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan cara mengamandemen UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan membubarkan KPK. Wacana ini sengaja didengungkan oleh para koruptor yang merasa 'gerah' dengan sepak terjang KPK dalam pemberantasan korupsi. Sedihnya lagi wacana ini juga didengungkan oleh para 'legislator' karena korban yang jatuh di pihak mereka sudah cukup banyak. Padahal

'para legislator' yang merupakan 'representasi rakyat' seharusnya bekerja demi kepentingan bangsa bukan kepentingan individu atau kelompok tertentu atau kelompok mereka sendiri. Namun apa mau dikata, dengan sistem politik 'modern' yang ada, sulit untuk mengatakan bahwa legislator yang merupakan isi lembaga legislatif adalah 'representasi rakyat'. Ia hanya merupakan representasi kelompok-kelompok 'politik' tertentu (baca: Partai Politik) yang urusannya hanya mempertahankan kepentingannya saja.

Memutar film:

Carilah dengan menggunakan teknologi internet film pendek 'dalam Youtube' yang memperlihatkan perilaku para legislator kita yang sedang berkelahi saat sidang paripurna. Bagaimana pendapat anda mengenai hal ini? Pantaskah perilaku tersebut ditiru?

2. Kondisi Sosio-Kultural

Kondisi sosio-kultural juga mempengaruhi pembuatan hukum. Sebagai contoh, suatu masyarakat dengan kultur patriarkhi yang kental, akan mempengaruhi dan menempatkan posisi perempuan dalam situasi dan kondisi yang kurang menguntungkan dalam perumusan aturan hukum.

Salah satu contoh bagaimana kondisi sosio-kultural utamanya kultur patriarkhi mempengaruhi pembuatan hukum adalah pembuatan undang-undang pornografi serta masifnya pembuatan Peraturan Daerah yang mengatur penggunaan busana di beberapa daerah di Indonesia yang akhirnya menempatkan perempuan pada situasi diskriminatif.

Berikut secara ringkas paparan mengenai kondisi tersebut. Data ini dihimpun oleh Komnas Perempuan dalam Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota yang tersebar di 7 Propinsi di Indonesia⁵⁷.

⁵⁷ Data mengenai kebijakan diskriminatif disarikan dari dan dapat dilihat dalam Andy Yentriyani etc., 2010, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia*, Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Propinsi, Jakarta: Komnas Perempuan, hal. 19-22

Sejak reformasi dan pemberlakuan otonomi daerah, Komnas Perempuan mencatat setidaknya dalam kurun waktu 1999-2009 telah diterbitkan 154 kebijakan/Peraturan Daerah yang bersifat diskriminatif baik terhadap perempuan maupun golongan minoritas.

Dari total 154 kebijakan, diskriminasi terhadap perempuan dapat diklasifikasi menjadi 5 (lima) kategori yakni 1) pengaturan kriminalisasi terhadap perempuan; 2) kontrol terhadap tubuh perempuan; 3) pengaturan ibadah/kehidupan beragama; serta 4) pengaturan buruh migran. Diskriminasi terhadap golongan minoritas juga terjadi karena 5) pembatasan kebebasan beragama terutama bagi komunitas Ahmadiyah yang pada akhirnya juga berdampak buruk terhadap perempuan.

Dengan keluarnya kebijakan tersebut, perempuan diposisikan menjadi objek yang potensial dikenakan kriminalisasi. Kriminalisasi terhadap perempuan ini terjadi sebagai akibat pengaturan tentang prostitusi serta kewajiban menggunakan busana muslim atau muslimah yang tersebar dalam Peraturan daerah (Perda) yang tersebar di beberapa wilayah Kabupaten/Kota. Berdasarkan laporan Komnas Perempuan lebih dari 80 Peraturan Daerah diskriminatif ini diterbitkan hampir serentak dalam rentang waktu 2 (dua) tahun, yaitu antara tahun 2003 sampai 2005. Pada tahun 2006, jumlah kebijakan diskriminatif menurun. Penurunan jumlah kebijakan diskriminatif ini menurut Komnas Perempuan sangat mungkin disebabkan oleh besarnya reaksi masyarakat sipil di tingkat nasional, khususnya terkait kebijakan yang 'bernuansa syariat Islam' dan advokasi menentang diundangkannya undang-undang pornografi. Menariknya, reaksi penolakan ini justru digemakan oleh banyak kaum perempuan (muslim)⁵⁸.

Lebih dari dua pertiga (106) kebijakan diskriminatif ini menggunakan istilah serupa dalam rumusan landasan pemikiran yang menyatakan bahwa maksud dari pembuatan kebijakan adalah sebagai 'salah satu perwujudan dari pelaksanaan ajaran agama' atau untuk 'meningkatkan iman dan taqwa'. Lebih dari setengahnya secara spesifik menyebutkan bahwa tujuan diterbitkannya kebijakan adalah untuk 'mewujudkan karakter daerah yang agamis', termasuk diantaranya 7 (tujuh)

⁵⁸ Ibid

kebijakan tentang aturan berbusana dan 13 (tiga belas) kebijakan yang mengkriminalisasi perempuan dalam aturan tentang prostitusi yang isinya membatasi ‘jam malam’ bagi perempuan⁵⁹.

Perlu dipahami bahwa walaupun mayoritas penduduk di Indonesia beragama Islam, setidaknya terbitnya peraturan tentang aturan berbusana tersebut menurut hemat penulis tidak hanya berdampak bagi perempuan muslim, namun juga berdampak bagi perempuan non-muslim. Dengan tidak menggunakan busana demikian ada ‘label’ atau ‘tanda’ yang secara otomatis tertempel pada diri mereka yang berpotensi merugikan. Dengan demikian, sebagaimana dipaparkan dalam Laporan Komnas HAM tersebut, mau tidak mau, untuk tidak diperlakukan diskriminatif, beberapa perempuan non-muslim akhirnya menyikapinya dengan ‘menyesuaikan diri’ dengan aturan tersebut.

Walaupun aturan ‘busana’ tersebut dimaksudkan diberlakukan sama untuk perempuan dan laki-laki, letak diskriminasi terletak pada realita bahwa sanksi sosial serta sanksi hukum umumnya hampir tidak pernah diterapkan untuk laki-laki. Oleh Siti Musdah Mulia dikatakan bahwa kehadiran berbagai Peraturan Daerah ini telah meneguhkan subordinasi perempuan, membatasi hak kebebasan perempuan dalam berbusana, membatasi ruang gerak dan mobilitas perempuan serta membatasi waktu beraktivitas perempuan pada malam hari. Jelas bahwa hal ini mengekang hak dan kebebasan perempuan, menempatkan perempuan hanya sebagai objek hukum, bahkan lebih rendah lagi, sebagai objek seksual⁶⁰.

Selain mengatur penggunaan busana, beberapa peraturan diskriminatif ini juga mengatur prostitusi dan ‘jam malam’ bagi perempuan. Dengan demikian, apabila seorang perempuan keluar pada malam hari, sah bagi aparat untuk melakukan penangkapan karena perempuan yang keluar malam ‘patut dicurigai’ melakukan praktek prostitusi. Dengan aturan tersebut, sebagian buruh perempuan takut pulang malam, padahal beberapa perusahaan masih menerapkan *shift* kerja malam untuk buruh perempuan.

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Siti Musdah Mulia, 2006, *Perda Syariat dan Peminggiran Perempuan : Ada Apa dengan Demokrasi di Indonesia?*, Jakarta : Yayasan Jurnal Perempuan, No. 49, hal. 122

Diskusikanlah paparan berikut ini :

Disebutkan dalam Laporan Komnas Perempuan yang dilakukan di 16 Kabupaten/Kota yang tersebar di 7 Propinsi di Indonesia sebagaimana telah disebut di atas : sebagai akibat kebijakan diskriminatif di berbagai daerah tersebut di Bulakamba dan Dompu, perempuan yang tidak menggunakan busana muslim tidak dapat mengakses layanan publik secara leluasa. Beberapa pegawai di kantor pemerintah, baik secara eksplisit maupun tidak, hanya bersedia melayani mereka yang berpakaian sesuai dengan aturan tersebut. Seorang calon anggota parlemen daerah di Pangkep menyatakan bahwa ketua partainya tidak akan menyetujui pencalonannya sebagai anggota legislatif apabila ia tidak menggunakan jilbab. Semuanya menunjukkan telah terjadinya diskriminasi dalam bentuk perbedaan kedudukan di pemerintahan dan pengurangan hak perempuan dalam bidang hukum dan politik karena budaya patriarki. Bagaimana pendapat anda mengenai hal ini?

Dari beberapa contoh kebijakan di atas, terlihat bahwa aturan daerah ini terutama ditujukan untuk mengontrol tubuh perempuan yang umumnya dibuat dengan interpretasi tunggal berdasarkan identitas tertentu dan demi kepentingan politik atau ideologi golongan tertentu. Yang paling utama, kebijakan tersebut sangat dipengaruhi oleh budaya patriarki yang masih sangat mendominasi pemikiran banyak orang di seluruh belahan dunia. Komnas Perempuan bahkan menyatakan bahwa kehadiran aturan diskriminatif ini menempatkan Pemerintah Daerah sebagai penggagas sekaligus pelaku aktif diskriminasi⁶¹. Sangat ironis bahwa ketika di satu pihak Komnas Perempuan berupaya untuk menggemakan kepentingan dan penolakan diskriminasi terhadap perempuan, pada saat yang bersamaan, secara masif diterbitkan Peraturan Daerah yang berpotensi merugikan kaum perempuan. Ironisnya lagi, isu kebijakan ini umumnya dimunculkan oleh para calon Kepala Daerah saat Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) akan dilangsungkan. Setelah terpilih kebijakan ini dilegalisasi. Tujuan utama dari pemunculan isu ini adalah menarik simpati masyarakat. Oleh Abdurahman Wahid

⁶¹ Andy Yentriyani etc., 2010, *Op. Cit.*, hal. 29

mantan Presiden RI kondisi ini dilabeli istilah '*a politicisation of religion*'⁶² atau oleh beberapa pejuang serta pemerhati perempuan dinamai 'politik pencitraan' yang mempolitisasi identitas dengan menggunakan simbol-simbol yang bersumber dari agama, suku, rasa atau gender untuk kepentingan politik dalam proses mendapatkan kekuasaan⁶³.

Tidak hanya itu, secara faktual dalam beberapa kasus, perempuan yang dianggap 'tidak baik' juga terpaksa mengalami kekerasan yang dilakukan oleh kelompok massa yang menggunakan 'atribut-atribut agama' dan 'legitimasi agama'. Di tengah-tengah bangsa yang menyebut diri 'religius', hukum telah memberi legitimasi kepada sekelompok orang untuk menjadi 'polisi moral' dengan mengejar perempuan yang kurang beruntung dan terpaksa menjajakan tubuhnya untuk dapat bertahan hidup⁶⁴. Kelompok ini menyerang, menghancurkan bahkan membakar beberapa tempat hiburan yang dianggap sebagai tempat maksiat. Suatu sikap yang sebenarnya tidak diperkenankan oleh hukum.

Berikut salah satu contoh lagi bagaimana kultur patriarkhi mempengaruhi pembuatan hukum yang dinamakan Undang-Undang Pornografi.

Salah satu Rancangan Undang-Undang yang proses pembahasannya paling menghebohkan di Indonesia adalah pembahasan RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi. RUU ini akhirnya disahkan oleh DPR dengan Undang-Undang No. 44 tahun 2008 tentang Pornografi. Bila sebelumnya nomenklatur nama dalam RUU adalah Pornografi dan Pornoaksi, setelah disahkan nomenklatur atau nama undang-undang ini hanya Undang-Undang tentang Pornografi.

Gerakan baik mendukung ataupun menolak RUU ini ketika pembahasan selalu mendapatkan tempat yang besar dalam liputan media. Media selalu menyisipkan kolom, gambar atau suara untuk mengekspose berita ini. Tidak hanya para aktifis perempuan bahkan banyak selebritis yang mendukung ataupun

⁶² Ziba Mir-Hosseini and Vanja Hamzić, 2010, *Control and Sexuality: the Revival of Zina Laws in Muslim Contexts*, London: Women Living under Muslim Laws, hal. 62

⁶³ Ibid

⁶⁴ Sulistiyowati Irianto, 2006, *Apakah Hukum Boleh Berpihak? Sebuah Pertanyaan Perempuan*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, No. 45, hal. 33

menentang RUU ini. Bahkan ketua Panitia Khusus pembahasan RUU ini terus dikejar media masa baik dalam maupun luar negeri saat pembahasannya⁶⁵.

Apa kiranya yang membuat RUU ini begitu gencar didukung maupun ditolak oleh berbagai elemen masyarakat?

Eksponen pendukung RUU ini umumnya berpendapat bahwa urgensi pembuatan undang-undang adalah untuk menjunjung tinggi nilai-nilai moral serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 3 butir c Undang-Undang No. 44 tahun 2008 tentang Pornografi yang menyatakan bahwa tujuan undang-undang ini adalah untuk memberikan pembinaan dan pendidikan terhadap moral dan akhlak masyarakat; serta penjelasan umum yang menyatakan bahwa ketentuan dalam undang-undang pornografi menjunjung tinggi nilai-nilai moral yang bersumber pada ajaran agama.

Ukuran moral inilah yang kemudian dipertanyakan oleh kelompok yang menolak. Gadis Arivia menyatakan bahwa pertanyaan tentang pornografi bukanlah pertanyaan mengenai moral, melainkan pertanyaan tentang hak. Menurut Gadis Arivia kita harus berhati-hati terhadap pelarangan pornografi karena bagaimanapun kebebasan untuk berekspresi tetap harus dijamin dan menjadi prinsip manusia yang adil dan beradab. Yang perlu dilakukan menurutnya bukan melarang sama sekali pornografi dengan alasan-alasan moralitas, namun membuat peraturan yang ketat mengenai penjualan produk pornografi. Pelarangan pornografi menurutnya justru akan menyuburkan praktek-praktek pornografi ilegal dan karena *law enforcement* di Indonesia sangat lemah. Aturan ini menurutnya justru akan menumbuhkan praktek korupsi⁶⁶. Sejalan dengan pandangan Gadis Arivia, Siti Musdah menyatakan bahwa pengertian moralitas dalam peraturan tersebut sudah terdegradasi sedemikian rupa di mana moralitas hanya dipahami dalam pengertian sempit, disamakan dengan soal kesusilaan, bahkan sampai direduksi menjadi soal tubuh perempuan saja⁶⁷.

⁶⁵ Lihat dalam Dita Indah Sari, 2006, *Karena Kekuasaan Butuh Patriarki*, dalam Jurnal Perempuan untuk Pencerahan dan Kesetaraan, No. 47 tahun 2006, Jakarta : Yayasan Jurnal Perempuan, hal. 7-8

⁶⁶ Lihat dalam Gadis Arivia, 2004, *Tubuhku Milikku: Perdebatan Tubuh Perempuan dalam Pornografi*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, No. 38, hal. 27

⁶⁷ Siti Musdah Mulia, *Op. Cit.*, hal. 131

Selain perdebatan moral ataupun hak, oleh beberapa pemerhati perempuan beberapa pasal dalam undang-undang ini dianggap memiliki makna terlalu luas sehingga dianggap sebagai 'pasal karet'. Ada pula pasal yang seharusnya melindungi korban pornografi malah justru berpotensi menjerat sehingga 'korban pornografi' akhirnya dikriminalisasi karena undang-undang ini tidak melihat konteks sosial ekonomi di mana perempuan dan anak sering karena bujukan, penggunaan kekuasaan serta kemiskinan dijadikan sebagai objek pornografi. Pasal yang dimaksud adalah Pasal 8 yang berbunyi: "Setiap orang dilarang dengan sengaja atau atas persetujuan dirinya menjadi objek atau model yang mengandung muatan pornografi".

Bila dalam pembahasan RUU Pornografi dan Pornoaksi beberapa eksponen pendukung berbicara bahwa salah satu tujuan dikeluarkannya undang-undang ini adalah untuk melindungi harkat dan martabat perempuan dan mencegah kekerasan terhadap perempuan, maka tujuan ini kiranya sulit untuk dicapai karena undang-undang ini menitikberatkan dirinya pada moralitas. Padahal dalam industri pornografi kekerasan terhadap perempuan sudah dimulai dari awal produksi dengan adanya paksaan, rayuan, maupun iming-iming pada perempuan untuk menjadi objek pornografi; pada saat produksi di mana tubuh perempuan dieksploitasi; pada saat penyebaran atau sirkulasi dengan hilangnya integritas tubuh perempuan serta dampak sosial lainnya seperti pengucilan oleh masyarakat bahkan pembenaran bahwa perempuan yang demikian sah untuk dilecehkan, dicabuli bahkan diperkosa⁶⁸.

Oleh Dita Indah Sari dinyatakan bahwa penolakan terhadap RUU Pornografi dan Pornoaksi ketika dibahas menampilkan motivasi yang beragam. Meskipun para aktivis perempuan menjadi motor utama, namun kesetaraan gender dan anti patriarki bukanlah aspirasi tunggal yang mendasari penolakan. Sebagian kalangan, khususnya pekerja seni, mengusung prinsip kebebasan berekspresi. Sebagian lainnya resah akan dominasi satu agama tertentu. Sebagian kelompok lain mengedepankan pluralisme dan adat istiadat masyarakat lokal terutama Bali, Papua dan Kalimantan. Sejumlah kalangan birokrasi, terutama dari sektor

⁶⁸ Bandingkan dalam Kliping Jurnal Perempuan dengan judul *Catatan Kritis atas RUU Anti Pornografi dan Anti Pornoaksi*, 2004, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, No. 38, hal. 45

pariwisata mencemaskan terancamnya sektor ini. Sebagian lain menuding bahwa RUU ini bias kelas menengah-atas, karena rakyat miskinlah yang akan menjadi korban akibat terbatasnya kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dan ketiadaan lingkungan hidup yang manusiawi untuk dapat menyembunyikan aurat dan bertindak 'sopan'. Dari beragamnya kelompok sosial yang menolak, sudah nyata, menurut Dita Indah Sari bahwa nyaris tidak ada sisa legitimasi yang dapat diklaim RUU ini baik secara sosial, ekonomi, politik apalagi budaya. RUU ini karenanya, menurut Dita Indah Sari, adalah pengingkaran terhadap salah satu hak dasar yang hidup sepanjang sejarah manusia yakni hak untuk berbeda⁶⁹.

Dalam pandangan kaum feminis, pemikiran yang demikian muncul dan akan selalu muncul karena prinsip moral yang diyakini masyarakat sebagai yang benar adalah prinsip yang diformulasi dan dikonstruksi oleh kaum laki-laki. Sejarah menggambarkan peminggiran dan pendiktean perempuan oleh laki-laki dari waktu ke waktu. Dalam konstruksi demikian perempuan selalu dianggap sebagai penggoda dan perusak serta berbagai stereotipe negatif lainnya. Tubuh perempuan adalah pembawa bencana dan oleh karenanya harus selalu dikontrol. Dengan melandaskan pada moralitas, UU Pornografi oleh para pejuang perlindungan perempuan dianggap bukan ditujukan untuk melindungi perempuan sebagai akibat industri pornografi, namun lebih untuk mengontrol tubuhnya.

Pemaparan di atas dapat menunjukkan bahwa produk hukum juga dipengaruhi oleh kondisi sosio-kultural. Contoh di atas adalah contoh di mana kultur patriarkhi (dengan ditunggangi kepentingan politis dan kepentingan ideologis tertentu) mempengaruhi pembuatan hukum. Integritas dari penggagas kebijakan yang demikian juga perlu dipertanyakan. Mengapa? Ia tidak jujur. Ia memanfaatkan dan mempolitisasi isu-isu keagamaan untuk mencari keuntungan bagi kepentingan politis jangka pendek. Untuk pembuatan Peraturan Daerah sebagaimana dicontohkan di atas, latar belakang kepentingan jangka pendeknya adalah mencari dukungan masyarakat saat pemilihan umum.

⁶⁹ Dita Indah Sari, 2006, *Op. Cit.*, hal. 9-10

3. Kondisi Sosio-Filosofis dan Sosio-Ekonomis

Salah satu isu yang dapat diangkat dalam rangka pembuatan hukum yang dipengaruhi oleh kondisi sosio-filosofis dan sosio-ekonomis adalah isu pembuatan undang-undang pengendalian tembakau atau kretek. Isu ini terkait keinginan sebagian masyarakat, terutama petani tembakau yang menghendaki atau menolak diratifikasinya FCTC atau *Framework Convention on Tobacco Control*. Isu ini juga sering dikaitkan dengan kepentingan kapitalisme global.

Berikut sedikit data yang dapat penulis sampaikan untuk menggiring proses berpikir dalam pembuatan UU Pengendalian Tembakau atau Rancangan Peraturan Pemerintah untuk pengendalian Tembakau⁷⁰:

Sebagian besar pekerja di Indonesia masih bekerja di sektor pertanian. Pada tahun 2007, total pekerja di semua sektor berjumlah 90,8 juta orang dengan proporsi pekerja yang bekerja di sektor pertanian (43,8%). Menurut data Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan, Departemen Pertanian, jumlah petani tembakau berkisar antara 400.000 sampai lebih dari 900.000 antara tahun 1991 dan 2007. Berdasarkan angka-angka ini, persentase petani tembakau berkisar antara 1,0-2,5% dari seluruh pekerja sektor pertanian atau 0.4 – 1 % tenaga kerja sektor formal.

Dari total lahan pertanian yang digunakan untuk komoditi tembakau di Indonesia yang mencapai 169.498 hektar, Provinsi Jawa Timur mempunyai luasan terbesar, yaitu 100.200 hektar, diikuti dengan Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Kementerian Pertanian RI dalam pernyataannya menyebutkan bahwa: tidak akan memperluas areal tanaman tembakau namun hanya akan mempertahankan lahan yang ada terkait akan terbitnya rancangan peraturan pemerintah (RPP) mengenai pengamanan produk tembakau sebagai zat adiktif bagi kesehatan oleh Kementerian Kesehatan RI dan fatwa haram rokok.

⁷⁰ Sebagian besar data ini diambil dari : *Naskah akademik RUU tentang Pengendalian Produk Tembakau*, Asosiasi Petani Tembakau Indonesia, Jawa Tengah, 2010 dan *Pokok-Pokok Pikiran RUU tentang Pengendalian Dampak Produk Tembakau terhadap Kesehatan*, Badan Legislasi DPR-RI, Oktober 2010. Saat tulisan ini dibuat, Pemerintah sedang menggodok RPP Pengendalian Tembakau.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 113 ayat (1) menyatakan bahwa: Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan. Ayat (2) menyatakan bahwa: zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan atau masyarakat sekelilingnya.

Dalam kaitannya dengan bidang kesehatan, konsumsi produk tembakau memang menjadi masalah tersendiri. Produk tembakau yang dibakar dianggap mengandung racun berbahaya, antara lain *nikotin*, *tar*, dan karbon monoksida. Ketiga zat ini dapat mengakibatkan berbagai penyakit, antara lain kanker, penyakit jantung, impotensi, dan gangguan kehamilan. Di samping itu, bagi orang yang tidak mengkonsumsi produk tembakau apabila terkena paparan asap produk tembakau secara terus menerus, akan menerima resiko lebih tinggi untuk terkena kanker paru, jantung, dan kanker lain. Bagi bayi dan anak-anak yang terkena paparan asap produk tembakau, akan terkena bronkhitis, pneumonia, infeksi telinga dan kelambatan pertumbuhan paru-paru.

Lebih dari 70.000 penelitian ilmiah di dunia telah membuktikan bahwa merokok tidak hanya merusak kesehatan, tetapi juga merusak ekonomi rumah tangga. Pembelian rokok dan menghisap rokok merupakan perbuatan sia-sia dan menghilangkan peluang untuk dapat membiayai makanan bergizi, kesehatan dan pendidikan pada keluarga miskin, biaya berobat akibat penyakit yang ditimbulkan oleh kebiasaan merokok, dan hilangnya pendapatan akibat kematian dini⁷¹.

Namun di lain pihak, perhatikan pula pemaparan kondisi di bawah ini:

Industri rokok ternyata mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 824 ribu orang, atau mampu menyerap tenaga kerja di bidang industri serta jasa lainnya sekitar 10,35 juta kepala keluarga dan selama lima tahun terakhir, industri tembakau memberikan kontribusi ekspor sekitar 227,5 juta dolar AS per tahun. Apabila

⁷¹ Lihat dalam <http://ididenpasar.blogspot.com/feeds/posts/default?orderby=updated>.

Indonesia meratifikasi FCTC akan dapat mematikan industri rokok dalam negeri.

Industri rokok khususnya industri rokok kretek merupakan salah satu produk asli Indonesia yang diakui dunia, dan bahan baku yang digunakan dalam produksi rokok kretek lebih dari 90% menggunakan kandungan lokal dari sumber daya alam Indonesia. Dari sisi kelibatan terhadap sektor lain, industri rokok pada kenyataannya tidak berdiri sendiri melainkan merupakan sebagai industri yang memiliki mata rantai panjang dari hulu sampai ke hilirnya melibatkan berbagai sektor pendukung, antara lain petani tembakau, petani cengkeh, pabrik kertas, lembaga penyiaran, agen periklanan, pedagang grosor dan eceran, percetakan, transportasi dan lain-lain.

Jumlah tenaga kerja yang menggantungkan hidupnya pada industri rokok dan industri terkait pun tidak sedikit. Data tahun 2008 tercatat kurang lebih 400.000 tenaga kerja langsung ke industri rokok, 2,4 juta petani tembakau, 1,5 juta petani cengkeh, 4,8 juta pedagang grosir dan eceran, 1 juta tenaga kerja pada industri pendukung terkait di percetakan, transportasi dan lain-lain. Sehingga seluruhnya diperkirakan mencapai kurang lebih 10 juta tenaga kerja yang menggantungkan hidupnya pada industri rokok dan industri terkait.

Di samping tenaga kerja yang besar, industri rokok dan industri terkait merupakan sumber devisa yang besar, penerimaan negara dari pajak dan cukai dari industri rokok sendiri selama 2008 mencapai kurang lebih 57 trilyun rupiah. Dalam APBN 2010 pemerintah menargetkan penerimaan negara dari cukai sebesar Rp 55,9 triliun. Untuk mengejar target tersebut, pemerintah mulai tahun 2010 menaikkan tarif cukai rokok antara Rp 15- Rp 35 per batang. Realisasi cukai hasil tembakau periode 1 Januari 2009 hingga 13 November 2009 sebesar Rp 48,44 triliun atau 91 persen dari target penerimaan dalam APBN-P 2009 sebesar Rp 53,3 triliun. Belanja iklan yang dikeluarkan industri rokok selama tahun 2008 mencapai kurang 1,4 trilyun rupiah.

Industri rokok dan industri terkait serta tenaga kerja yang menggantungkan hidupnya pada industri-industri tersebut harus mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum atas hak-hak konstitusionalnya untuk bekerja dan

mencari penghidupan yang layak sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Potensi dan peran produk tembakau dan cengkeh yang sangat signifikan bagi upaya meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di satu sisi dan fakta tak terelakkan bahwa produk tembakau semestinya dibatasi karena dapat mengganggu orang lain dan mereka yang mengkonsumsinya. Produk tembakau dan cengkeh merupakan komoditas strategis nasional, sehingga pembinaan dan pemberdayaan petani tembakau berpotensi besar dan berperan strategis dalam percepatan peningkatan pendapatan petani atau percepatan penurunan angka kemiskinan petani. Selain itu, produk tembakau dan cengkeh mempunyai potensi ekspor yang sangat besar, khususnya cengkeh. Indonesia merupakan negara utama penghasil cengkeh. Pada tahun 2007, Indonesia menghasilkan 63 % produksi cengkeh dunia. Cengkeh merupakan bahan baku utama pembuat rokok kretek setelah tembakau.

Namun di lain pihak ada pula yang menyatakan bahwa konsumsi tembakau atau rokok telah mengurangi hak anak untuk mendapatkan pangan yang lebih bergizi dan kesehatan yang lebih baik. Konsumsi rokok pulalah yang menyebabkan banyak anak tidak dapat melanjutkan sekolah, karena orang tua yang merokok tetap akan membeli rokok namun menyatakan tidak memiliki biaya ketika harus menyekolahkan anaknya. Sungguh suatu situasi yang sulit bukan?

Dari pemaparan di atas, dapat terlihat bahwa banyak sekali kepentingan yang harus dipikirkan ketika kita akan menolak atau meratifikasi FCTC atau memutuskan hendak mengesahkan RUU atau Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pengendalian Tembakau. Untuk memutuskan isi ataupun materi UU Pengendalian Tembakau, maka kesemua faktor di atas idealnya harus diharmonisasikan. Setiap pihak memiliki argumentasinya sendiri-sendiri. Setiap pihak berbicara dengan bahasa dan kepentingannya sendiri. Setiap orang berbicara *with different interests and differet languages* tergantung dari pandangannya sendiri tentang hidup dan kehidupan serta pandangannya sendiri terhadap dunia di mana ia hidup. Mereka yang secara ekonomis menggantungkan diri, keluarga

atau kehidupannya kepada tembakau tentu saja berbicara dengan menggunakan bahasa yang lain daripada mereka yang berbicara mengenai hal ini dari kacamata kesehatan.

Untuk menjadi UU yang populis, yang penting yang harus didahulukan. Kompleksitas yang ada dalam masyarakat harus diperhatikan. Menurut hemat Penulis, peraturan dibuat harus mendasarkan diri pertama-tama pada kepentingan masyarakat (*based on people's interest*) atau dibuat *for the sake of the people*. Dalam mengambil keputusan Pembuat UU harus bersikap arif dan bijaksana karena hal ini menyangkut hajat hidup orang banyak. Sudah siapkah pemerintah kita menghadapi dan mengatasi keterpurukan petani tembakau bila mana RUU atau RPP Pengendalian Tembakau disahkan? Apakah diversifikasi pertanian, sebagaimana diusulkan oleh pihak yang setuju RUU atau RPP ini disahkan akan dapat menjamin kelompok petani yang hidup-matinya menggantungkan diri dari tanaman ini? Atau justru pemerintah malah belum mempersiapkan apapun? Sekedar 'gagah-gagahan' saja untuk mencari simpati masyarakat internasional atau kebijakan ini adalah titipan dari konglomerasi industri farmasi sebagaimana dipaparkan oleh Wanda Hamilton dalam bukunya *Nicotine Wars*? Dalam buku ini Wanda Hamilton dengan jelas menyatakan bahwa Industri Farmasi Internasional memiliki kepentingan besar untuk mempromosikan produk-produk pengganti nicotine seperti 'koyo' atau jenis obat-obatan lain yang akan meraup keuntungan jutaan dolar dengan kampanye anti rokok atau anti tembakau ini⁷². Dengan demikian, industri farmasi memiliki '*hidden agenda-nya*' tersendiri dengan disahkannya atau digunakannya aturan ini baik di tingkat nasional maupun internasional.

Bagaimana mengenai kebiasaan (atau ada yang mengatakan budaya) merokok yang ada dalam masyarakat, dapatkah ia dirubah? Banyak budayawan menyatakan bahwa kebiasaan merokok sudah menjadi salah satu bagian dari budaya yang mencerminkan nilai komunalisme dalam masyarakat Indonesia terutama di pedesaan. Rokok dianggap sebagai media yang mempererat hubungan batin dengan tetangga. Ketika masalah dalam komunitas diputuskan atau

⁷² Lihat dalam Wanda Hamilton, *Nicotine War: Perang Nikotin dan Para Pedagang Obat*, diterjemahkan oleh Sigit Djatmiko, 2010, Yogyakarta: Spasi Media

dipecahkan secara damai dalam suatu pertemuan informal, tembakau-lah yang menjadi penutup pertemuan. Kretek adalah sahabat masyarakat. Ia adalah teman 'ngaso' atau istirahat para petani untuk melepas lelah, pembuka percakapan antara dua orang yang tidak saling kenal dan merupakan simbol tradisi 'gotong royong' masyarakat Indonesia. Dalam 'kenduren' atau pesta rakyat, kretek adalah salah satu 'menu wajib'. Simbol kretek begitu melekat pada sebagian besar tradisi masyarakat Indonesia sehingga ia diterima dengan sangat baik. Tidak ada kecurigaan apapun terhadap kretek, ia bahkan adalah bagian dari keseharian masyarakat⁷³. Oleh Aini, kretek sebagai sebuah komoditas bahkan dianggap memiliki kearifan yang sering disebut dengan *local wisdom*. Ia adalah salah satu media yang memperkuat 'guyub'-nya masyarakat yang dalam bahasa ilmu sosial disebut sebagai kohesi sosial⁷⁴. Penulis tidak mengatakan bahwa merokok adalah hal ini harus dibenarkan, namun demikianlah realitanya.

Kini yang menjadi pertanyaan adalah dapatkah hukum dijadikan akselerator dalam merubah budaya merokok dalam masyarakat? Untuk menjawab hal ini biasanya digunakan teori *law as a tool of social engineering* dari Pound (walaupun dalam teori ini Pound berbicara soal putusan hakim, bukan soal legislasi). Menurut hemat penulis, teori ini cenderung utopis (terutama untuk merubah kebiasaan merokok) karena hanya berpijak pada logika berpikir semata tanpa memperhitungkan hal lainnya. Memang di satu pihak hukum memiliki pengaruh dalam rangka transformasi sosial, namun sejarah, budaya, kondisi politik, kondisi ekonomi, gerakan masyarakat (*social movement*) kesemuanya harus diperhitungkan apabila hendak melakukan transformasi atau perubahan dalam masyarakat. Hukum atau Undang-undang tidak secara linear memiliki efek langsung (*direct effect*) terhadap perilaku yang diatur. Di atas sudah dikemukakan pendapat Luhmann bahwa hukum dibuat agar konflik, --dalam hal ini konflik kepentingan, dapat dikomunikasikan antar para pihak. Dengan demikian ia memiliki fungsi untuk mengamankan ekspektasi atau harapan masyarakat⁷⁵.

⁷³ Devi Dwiki Wulandari, 2012, *Perempuan, Tembakau dan Lahbako*, dalam Abmi Handayani et.al., *Perempuan Berbicara Kretek*, 2012, Jakarta: Indonesia Berdikari, hal. 258

⁷⁴ Nurul Aini, 2012, *Pengetahuan Lokal, Kuasa Global*, dalam Abmi Handayani et.al., *Perempuan Berbicara Kretek*, 2012, Jakarta: Indonesia Berdikari, hal. 218

⁷⁵ Hubert Rottleuthner, 2005, *Loc. Cit.*, hal. 27-29

Dalam pembuatan hukum, efektifitas bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu pula diperhitungkan. Untuk apa susah-susah membuat atau menciptakan hukum atau produk hukum, bila toh ternyata nanti ia tidak akan diimplemetasikan secara baik dalam masyarakat. Dengan demikian, ketika membuat hukum, efektifitas bekerjanya hukum, karena hukum dibuat untuk mengatur hal-hal yang akan datang, harus selalu diperhitungkan. Mengenai efektifitas bekerjanya hukum kiranya ada beberapa pandangan. Berikut secara singkat beberapa masalah yang dapat timbul sehubungan dengan efektifitas dari suatu perundang-undangan⁷⁶:

1. peraturan perundang-undangan yang terlalu ambisius dapat membawa penolakan (*social-resistance*) dari masyarakat, timbulnya stagnasi dan akhirnya menimbulkan ketidaktaatan pada hukum (*disrespect to the Rule of Law*);
2. campur tangan dari *political power* pada berbagai level pada setiap tahap implementasi UU dengan mencampuri urusan administratif dan proses judicial dapat mempengaruhi efektifitas peraturan perundang-undangan;
3. ada pengaruh heterogenitas dalam masyarakat, seperti perbedaan kelas, pendidikan, perbedaan kepentingan serta perbedaan kondisi sosial-ekonomi, budaya.
4. minimnya akses publik terhadap proses pembuatan hukum serta peran institusi yang terkait dengan implementasi juga minimnya pendidikan atau pengetahuan tentang hukum, minimnya dana, waktu, energi serta keberanian, bantuan hukum serta pendidikan hukum (baik di kalangan pembuat hukum maupun adresat hukum).
5. kurang maksimalnya kinerja lembaga administrasi dan hukum karena kurangnya staf ahli, sumber daya, insentif (gaji atau pendapatan) serta minimnya integritas.

Dengan menggunakan pendapat mengenai efektifitas bekerjanya hukum di atas, cobalah kembali ke isu tentang dapatkah kebiasaan (atau ada yang mengatakan budaya) merokok yang ada dalam masyarakat dirubah? Diskusikanlah ini dengan rekan-rekan dan dosen anda.

⁷⁶ J.M. Otto, *Op.Cit*, hal. 56

Marilah kembali ke isu tentang rencana atau RUU atau RPP Pengendalian Tembakau. Kita akan melihat, apakah RUU atau RPP ini yang isinya notabene disarikan dari *The WHO Framework Convention on Tobacco Control* (WHO FCTC) dapat serta-merta kita terapkan di Indonesia? Jika kita melihat, substansi atau materi yang diatur dalam FCTC sesungguhnya baik. Ia hendak mengatur mengenai cara-cara mereduksi atau mengurangi permintaan serta penggunaan tembakau sebagai bahan pembuatan rokok yang menurut rezim kesehatan dapat merusak kesehatan manusia.

The WHO Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC) adalah sebuah perjanjian (*treaty*) atau instrumen internasional yang dibuat di bawah pengawasan WHO. FCTC ini dibuat dan dikembangkan dengan maksud untuk merespon epidemi pengguna(an) tembakau di era global. Penyebaran epidemi ini pada era global dipengaruhi oleh kemudahan-kemudahan seperti *cross-border(less) efect*, liberalisasi perdagangan, penanaman modal asing, *global market*, promosi besar-besaran iklan rokok transnasional, promosi serta sponsorship perusahaan rokok serta perdagangan gelap rokok. FCTC ini setidaknya telah ditandatangani oleh 168 negara --termasuk masyarakat Eropa dalam kurun waktu yang sangat singkat. Hal ini membuat FCTC menjadi salah satu instrumen internasional yang disepakati paling banyak negara dalam waktu paling singkat sepanjang sejarah UN.

Cara-cara mereduksi atau mengurangi permintaan tembakau sebagaimana diatur dalam Pasal 6-14 FCTC dilakukan oleh negara-negara penadatangan baik dengan kontrol terhadap harga dan pajak (cukai) maupun cara-cara lain seperti proteksi terhadap penggunaan tembakau sebagai bahan pembuatan rokok; regulasi isi (*content*) rokok; kampanye terhadap bahaya rokok; cara pengepakan dan *labelling* produk rokok; edukasi, komunikasi serta training dan pengembangan *public awareness*; cara beriklan, promosi serta sponsorship; serta kewajiban negara untuk mengambil tindakan terhadap pihak yang ketergantungan pada rokok serta tindakan-tindakan untuk pencegahan (gencatan) terhadap rokok. Dalam Pasal 15-17 diatur cara-cara pencegahan perdagangan gelap produk rokok,

penjualan dari dan pada anak-anak serta beberapa ketentuan dukungan ekonomis untuk pihak-pihak yang secara ekonomis tergantung pada industri ini.

Terlepas dari berbagai pendapat yang menyatakan bahwa ada agenda tersembunyi (terutama agenda politik dan ekonomi dari perusahaan farmasi) dengan dikeluarkannya instrumen ini, FCTC sebagaimana telah disebut di atas mengatur mengenai cara-cara mereduksi atau mengurangi permintaan serta penggunaan tembakau sebagai bahan pembuatan rokok.

Sekedar memberi pandangan saja bahwa dibalik kebaikan dikeluarkannya FCTC, kita tidak bisa secara mentah-mentah mengambil alih begitu saja substansinya menjadi substansi hukum di Indonesia. Ada permasalahan yang sangat kompleks yang telah dijelaskan di atas. Sekedar teori dapat disampaikan pendapat dari Seidman mengenai *'the law of non-transferability of law'* karena setiap negara secara spesifik memiliki problem sendiri-sendiri sehingga apapun bentuknya apakah itu hukum asing atau instrumen internasional tidak serta merta dapat ditransfer menjadi hukum di suatu negara. Mengenai hal ini J.M., Otto mengatakan bahwa *'transplanted law may not fit local conditions, and may thus fail to achieve the desired developmental effect'*⁷⁷.

Ratifikasi FCTC atau pembuatan UU atau RPP Pengendalian tembakau akan mempengaruhi hajat hidup orang banyak yang secara ekonomis atau kultural tergantung hidupnya dari tembakau dan cengkeh. Hal ini harus diperhatikan secara seksama oleh para pembuat undang-undang. Sudah siapkah DPR dan Pemerintah meratifikasi atau mengesahkan RUU/RPP Pengendalian Tembakau? Apa yang harus dilakukan ketika ada begitu banyak orang dan keluarga (terutama petani tembakau dan cengkeh) yang hidupnya tergantung produk ini? Sudahkah pertanyaan-pertanyaan ini dipikirkan oleh penggagas rancangan peraturan perundang-undangan tersebut? Sudahkah mereka memiliki data dan pengetahuan yang memadai dan memikirkan masak-masak seluruh isu yang muncul ini? Adakah kepentingan lain seperti kapitalisme baik lokal, nasional ataupun global yang mendomplengi agenda ini?

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 56

Carilah dan diskusikanlah kasus berikut:

Saat UU Kesehatan hendak disahkan, ada kasus pasal atau ayat tentang 'Tembakau' yang hilang. Bagaimana pendapat anda mengenai hal ini? Bagaimana mungkin hal ini terjadi?

Salah satu Organisasi Keagamaan besar di Indonesia juga mengeluarkan fatwa 'haram' terhadap rokok? Setujukah anda terhadap fatwa ini? Mungkinkah ada kepentingan lain di balik dikeluarkannya 'fatwa haram' ini?

Untuk menjawab semua pertanyaan tersebut harus dilakukan studi dengan sungguh-sungguh sehingga produk hukum yang dihasilkan adalah produk hukum yang berintegritas yang tidak didomplengi kepentingan-kepentingan tertentu. Dengan demikian produk hukum yang dihasilkan adalah produk hukum yang benar-benar bermanfaat dan merepresentasi kepentingan masyarakat banyak. Sebagai mahasiswa anda dapat melakukan penelitian yang mendalam mengenai hal ini. Sebagai pemimpin bangsa kelak, lakukanlah segala hal dengan jujur, transparan dan akuntabel, termasuk apabila anda kelak menjadi salah satu orang yang memiliki kewenangan membuat hukum, apapun bentuk dan tingkat produk hukum yang dihasilkan.

Ada beberapa contoh lagi pembuatan produk perundang-undangan yang minim integritas, yang dipengaruhi oleh kepentingan pribadi atau kelompok semata. Memang hal ini terjadi sudah cukup lama namun kita tetap dapat menelusur isu-isu yang telah lewat. Kasus Mobnas (mobil nasional) atau kasus BPPC (cengkeh) adalah salah satu bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pada masa Orde Baru yang memberi fasilitas pada pribadi atau kelompok demi kepentingan kelompok tersebut. Dalam kasus Mobnas misalnya, sebuah kelompok mendapatkan pembebasan atau keringanan pajak sedangkan kelompok lain tidak. Untuk kasus BPPC, produk cengkeh dimonopoli penguasaannya juga oleh satu kelompok tertentu. Memang produk kebijakan tersebut bukan dibuat oleh legislator, namun oleh pemerintah yang berkuasa pada masa Orde Baru. Favoritisme dengan memberi fasilitas tertentu pada anggota

keluarga atau sahabat seperti pada kasus Mobnas dan BPPC dengan mengeluarkan sebuah kebijakan adalah salah satu konflik kepentingan yang menjebak. Kebijakan ini sangat tidak populis dan sengaja dikeluarkan untuk memberi keuntungan pihak tertentu. Dengan demikian, integritas dari pihak yang mengeluarkan kebijakan ini patutlah dipertanyakan. Kebijakan yang demikian adalah kebijakan yang sarat dengan perilaku koruptif.

Tugas kelompok :

Carilah berbagai kasus pembuatan hukum yang menurut anda sangat dipengaruhi oleh kondisi sosio-politis! Coba lihat materi undang-undang Pemilu. Apakah ia dipengaruhi oleh kepentingan politis partai-partai besar peserta Pemilu? Cari pula Keputusan pengadilan yang menurut anda juga dipengaruhi oleh kondisi sosio-politis dan sosio-cultural! Diskusikanlah kasus-kasus ini dengan rekan-rekan dan dosen anda.

E. PENGARUS UTAMAAN INTEGRITAS DALAM PEMBUATAN HUKUM

Haryatmoko menyatakan bahwa konflik kepentingan adalah pintu gerbang korupsi. Sejalan dengan maksud pemaparan tulisan ini, situasi yang rentan konflik kepentingan dalam pembuatan hukum harus segera diidentifikasi dan ditangani agar tidak membahayakan dan akhirnya menumbuh-suburkan korupsi atau perilaku yang korup. Selanjutnya Haryatmoko menyatakan bahwa konflik kepentingan adalah konflik antara tugas publik dan kepentingan pribadi yang dialami pejabat publik (termasuk pembuat hukum: tambahan dari penulis) yang memiliki kemampuan dan kekuasaan yang dapat digunakan untuk kepentingan diri sendiri (dan kelompok) sehingga melemahkan atau membusukkan kinerjanya dalam tugas dan tanggung jawab publik⁷⁸.

Secara normatif, membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas tersebut meliputi: a) kejelasan tujuan;

⁷⁸ Haryatmoko, 2011, *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Jakarta : Kompas Gramedia, hal. 95.

b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d) dapat dilaksanakan; e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; f) kejelasan rumusan; dan g) keterbukaan. Apa yang diatur dalam undang-undang ini lebih menekankan pada proses pembuatannya (segi formalnya saja) bukan pada nilai-nilai dari substansi atau materi yang harus ada dalam suatu peraturan perundang-undangan. Padahal justru hal inilah yang paling penting yakni apakah isi suatu peraturan perundang-undangan telah dibuat atau dirancang guna memberikan keadilan dan membawa manfaat bagi rakyat banyak.

Dalam pembuatan hukum, untuk menghasilkan produk yang baik, dapat dilaksanakan, berdayaguna dan berhasilguna, pembuat hukum perlu membekali diri dengan pengetahuan yang memadai tentang isu yang akan diatur atau dibuat. Integritas dari pembuat hukum juga mutlak diperlukan agar hukum yang dihasilkan bukan hukum yang 'cacat', bukan hukum yang 'bolong', bukan hukum yang 'busuk'. Hukum yang demikian adalah hukum yang dibuat tanpa memperhatikan kondisi atau realitas yang ada dalam masyarakat, hukum yang dibuat demi kepentingan diri atau kelompok dan golongan tertentu. Untuk itulah pengarusutamaan integritas perlu dikembangkan dalam pembuatan hukum sehingga tercipta hukum yang baik, yang dapat dilaksanakan, berdayaguna dan berhasilguna. Hukum yang baik adalah hukum berkeadilan dan bermanfaat bagi rakyat banyak, hukum yang dibuat *'for the sake of the people'*.

Dalam kerangka negara modern dengan masyarakat yang demikian kompleks, hukum dalam bentuk perundang-undangan memang mutlak diperlukan sebagai pedoman dan aturan main bersama. Hukum dalam bentuk keputusan hakim juga tidak dapat dihindari. Namun untuk menghindari sikap apatis dan mengembangkan sikap kritis, selain kejelasan dan ketepatan materi yang diatur, penting pula diperhatikan *'what is behind the scene'* dalam pembuatan dan keputusan hukum, karena realita bahwa pembuatan dan keputusan hukum tidak dapat lepas dari pengaruh dan kondisi sosio-politis, sosio-kultural, sosio-filosofis dan kepentingan-kepentingan ekonomis.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur:

- Aini, Nurul, 2012, *Pengetahuan Lokal, Kuasa Global*, dalam Abmi Handayani et.al., *Perempuan Berbicara Kretek*, 2012, Jakarta: Indonesia Berdikari
- Arivia, Gadis, 2004, *Tubuhku Milikku: Perdebatan Tubuh Perempuan dalam Pornografi*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, No. 38
- Hamilton, Wanda, *Nicotine War: Perang Nikotin dan Para Pedagang Obat*, diterjemahkan oleh Sigit Djatmiko, 2010, Yogyakarta: Spasi Media
- Haryatmoko, 2011, *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Jakarta : Kompas Gramedia
- Indah Sari, Dita, 2006, *Karena Kekuasaan Butuh Patriarki*, dalam Jurnal Perempuan untuk Pencerahan dan Kesetaraan, No. 47 tahun 2006, Jakarta : Yayasan Jurnal Perempuan
- Irianto, Sulistiyowati, 2006, *Apakah Hukum Boleh Berpihak? Sebuah Pertanyaan Perempuan*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, No. 45
- Mahfud MD., Moh., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media
- _____, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES
- Menski, Werner, *Comparative Law in a Global Context : the Legal Systems of Asia and Africa, Second Edition*, 2006, New York: Cambridge University Press
- Mir-Hosseini, Ziba and Vanja Hamzić, 2010, *Control and Sexuality: the Revival of Zina Laws in Muslim Contexts*, London: Women Living under Muslim Laws
- Musdah Mulia, Siti, 2006, *Perda Syariah dan Peminggiran Perempuan: Ada Apa dengan Demokrasi di Indonesia?*, Jakarta : Yayasan Jurnal Perempuan, No. 49
- Otto, J.M., W.S.R. Stoter, J. Arnscheidt, *Using Legislative Theory to Improve Law and Development Project*, dalam Otto J.M., Arnscheidt, J. and B. van Rooij (eds), *Law Making in Developing Countries*, Leiden, Leiden University Press, hal. 57-62

Rottleuthner, Hubert, 2005, *Foundation of Law: A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Volume 2, the Netherlands : Springer

Rahardjo Satjipto, 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Sinar Baru

_____, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press

_____, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergaulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta : Kompas

Sampford, Charles, 1989, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, UK: Basil Blackwell Ltd.

Susanto, IS., 1995, *Kriminologi*, Semarang : FH Universitas Diponegoro, hal. 17

Wulandari, Devi Dwiki, 2012, *Perempuan, Tembakau dan Lahbako*, dalam Abmi Handayani et.al., 2012, *Perempuan Berbicara Kretek*, Jakarta: Indonesia Berdikari

Yentriyani, Andy etc., 2010, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia*, Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Propinsi, Jakarta: Komnas Perempuan

Zamboni, Mauro, 2007, *The Policy of Law: A Legal Theoretical Framework*, Oxford: Hart Publishing.

Dokumen:

Kliping Jurnal Perempuan dengan judul *Catatan Kritis atas RUU Anti Pornografi dan Anti Pornoaksi*, 2004, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, No. 38

Naskah akademik RUU tentang Pengendalian Produk Tembakau, Asosiasi Petani Tembakau Indonesia, Jawa Tengah, 2010

Pokok-Pokok Pikiran RUU tentang Pengendalian Dampak Produk Tembakau terhadap Kesehatan, Badan Legislasi DPR-RI, Oktober 2010

Undang-Undang:

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No. 44 tahun 2008 tentang Pornografi

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Internet:

<http://ididenpasar.blogspot.com/feeds/posts/default?orderby=updated>.



Sponsored by



ISBN 978-602-1604-07-6
(jil.1)



9 786021 604076