

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 I
INTEGRITAS DAN PROBLEMATIKA HUKUM
DI INDONESIA SAAT INI

Mahmutarom HR dan Theofransus Litaay

KOMPETENSI DASAR :

Setelah mempelajari materi ini mahasiswa diharapkan dapat memahami tentang perlunya integritas dalam mengatasi masalah-masalah hukum, problematika hukum saat ini, persoalan pluralisme hukum di Indonesia, pembangunan hukum Indonesia dalam konteks global, dan perlunya reformasi pembangunan hukum di Indonesia.

POKOK BAHASAN :

1. Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Konteks Global;
2. Perlunya Reformasi dalam pembangunan dan Penegakan Hukum di Indonesia.

TUJUAN :

1. Mahasiswa memahami dan mengetahui tentang problematika hukum dan integritas di Indonesia;
2. Mahasiswa memiliki minat yang kuat untuk mempelajari persoalan-persoalan integritas dan bekerjanya sistem hukum di Indonesia;
3. Mahasiswa pada masa yang akan datang mampu menerapkan pengetahuannya mengenai pembangunan hukum dan penegakan hukum di Indonesia.

INSERSI MATA KULIAH DAN WAKTU YANG DIBUTUHKAN :

Materi ini dapat diinsersi ke dalam mata kuliah Hukum Pidana Khusus, Hukum Hak Asasi Manusia, Politik Hukum dan Sosiologi Hukum, 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. Contoh kasus yang berkaitan dengan bahan ajar bersama-sama dicari baik oleh mahasiswa maupun dosen;
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.

A. PENDAHULUAN

Kesadaran akan arti pentingnya pendidikan integritas kembali ramai diperbincangkan seiring dengan semakin menguatnya keprihatinan bangsa Indonesia terhadap sikap dan perilaku intoleran, kekerasan, teror dan korupsi, dan perilaku destruktif lainnya. Perilaku destruktif, khususnya korupsi, perilaku indisiplin, dan perilaku yang mencerminkan tidak adanya kejujuran, kepekaan sosial dan budaya ingin cepat kaya secara instan yang akhir-akhir ini semakin menguat dan merajalela dalam masyarakat semakin menyadarkan bangsa Indonesia tentang arti pentingnya pendidikan integritas.

Perang terhadap korupsi merupakan suatu keharusan dalam suatu negara yang berdasarkan hukum, bahkan merupakan tolok ukur keberhasilan suatu pemerintahan. Salah satu unsur terpenting dari penegakan hukum dalam suatu negara adalah perang terhadap korupsi, karena korupsi ibarat “penyakit kanker” yang imun, meluas, permanen dan merusak semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk sendi perekonomian yang menjadi salah satu komponen penting pembangunan. Tidak dapat disangkal lagi bahwa “tangan-tangan” korupsi telah menyelinap masuk ke dalam struktur kekuasaan pemerintahan, baik di negara maju maupun di negara sedang berkembang di seluruh dunia. Satu hal yang paling menyedihkan, korupsi justru banyak dijumpai di negara-negara yang paling miskin sekalipun, dan secara langsung memperparah kemelaratan rakyat dan memperlemah lembaga-lembaga demokrasi di negara tersebut¹.

Masalah korupsi di Indonesia hingga saat ini pun sudah dalam posisi yang sangat parah dan begitu mengakar dalam sendi-sendi kehidupan, dan dilakukan secara luas oleh aparat negara dan pejabat publik lainnya dari tingkat yang paling rendah hingga tingkatan yang paling tinggi. Bahkan korupsi juga merambah sampai ke sektor swasta seperti pelaku bisnis, masyarakat penyedia jasa, dan lain sebagainya. Di tingkat yang paling bawah, Bank Dunia (*The World Bank*) telah mencatat bahwa semenjak munculnya Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang digalakkan di lebih dari 20.000 desa di seluruh Indonesia mulai, telah diikuti dengan munculnya praktik-praktik korupsi yang dilakukan oleh aparat pemerintahan desa dan kecamatan serta para pengelola program

¹Sebagai mana diungkapkan oleh Sanchez, dalam Jeremy Pope, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. xi

tersebut². Bahkan program Bantuan Langsung Tunai, Kredit Usaha Tani, dan program-program yang bersifat bantuan maupun pemberdayaan masyarakat lainnya tidak dapat dilepaskan dari isu korupsi. Realitas menunjukkan bahwa di mata dunia, Indonesia masih tergolong negara yang terkorup dan realitas tersebut telah merusak citra Indonesia sebagai negara hukum. Berdasarkan laporan tahunan dari lembaga internasional ternama, *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) yang bermarkas di Hongkong, Indonesia adalah negara yang terkorup No. tiga di dunia dalam hasil surveinya tahun 2001 bersama dengan Uganda. Indonesia juga terkorup No. 4 pada tahun 2002 bersama dengan Kenya. Posisi tersebut tampaknya masih terus dipertahankan, karena pada tahun 2005 PERC masih menemukan bahwa Indonesia masih menjadi negara terkorup di dunia³. Demikian pula dari hasil survei yang dilakukan oleh *Transparency International*, Indonesia ditempatkan sebagai negara sepuluh besar yang terkorup di dunia. Berikut kutipan dari Transparansi Internasional⁴:

Sejak 1998-2004 Indonesia selalu berada dalam peringkat sepuluh besar negara terkorup di dunia. Tahun 1998 (peringkat 6 terkorup dari 85 negara), tahun 1999 (peringkat 3 terkorup dari 98 negara), tahun 2000 (peringkat 5 terkorup dari 90 negara), tahun 2001 (peringkat 4 terkorup dari 91 negara), tahun 2002 (peringkat 6 terkorup dari 102 negara), tahun 2003 (peringkat 6 terkorup dari 133 negara), dan terakhir di tahun 2004 *Transparency International* menempatkan Indonesia sebagai negara terkorup ke-5 dari 166 negara.

Menyadari akan praktik-praktik korupsi dengan jaringannya yang luar biasa dan “menggurita” itu, maka mau tidak mau membutuhkan perjuangan yang serius di semua elemen masyarakat dan pemerintah untuk memberantasnya. Memang selama ini sudah ada langkah-langkah konkrit yang dilakukan oleh semua pihak, mulai dari pembentukan tim pemberantas korupsi, pembuatan perangkat hukum (baik perangkat hukum substansial maupun prosedural), upaya-upaya untuk mengefektifkan proses penegakan hukum, dan masih banyak yang lain, namun program itu masih belum mendasar karena

²Bambang Soetono(ed.), 2005, *Menciptakan Peluang Keadilan: Laporan atas Studi Kasus “Villeg Justice in Indonesia” dan “Terobosan dalam Penegakan Hukum dan Aspirasi Reformasi Hukum di Tingkat Lokal*. Jakarta: Bank Dunia.

³Dalam Kompas, 19 Maret 2005

⁴Lihat dalam <http://www.transparency.org>; juga Emerson Yuntho, 2005, Tim Koordinasi Pemberantasan Korupsi: Antara Harapan dan Kekhawatiran”, dalam: <http://pemantauperadilan.com/detil.php?id=232&tipe=opini>

lebih menekankan pada upaya penanggulangan. Untuk itu upaya pencegahan melalui kesadaran untuk malu berbuat yang tidak benar masih belum intens dilakukan. Kebanggaan akan korp pendidikan masih ada yang dimanfaatkan untuk saling menutupi dan membela sesama korp yang melakukan penyimpangan atau kejahatan.

Di saat Indonesia berhadapan dengan problem moralitas yang serius seperti saat ini, dunia akademik kembali sibuk mendiskusikan urgensi penerapan pendidikan yang menekankan pendidikan moral dengan berbagai istilah seperti karakter, pendidikan integritas, maupun pendidikan budi pekerti dan lain sebagainya. Pada masa Orde Baru, pengembangan karakter bangsa Indonesia merupakan prioritas utama pendidikan nasional melalui program Pendidikan Keagamaan, Pendidikan Moral Pancasila, Pendidikan Kewarganegaraan, maupun melalui Penataran P4. Sayangnya, sifat ideologis pendidikan karakter pada masa itu amat dominan, sehingga substansi pendidikan karakter yang dikembangkan lebih berorientasi pada pengetahuan yang bersifat hafalan dan upaya untuk mengembangkan manusia Indonesia yang taat dan patuh pada pemimpin, suka bergotong royong, menjaga stabilitas dan menjadi manusia pembangunan⁵. Di sisi lain, sifat kritis, jujur dan berani untuk menyampaikan pendapat, berpihak pada yang tertindas, berani membela kebenaran dan keadilan nyaris tidak mendapat tempat dalam kurikulum pendidikan. Oleh karena itu, perlu kiranya dirumuskan bagaimana pola pendidikan yang tepat, agar bangsa Indonesia mempunyai integritas yang tinggi sebagai manusia yang amanah, jujur, dapat dipercaya, santun, berjiwa kasih, toleran, mempunyai kepekaan sosial tinggi, dan selalu berpihak pada kebenaran dan keadilan.

B. PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA DALAM KONTEKS GLOBAL

Setelah berakhirnya era developmentalisme, globalisme dicemaskan menjadi gerakan ekonomi politik yang dirancang untuk memperpanjang pengaruh kapitalisme dan liberalisme di negara bekas jajahan yang kini merdeka, dalam bungkus baru dari rancangan pemiskinan kaum lemah (Fakih, hal. 4). Kaum miskin dan marginal sesungguhnya tengah mengalami suatu era yang belum pernah mereka alami sebelumnya, yakni memasuki suatu formasi sosial globalisasi kapitalisme. Meskipun

⁵Mohammad Ali, 2009, *Pendidikan untuk Pembangunan Nasional Menuju Bangsa Indonesia yang Mandiri dan Berdaya Saing Tinggi*, Jakarta: Grasindo, hal. 148

demikian tidak banyak orang yang mampu memprediksi, terutama kaum miskin itu sendiri, bagaimana implikasi globalisasi kapitalisme tersebut terhadap kaum miskin.

Di Indonesia, globalisasi disambut dengan gegap gembita seakan globalisasi merupakan satu-satunya jalan untuk menjawab berbagai tantangan pembangunan sebagaimana di masa lalu pernah menyambut tentara Jepang sebagai *Saudara Tua* yang siap memberi kemerdekaan. Jarang dalam perdebatan globalisasi tersebut yang membahas implikasinya terhadap kaum miskin, kaum perempuan dan golongan rentan lainnya, apalagi membahas hakikat dari globalisasi itu sendiri.

Globalisasi, sebagaimana dikatakan Roland Robertson, dalam *Globalization, Social Theory and Global Culture*, merupakan karakteristik hubungan antara penduduk bumi ini yang melampaui batas-batas konvensional, seperti bangsa dan negara. Dalam proses tersebut negara telah dimampatkan serta terjadi intensifikasi kesadaran terhadap dunia sebagai kesatuan utuh⁶. Globalisasi berkaitan dengan tesis, bahwa saat ini kita semua hidup dalam satu dunia⁷, tetapi dengan cara bagaimana belum ada yang mengetahuinya dan belum ada kesepakatan dalam banyak hal mengenai globalisasi ini.

Globalisasi pada dasarnya juga merupakan suatu proses penciptaan suatu sistem ekonomi dunia dengan bersandar pada liberalisasi perdagangan dunia yang ditopang oleh pengembangan sistem finansial global serta berkembangnya produksi transnasional berdasarkan pada ketentuan dan homogenisasi nilai. Yang dimaksud homogenisasi nilai di sini menurut Watkins adalah nilai-nilai kapitalisme dan liberalisme⁸. Globalisasi sebagai suatu proses mendapat respon luar biasa dari berbagai pemerintah dunia ketiga. Berbagai bentuk globalisasi ditandai dengan semakin merajalelanya Perusahaan Transnational (TNCs), reformasi restrukturisasi ekonomi, dikembangkannya perdagangan intra-regional serta pusat-pusat pertumbuhan.

Pada umumnya, sikap masyarakat kita dalam merespon globalisasi belum dilandasi dengan sikap kritis, sehingga tidak menimbulkan kecemasan sebagaimana sikap umum bangsa Dunia Ketiga lainnya. Mungkin hal ini di antaranya merupakan

⁶Pendapat ini dikutip dari Robertson, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (ed.) dan Satjipto Rahardjo, 2001, *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal vii dan hal. 3

⁷Giddens, Anthony, 2001, *Runaway World, Bagaimana Globalisasi Merombak Kehidupan Kita*, Alih Bahasa: Andry Kristiawan S dan Yustina Koen S. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 2

⁸Sebagaimana diungkapkan oleh Watkins dalam *Global Market Myths*, dalam Fakih, Mansour, 1997, *Islam, Globalisasi dan Nasib Kaum Marjinal*, dalam *Jurnal Kebudayaan dan Peradaban Ulumul Qur'an*, No. 6/VII/1997, hal. 5

keberhasilan dari media masa yang mewakili kepentingan globalisasi untuk menyediakan informasi dan analisis yang mengkampanyekan dan mendukung gagasan tersebut. Oleh karena problematika era global sebagaimana disampaikan Kenichi Ohmae menunjuk 4 elemen utama, yakni *Investment, Industry, Information technology* dan *Individual consumer*⁹. Keempat elemen ini telah menyeret bangsa-bangsa di dunia dalam kancah pertukaran yang semakin intensif dan bersifat transnasional sehingga membentuk dunia baru yang tanpa batas yang ditandai dengan semakin mudarnya batas kedaulatan negara.

Cara paling sederhana untuk mengatakan hadirnya fenomena globalisasi adalah dengan menunjuk pada semakin maraknya perkembangan Kentucky, California dan Texas Fried Chicken di banyak kota Indonesia, semakin hiruk pikuknya acara telenovela dan film-film luar negeri di layar televisi kita dan hadirnya puluhan ribu tenaga asing di Indonesia¹⁰. Film anak-anak pun berganti dari Bawang Putih dan Bawang Merah ke cerita Boneka Shincan, Doraemon dan lain sebagainya. Masyarakat Indonesia semakin akrab dengan minuman Coca Cola ketimbang minuman lokal seperti Bajigur, Dawet, Gempol Pleret dan lainnya yang terasa semakin asing di telinga dan lidah orang Indonesia.

Meskipun hampir seluruh ekonom yang mendukung pasar bebas percaya bahwa globalisasi menjanjikan adanya dunia dengan kesejahteraan dan kerjasama internasional yang semakin meningkat; mereka berpendapat bahwa tiada halangan apa pun yang diperbolehkan menghambat arus barang, jasa dan modal¹¹. Pada sisi lain bagi para pengkritik globalisasi sangat ketakutan bahwa meningkatnya perdagangan, investasi asing dan arus keuangan akan menghasilkan konsekuensi-konsekuensi negatif yang kuat bagi masyarakat Dunia Ketiga. Banyak pihak membayangkan kejayaan sistem kapitalisme yang kejam bercirikan eksploitasi, dominasi dan bertumbuhnya ketidakmerataan di dalam dan di antara masyarakat Dunia Ketiga¹².

⁹Kenichi Ohmae, 1995, *The End of Nation state : The Rise of Regional Economics*, New York : the Free Press, hal. 2-4

¹⁰Nasikun, 2001, *Globalisasi dan Problematika Pembangunan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (Ed.), *Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 32

¹¹ Robert Gilpin dan Jean Millis Gilpin, 2002, *Tantangan Kapitalisme Global Ekonomi Dunia Abad Ke-21*, Alih Bahasa: Haris Munandar dan Dudy Priatna. Jakarta: Murai Kencana, hal. 327

¹²*Ibid.*, hal. 327

Globalisasi sebagai suatu proses memang mengalami akselerasi sejak beberapa dekade terakhir ini, tetapi proses yang sesungguhnya sudah berlangsung sejak jauh di masa silam, semata-mata karena adanya predisposisi umat manusia untuk bersama-sama hidup di satu wilayah dan karena itu dikondisikan untuk berhubungan dan menjalin hubungan satu sama lain¹³. Setelah kolonialisme secara fisik berakhir bersamaan dengan berakhirnya Perang Dunia Ke II, suatu model kolonialisme baru pun dimulai yang dikenal dengan era *developmentalisme*. Kolonialisme tidak lagi dilakukan secara fisik, melainkan melalui penjajahan teori, pendekatan dan model perubahan sosial. Selama hampir setengah abad *development* telah berhasil menjadi ideologi baru bagi bangsa Dunia Ketiga dan diyakini akan mampu membawa perbaikan nasib berjuta-juta rakyat di Dunia Ketiga tersebut.

Istilah "*underdevelopment*" untuk negara yang belum maju pada hakikatnya juga merupakan strategi utama dalam menghadapi perang dingin dengan tujuan untuk membendung ekspansi sosialisme di Dunia Ketiga. Setelah melalui kritik yang panjang, maka era *developmentalisme* yang dianggap gagal telah berakhir dan selanjutnya memasuki era baru yang dikenal dengan era globalisasi.

Dalam era global, tata politik internasional didominasi negara-negara maju untuk mengubah sistem tata nilai dunia yang berwawasan global sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, tujuannya agar dunia semakin transparan dan mengaburkan batas negara. Isu-isu global seperti Hak Asasi Manusia, demokratisasi dan lingkungan hidup telah menjadi wacana politik internasional yang melanda setiap negara termasuk Indonesia. Kondisi tersebut telah dimanfaatkan negara Amerika melalui PBB untuk mengakselerasikan kepentingannya sendiri di forum internasional, sehingga kepentingan kecil dan sedang berkembang menjadi terabaikan. Hal tersebut dapat menjadi ancaman masa depan bangsa Indonesia.

Secara substantif, fenomena global dalam bentuknya yang lebih utuh baru dapat dikatakan hadir di hadapan kita ketika kita tidak lagi dapat mengatakan adanya produk-produk dan teknologi nasional, korporasi nasional dan industri nasional. Globalisasi bahkan dapat dikatakan sebagai padan kata untuk mengatakan tidak adanya ekonomi

¹³Satjipto Rahardjo, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (ed.), 2001, *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 3

nasional, matinya ekonomi nasional¹⁴. Kondisi ini berbarengan dengan maraknya isu hak asasi manusia, masalah lingkungan hidup dan demokrasi. Ketika semua itu menjadi isu global, maka dampak langsung yang tidak dapat dihindarkan adalah keharusan untuk menyelaraskan dengan dinamika global tersebut.

Perubahan yang terjadi tidak hanya perubahan kehidupan lokal yang agraris ke kehidupan yang nasional industri¹⁵, tetapi juga ke global. Dalam proses penyelerasan tersebut akan mempunyai implikasi langsung dan sangat mendasar berupa bertemunya beragam bentuk kehidupan yang melibatkan perubahan-perubahan di dalam hubungan antara empat ingredients dari kondisi manusia pada tingkat global, yaitu masyarakat nasional, individu, sistem masyarakat global dan kemanusiaan¹⁶. Selanjutnya perubahan-perubahan yang dimaksud meliputi :

1. Relativisasi masyarakat yang pada dasarnya mengungkapkan ketegangan ketegangan di dalam hubungan antara masyarakat nasional dengan masyarakat dunia
2. Relativisasi kewarganegaraan yang mengungkapkan ketegangan-ketegangan di dalam hubungan antara masyarakat nasional dan kemanusiaan.
3. Relativisasi referensi sosial yang mengekspresikan ketegangan-ketegangan di dalam hubungan antara individu dan masyarakat dunia
4. Relativisasi identitas diri yang mengungkapkan ketegangan antara individu dan kemanusiaan.
5. Dilema hubungan antara individu dan masyarakat nasional dan
6. Dilema hubungan antara sistem masyarakat dunia dan kemanusiaan.

Salah satu ketegangan yang terjadi di antara empat ingredien tersebut menurut Nasikun yang perlu mendapat perhatian adalah ketegangan yang menyangkut hubungan antara sensibilitas individu dan struktur masyarakat atau antara jiwa dan badan masyarakat¹⁷. Oleh karena pada masyarakat berkembang yang menuju suatu konfigurasi masyarakat "modern-industrial", dengan tidak peduli apakah berada dalam konteks

¹⁴Nasikun, 2001, *Op. Cit.*, hal. 32

¹⁵Wignyosoebroto, Soetandyo, 2001, *Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis pada Era Nasional dan Global*, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (ed.), *Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 21-22

¹⁶Sebagai mana diungkapkan oleh Robertson, dalam Nasikun, 2001, *Op. Cit.*, hal. 34

¹⁷Nasikun, 2001, *Ibid.*, hal. 35

formal sosial kapitalis atau sosialis, secara struktural ia akan menjadi lebih terspesialisasi dan secara fungsional menjadi lebih spesifik. Masyarakat yang demikian akan menghadapi sebuah dilema besar antara kekuatannya yang paling hakiki, yaitu rasionalitas, efisiensi dan organisasi birokratiknya yang pada saat bersamaan juga menjadi ancaman bagi bangunan emosi dan perasaan manusiawi yang justru menjadi landasan keabsahan dirinya sendiri.

Dengan kata lain, dilema yang dihadapi masyarakat Indonesia di dalam era globalisasi adalah dilema keseimbangan dan keserasian antara individu dan masyarakat, antara sensibilitas individu dan struktur sosial, antara makna hidup dan keharusan historis. Dalam kondisi seperti ini pendidikan integritas diharapkan mampu menciptakan manusia-manusia Indonesia yang mampu menjaga keserasian dan keseimbangan dengan sekaligus mengurangi atau menghilangkan ketegangan-ketegangan di era global.

Kesulitan yang demikian rumit itu lebih disebabkan oleh penjajahan Belanda yang berlangsung selama ratusan tahun, dan telah mengakibatkan rasa dan kesadaran hukum Belanda lebih mewarnai kehidupan hukum di Indonesia¹⁸. Apalagi sejak dibukanya pendidikan tinggi hukum di Indonesia pada tahun 1924 sampai sekarang, sistem liberal inilah yang dikembangkan dengan sistematis dan ditanamkan kepada praktisi hukum seperti Jaksa, Advokat dan Hakim. Dengan demikian, tidaklah mengherankan apabila mereka menganggap sistem tersebut sebagai sesuatu yang absolut¹⁹. Padahal harus disadari bahwa hukum modern yang dipakai di mana-mana di dunia ini, termasuk di Indonesia, pada intinya adalah untuk mengabdikan dan melayani kepentingan masyarakat industri-kapitalis²⁰.

C. PERLUNYA REFORMASI DALAM PEMBANGUNAN DAN PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Salah satu dampak dari globalisasi ekonomi adalah semakin terhubungnya negara-negara satu terhadap yang lainnya baik secara positif (misalnya kemajuan ekonomi dan perdagangan), maupun secara negatif (misalnya persoalan krisis ekonomi yang berlanjut dari satu negara ke negara lain). Indonesia juga tidak lepa dari krisis

¹⁸Sebagai mana diungkapkan oleh Arifin dalam Qodri A. Azizy, 2002, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Yogyakarta : Gama Media, hal. vii

¹⁹Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kompas, hal. 30

²⁰*Ibid.*, hal. 24

ekonomi yang terjadi pada tahun 1997 dan masih terasa akibatnya pada saat ini. Pengaruh tersebut terasa dalam persoalan ekonomi yang meningkat. Untuk mengatasi dampak dari krisis ekonomi, dibutuhkan peningkatan investasi yang besar baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Persoalannya adalah dalam hal pembangunan ekonomi tersebut dihambat dengan persoalan supremasi hukum, lemahnya *good governance*, dan sistem regulasi yang seringkali tidak pasti²¹.

Dari sudut pandang politik, Indonesia telah masuk kedalam kehidupan politik yang demokratis dan pada saat ini telah menjadi salah satu demokrasi terbesar di dunia. Reformasi politik saat ini telah berjalan namun kurang didukung oleh reformasi hukum sehingga dibutuhkan reformasi lebih lanjut dalam rangka mewujudkan *rule of law* sebagai salah satu ciri demokrasi²².

Reformasi hukum perlu dimulai dari reformasi terhadap dunia peradilan karena peradilan sendiri masih belum menjadi benteng keadilan yang berwibawa. Beberapa inisiatif telah dilakukan untuk mereformasi lembaga peradilan mulai dari pembentukan Komisi Yudisial untuk mensupervisi pelaksanaan tugas hakim, perekrutan hakim non-karir, perbaikan kesejahteraan hakim, namun jalan panjang reformasi peradilan masih diperlukan. Tertangkapnya beberapa hakim dalam kasus penyuapan, menunjukkan bahwa korupsi merupakan salah satu masalah serius yang perlu ditangani dalam reformasi peradilan. Dalam kasus-kasus perdata sekalipun, masih muncul putusan-putusan yang justru menunjukkan adanya ketidakpastian hukum, misalnya dalam kasus Manulife, kasus Prudential, dll.

Presiden Bank Dunia, Paul Wolfowitz, pernah berkata bahwa sistem hukum di Indonesia “berkabut” sehingga kurang dipercaya. Menurutnya hal yang paling penting adalah memberantas korupsi, untuk bisa memberikan pelayanan kepada rakyat secara transparan dan bertanggung jawab²³.

Penelitian yang dilakukan oleh Hofman et al menunjukkan bahwa keraguan terhadap integritas pengadilan dan kewibawaan hukum di Indonesia disebabkan oleh

²¹Theofransus Litaay, 2007, *Peningkatan Investasi di Indonesia Membutuhkan Konsistensi Reformasi Hukum*, dalam KRITIS Jurnal Studi Pembangunan Interdisipliner, Vol. XIX No. 3, 2007, hal. 141

²²Ibid.,hal. 141

²³Age, the, 2006, *Cloud over Legal System Stall Indonesian Investment*, the Age, edisi 18 April 2006.

pelemahan kelembagaan hukum yang terjadi sejak masa Sukarno sampai dengan pasca-Suharto²⁴.

Menurut Hofman et al, persoalan terbesar yang perlu dijawab oleh reformasi hukum di Indonesia adalah diperlukannya perhatian bagi sektor hukum agar lebih kuat, mandiri, dan kritis sedangkan sejak lama sektor hukum tidak memperoleh perhatian yang layak karena para penguasa tidak menginginkan hukum yang menjadi kekuatan kritis bagi keamanan politik masa itu (Hofman et al, hal 43). Beberapa contoh yang dikutip Hofman et al dari data Daniel S. Lev menunjukkan bahwa pada tahun 1966 gaji hakim Mahkamah Agung sama rendahnya dengan pegawai eselon kedua²⁵.

Perbaikan terhadap kondisi kerja hakim agung baru terjadi pada tahun 1994 (Hofman et al, hal 43). Pada waktu itu peralatan kerja di kantor-kantor pengadilan masih sangat tertinggal, perumahan dinas hakim juga cukup memprihatinkan (bahkan masih terjadi sampai saat ini), sehingga ada yang harus tinggal di kantor, bahkan hakim tidak memiliki bacaan mendasar yang memadai dan tidak tersedia gedung perpustakaan hukum di gedung pengadilan²⁶.

Menurut Hofman et al, dari segi kepegawaian kelemahan yang terjadi pada waktu lalu karena tidak adanya sistem upgrading dan training profesional sehingga terjadi praktek yang tidak bertanggung jawab dalam promosi karir hakim sehingga muncul kesan bahwa pengadilan Indonesia adalah salah satu dari lembaga yang terlibat korupsi²⁷.

Untuk memulihkan kondisi pengadilan saat ini, maka sistem pengelolaan personalia berbasis *merit* yang dikaitkan dengan penilaian melalui eksaminasi putusan perlu dihidupkan kembali, sistem ini pernah dihapus pada masa pemerintahan Suharto²⁸.

Sistem eksaminasi diperlukan karena eksaminasi merupakan prosedur penilaian internal dimana para hakim senior mengevaluasi putusan-putusan para juniornya melalui serangkaian debat dan pembahasan, dan hasilnya dipublikasikan, yang kemudian menjadi acuan dalam memutuskan promosi ataupun pemindahan ke wilayah

²⁴Sebagai mana diungkapkan oleh Hofman, Rodrick-Jones & Thee, dalam Litaay, *Op. Cit.*, hal. 149

²⁵Dalam Hofman, Bert, et al., 2004, *Indonesia: Rapid Growth, Weak Institutions*, World Bank.

²⁶Hofman et al, *Ibid.*, hal. 43, mengutip pendapat Pompe, 2003, 20.

²⁷Hofman et al, *Ibid.*, mengutip laporan World Bank, 2003.

²⁸Hofman et.al, 2004, *Ibid.*,hal. 42

lain. Inilah titik kunci pemulihan kemunduran budaya hukum yang berbasis debat intelektual dan keterbukaan. Hal lain yang perlu dihapus adalah sistem hirarkis yang seragam, dengan mendasarkan diri pada pangkat dan senioritas²⁹.

Lembaga pengadilan juga perlu dimandirikan dari intervensi politik. Hukum tidak lepas dari politik tetapi keputusan hakim harus diambil secara bebas, kecuali berdasarkan undang-undang.

Penguasaan bahasa asing juga perlu ditingkatkan kepada para pejabat hukum di pengadilan³⁰ agar informasi yang diperoleh dapat lebih dipahami secara lebih komprehensif. Perbaikan lainnya yang perlu dilakukan adalah meningkatkan infrastruktur pelayanan penegakan hukum agar berjalan lebih baik lagi, contohnya di wilayah di berbagai daerah, perlu disertakan dengan fasilitas peradilan, kejaksaan dan kepolisian yang memadai. Akibatnya pelayanan kepada pencari keadilan menjadi terabaikan, yang pada ujungnya akan menurunkan kepercayaan terhadap peradilan³¹.

Perlu dilakukan upaya-upaya peningkatan kepercayaan (*trust building*) masyarakat kepada pengadilan, mengingat krisis kepercayaan terhadap pengadilan yang terkait langsung dengan persepsi korupsi. Data survey Partnership tahun 2003 menjelaskan 44% alasan orang menghindari penyelesaian sengketa melalui pengadilan adalah karena khawatir akan biaya tidak resmi yang dianggap lebih tinggi, sementara itu 42% alasan lainnya karena khawatir keputusan pengadilan tidak akan fair³². Persepsi korupsi tersebut bahkan menghambat peningkatan investasi yang lebih cepat di Indonesia³³.

Pemahaman terhadap kondisi pengadilan dan hukum di atas perlu dipahami sebagai keraguan terhadap rule of law dan kewibawaan pengadilan di Indonesia³⁴. Oleh karena itu proses modernisasi hukum melalui kehadiran berbagai Undang-undang untuk menggantikan berbagai produk hukum lama perlu diimbangi dengan implementasinya secara konsisten³⁵. Contoh klasik Indonesia, dari segi kualitas isi peraturan cukup maju

²⁹Hofman et al, *Ibid.*, mengutip pendapat Pompe, 2003.

³⁰Hofman et.al, 2004, *Ibid.*, hal. 42

³¹Sebagaimana dikutip Litaay dalam Pemekaran Wilayah Abaikan Sarana dan Prasarana Peradilan, 2008, Edisi 28 April 2008, <http://www.hukumonline.com> tanggal 28 April 2008, dan dalam Theofransus Litaay, 2007, *Op. Cit.*, hal. 150

³²Hofman et.al, 2004, *Op.Cit.*, hal. 45

³³Sebagaimana dikutip dari Laporan World Bank, dalam Hofman, Bert, et al., 2004, *Op. Cit.*

³⁴Theofransus Litaay, 2007, *Op. Cit.*, hal. 151

³⁵Theofransus Litaay, 2007, *Ibid.*, hal. 151

tetapi dalam implementasinya sangat lemah. Data Bank Dunia pada tahun 2005 juga menunjukkan kondisi tersebut, dimana posisi Indonesia lebih jelek jika dibandingkan dengan beberapa negara seperti Singapura, Malaysia, India, Mexico, Cina, Brasil, Thailand, dan Filipina. Satu keunggulan Indonesia saat ini adalah pada Keterbukaan dan Tuntutan terhadap akuntabilitas, yang merupakan buah dari reformasi 1998 dan sepenuhnya berada di sektor masyarakat (civil society) dan bukan pada sektor pemerintahan³⁶. Untuk ini diperlukan kemauan politik yang kuat karena tanpa kemauan politik yang kuat, maka diperkirakan reformasi hukum akan memakan waktu yang lebih lama sebelum lembaga peradilan berada dalam jalur yang professional, transparan, dan bertanggung jawab³⁷.

D. PENUTUP

Paparan di atas menunjukkan bahwa sekarang diperlukan kemauan politik yang jelas dari pemerintah dan segenap komponen masyarakat untuk melaksanakan reformasi hukum secara menyeluruh. Reformasi tersebut mencakup pembersihan sektor hukum dari korupsi dan mafia peradilan, reformasi peraturan, dan peningkatan profesionalisme hakim, jaksa, kepolisian, dan advokat yang memiliki etika dan akuntabilitas yang kuat.

³⁶Dikutip dari Balbir Bhasin & Sivakumar Venkataramany, 2007, *FDI Law and Policy in Indonesia: Replacing the 'Contract of Work' System*, Makalah dalam International Conference of the Society for Global Business and Economic Development (SGEED), Kyoto, Japan, hal. 7. Lihat dalam Theofransus Litaay, 2007, Loc. Cit., hal. 151

³⁷Sebagai mana dikutip dari John McBeth, 2004, *Message in a Bottleneck*, dalam *Far Eastern Economic Review*, 20 Mei 2004, Vol. 167, iss. 20. Lihat dalam Theofransus Litaay, Loc. Cit., hal. 151.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Mohammad, 2009, *Pendidikan untuk Pembangunan Nasional Menuju Bangsa Indonesia yang Mandiri dan Berdaya Saing Tinggi*, Jakarta: Grasindo.
- Age, the, 2006, *Cloud over Legal System Stall Indonesian Investment*, the Age, edisi 18 April 2006.
- Azizy, Qodri A, 2002, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Yogyakarta : Gama Media.
- Bhasin, Balbir, & Sivakumar Venkataramany, 2007, *FDI Law and Policy in Indonesia: Replacing the 'Contract of Work' System*, Makalah dalam *International Conference of the Society for Global Business and Economic Development (SGEED)*, Kyoto, Japan.
- Fakih, Mansour, 1997, *Islam, Globalisasi dan Nasib Kaum Marjinal*, dalam *Jurnal Kebudayaan dan Peradaban Ulumul Qur'an*, No. 6/VII/1997
- Giddens, Anthony, 2001, *Runaway World, Bagaimana Globalisasi Merombak Kehidupan Kita*, Alih Bahasa: Andry Kristiawan S dan Yustina Koen S. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Gilpin, Robert dan Jean Millis Gilpin, 2002, *Tantangan Kapitalisme Global Ekonomi Dunia Abad Ke-21*, Alih Bahasa: Haris Munandar dan Dudy Priatna. Jakarta: Murai Kencana
- Hofman, Bert, et al., 2004, *Indonesia: Rapid Growth, Weak Institutions*, World Bank.
- Litaay, Theofransus, 2007, *Peningkatan Investasi di Indonesia Membutuhkan Konsistensi Reformasi Hukum*, dalam *KRITIS Jurnal Studi Pembangunan Interdisipliner*, Vol. XIX No. 3, 2007
- McBeth, John, 2004, *Message in a Bottleneck*, dalam *Far Eastern Economic Review*, 20 Mei 2004, Vol. 167, iss. 20.
- Nasikun, 2001, *Globalisasi dan Problematika Pembangunan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (Ed.), *Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Ohmae, Kenichi, 1995, *The End of Nation state : The Rise of Regional Economics*, New York : the Free Press

Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (2001). *Hukum dalam Dimensi Global : Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (Ed.) *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Pemekaran Wilayah Abaikan Sarana dan Prasarana Peradilan, 2008, Edisi 28 April 2008, <http://www.hukumonline.com>

Pompe, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Radhie, Teuku Mohammad, 1982, *Seminar Perkembangan Delik-delik Khusus dalam Masyarakat yang Mengalami Modernisasi*, tgl. 25 - 27 Peb. 1980 di Surabaya, Jakarta: Bina Cipta

Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kompas

Rahardjo, Satjipto, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (ed.), 2001, *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Soetono, Bambang (ed.), 2005, *Menciptakan Peluang Keadilan: Laporan atas Studi Kasus "Villegge Justice in Indonesia" dan "Terobosan dalam Penegakan Hukum dan Aspirasi Reformasi Hukum di Tingkat Lokal*. Jakarta: Bank Dunia.

Transparency International: **Error! Hyperlink reference not valid.**transparency.org.

Wignyosoebroto, Soetandyo, 2001, *Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis pada Era Nasional dan Global*, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (ed.), *Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.

World Bank, 2008, *Indonesia's 2008 Doing Business Rankings*, World Bank.

Yuntho, Emerson, 2005, Tim Koordinasi Pemberantasan Korupsi: Antara Harapan dan Kekhawatiran", dalam: <http://pemantauperadilan.com/detil.php?id=232&tipe=opini>

SARAN BACAAN LEBIH LANJUT :

- Dwiyanto, Agus, 2011, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- ICW., 2003, *Melawan Korupsi: Kumpulan Wawancara*. Jakarta: Indonesian Corruption Watch, Kantor Berita Radio 68H, dan Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Indrayana, Denny, 2008, *Negeri Para Mafioso: Hukum di Sarang Koruptor*, Jakarta: Penerbit Kompas.
- Pompe, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sjaifudian, Hetifah, 2003, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sucipta, Mahendra, 2010, *Transkrip Rahasia Hasil Sadapan KPK*, Jakarta: Penerbit Narasi
- Wijayanto, & Ridwan Zachrie, 2009, *Korupsi Mengorupsi di Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- YLBHI & PSHK, 2009, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

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 Blakwell 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>.

BAB III
INTEGRITAS DALAM PRESPEKTIF PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA
KORUPSI

Jamin Ginting

KOMPETENSI DASAR:

Setelah mempelajari materi ini mahasiswa diharapkan dapat memahami dan memiliki minat yang kuat untuk mempelajari struktur penegakan hukum di Indonesia; sistem peradilan di Indonesia; realitas penegakan hukum di Indonesia; faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di Indonesia; dan integritas dalam penegakan hukum.

POKOK BAHASAN:

1. Struktur Penegakan Hukum di Indonesia;
2. Sistem Peradilan di Indonesia;
3. Realitas Penegakan Hukum di Indonesia;
4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum di Indonesia;
5. Integritas dalam penegakan Hukum.

TUJUAN:

1. Mahasiswa memahami dan mengetahui struktur penegakan hukum, sistem peradilan serta realitas penegakan hukum di Indonesia;
2. Mahasiswa memiliki minat yang kuat untuk mempelajari secara kritis faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di Indonesia;
3. Mahasiswa pada akhirnya ampu menerapkan prinsip-prinsip integritas dalam penegakan hukum.

INSERSI MATA KULIAH DAN WAKTU YANG DIBUTUHKAN:

Materi ini dapat diinsersi kedalam mata kuliah Hukum Pidana, Hukum Acara Pidana, Hukum Pidana Khusus, Pengantar Tata Hukum Indonesia 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. Contoh kasus baik yang tertera ada bahan maupun 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.

A. PENDAHULUAN

Korupsi menurut Sukarton Marmosudjono adalah penggunaan wewenang atau pengaruh yang ada pada seorang oknum petugas atau pejabat yang menyimpang dari ketentuan atau peraturan mengenai kewajibannya, untuk kepentingan atau keuntungan perseorangan, baik diri pribadi, keluarga maupun kelompok⁷⁹. Selain itu, menurut M. Dawam Rahardjo, korupsi berarti perbuatan melanggar hukum yang berakibat rusaknya tatanan yang sudah disepakati. Tatanan itu bisa berwujud pemerintahan, administrasi atau manajemen. Di samping itu, Soedjono Dirdjosisworo mengatakan bahwa korupsi itu adalah adanya praktek penyalahgunaan kekuasaan baik dilakukan oleh pejabat publik maupun masyarakat⁸⁰.

Berikut dipaparkan definisi korupsi⁸¹ yang dikemukakan oleh Benveniste yang dibaginya menjadi 4 (empat) jenis yaitu⁸²:

1. *Discretionary Corruption*.

Discretionary corruption adalah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan. Sekalipun perbuatan ini nampaknya sah, namun ia bukanlah perbuatan yang terpuji dan dapat diterima begitu saja oleh para anggota organisasi. Contoh dari *discretionary corruption*: seorang pelayan perinjinan Tenaga Kerja Asing memberikan layanan yang lebih cepat kepada 'calo' atau orang yang bersedia membayar lebih, ketimbang para pemohon yang membayar sesuai tarif.

2. *Illegal Corruption*.

Illegal corruption adalah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu. Contoh dari *illegal corruption*: dalam peraturan lelang dinyatakan untuk pengadaan barang jenis tertentu harus melalui proses pelelangan atau tender. Namun karena waktunya mendesak (karena turunnya anggaran terlambat), maka proses tender itu tidak dimungkinkan. Untuk itu pemimpin proyek mencari dasar hukum mana yang bisa

⁷⁹Sukarton Marmosudjono, 1989, *Penegakan Hukum di Negara Pancasila*, Jakarta: Pustaka Kartini, hal. 69

⁸⁰Teten Masduki dan Muktie Fadjar, 2007, *Menyingkap Korupsi di Daerah*, Jakarta: Laporan ICW, hal. 10

⁸¹Dalam Eksiklopedia Indonesia disebut "korupsi" (dari Bahasa Latin: *Corruption=penyuapan; corruptore=merusak*) gejala di mana para pejabat, badan-badan negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya peyuapan, pemalsuan serta ketidak beresan lainnya.

⁸²Lihat dalam Evi Hartanti, 2007, *Tindak Pidana Korupsi 2ed.* Jakarta: Sinar Grafika, hal. 8. Lihat pula dalam Benveniste, GUY, 1991, *Birokrasi*, Jakarta: CV. Rajawali, hal. 7

mendukung atau memperkuat pelaksanaan pelelangan, sehingga tidak disalahkan oleh inspektur. Ia mencari pasal-pasal dalam aturan yang mungkin dapat dipergunakannya sebagai dasar hukum guna memperkuat sahnya pelaksanaan tender. Dari sekian banyak pasal, ia temukan suatu pasal yang mengatur perihal 'keadaan darurat' atau '*force majeure*'⁸³. Dalam pasal ini dikatakan bahwa "dalam keadaan darurat, prosedur pelelangan atau tender dapat dikecualikan, dengan syarat harus memperoleh ijin dari pejabat yang berkompeten". Dari sinilah dimulainya *illegal corruption*, yakni pimpinan proyek mengartikan 'keadaan darurat' sesuai dengan kehendaknya untuk menutupi keadaan tersebut. Dalam beberapa kasus, letak *illegal corruption* justru pada kecanggihan memainkan kata-kata, bukan pada substansinya.

3. *Mercenary Corruption*.

Mercenary corruption ialah jenis korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. Sebagai contoh : dalam sebuah tender, penyelenggaraan tender menerima uang sogok untuk pemenangan tender; pemerasan oleh penegak hukum serta penerimaan suap untuk memenangkan perkara bagi hakim; dan mengurangi tuntutan bagi jaksa penuntut umum.

4. *Ideological Corruption*⁸⁴,

Ideological corruption ialah jenis korupsi *Illegal* maupun *discretionary* yang dimaksud untuk mengejar tujuan kelompok. Contoh: kasus skandal Watergate adalah kasus yang dapat dikategorikan *ideological corruption*, di mana sejumlah individu memberikan komitmen mereka kepada Presiden Nixon ketimbang kepada undang-undang atau hukum. Contoh lain misalnya penjualan asset BUMN untuk mendukung kemenangan pemilihan umum dari partai politik juga merupakan jenis korupsi ini⁸⁵.

⁸³Keadaan tidak dipenuhinya suatu prestasi karena terjadi suatu peristiwa yang tidak dapat diketahui atau tidak dapat diduga akan terjadi sebelumnya dalam setiap perjanjian ini dimasukkan untuk menghindarkan kewajiban para pihak (http://www.lpp.uns.ac.id/web/moodle/moodledata/53/HUKUM_PERIKATAN.ppt#271,12,Slide 12)

⁸⁴*Ideological Corruption* hamper mirip dengan *Politic Corruption* (Korupsi Politik) yaitu perbuatan yang menyimpang secara etis dan yuridis yang dilakukan oleh pihak yang memiliki posisi politik ditelaah dampaknya terhadap factor politik, social, ekonomi dan budayadalam Negara modern.

⁸⁵ArtidjoAlkostar, 2007, Korelasi Kongsu Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern, Disertasi, Semarang: Pascarjana UNDIP, hal. 18

Baharuddin Lopa mengutip pendapat dari David M. Chalmers menguraikan arti istilah korupsi dalam berbagai bidang, yakni yang menyangkut masalah penyuapan, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum. Kesimpulan ini diambil dari definisi yang cukup luas yang dikemukakannya yang antara lain berbunyi⁸⁶:

“Financial manipulations and deliction injurious to the economy are often labeled corrupt” (manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang membahayakan perekonomian sering dikategorikan perbuatan korupsi). “The term is often applied also to misjudgements by officials in the public economies (istilah ini sering juga digunakan terhadap kesalahan ketetapan oleh pejabat yang menyangkut bidang perekonomian umum) dan “Disguised payment in the form of gifts, legal fees, employment, favors to relatives, social influence, or any relationship that sacrifices the public and welfare, with or without the implied payment of money is usually considered corrupt”. Ia juga menguraikan istilah lain yaitu political corruption yaitu : “electoral corruption includes purchase of vote with money, promises of office or electoral corruption includes purchase of vote with money, promises of office or special favors, coercion, intimidation, and interference with administrative or judicial decision, or governmental appointment.”

Mengingat begitu luasnya definisi korupsi dan dampak korupsi, strategi pemberantasan korupsi setidaknya harus menggunakan 4 (empat) pendekatan yaitu, pendekatan hukum, pendekatan moralistik dan keimanan, pendekatan edukatif, dan pendekatan sosio-kultural⁸⁷. Pendekatan hukum memegang peranan yang sangat strategis dalam pemberantasan korupsi. Namun pendekatan hukum yang konvensional sudah tidak memadai dalam menghadapi modus operadi tindak pidana korupsi yang bersifat sistematis dan meluas dan merupakan *'extra ordinary crimes'*. Pendekatan moralistik dan keimanan merupakan rambu-rambu pembatas untuk meluruskan jalannya langkah penegakan hukum. Ia memperkuat integritas penyelenggaraan negara

⁸⁶EviHartanti, *Op. Cit.*, hal. 9

⁸⁷Menurut Gunnar Myrdal, “Kalau diperhatikan korupsi itu lebih banyak terdapat di Asia Selatan daripada di Negara-negara Barat yang telah maju, maka bolehlah kita menyimpulkan bahwa ada perbedaan dalam adat-istiadat mengenai di mana, bagaimana dan kapan mendapat keuntungan pribadi. Lengkapnya dalam Gunnar Myrdal, 1970, *Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia, dalam Political Corruption: Reading in Comparative Analysis, ed. Arnold J. Heidenheimer, New York: Holt, Rinehart & Winston, hal. 237*

untuk selalu memegang teguh dan menjunjung tinggi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pendekatan edukatif melengkapi dua pendekatan tersebut di atas. Ia berfungsi menggerakkan serta meningkatkan daya nalar masyarakat sehingga dapat memahami secara komprehensif latar belakang dan sebab-sebab terjadinya korupsi serta langkah pencegahannya. Pendekatan sosio-kultural berfungsi membangun kultur masyarakat yang memahami seluk beluk pemberantasan tindak pidana korupsi dengan melakukan kampanye publik yang meluas dan merata ke seluruh pelosok tanah air menghindari budaya yang korup⁸⁸. Supaya pemberantasan korupsi dapat berjalan dengan baik, perlu pula pemberdayaan serta partisipasi publik. Pemberdayaan atau partisipasi publik bertujuan menumbuhkan budaya anti korupsi dikalangan masyarakat⁸⁹.

Bahan Diskusi Kelompok:

Coba diskusikan upaya pemberantasan korupsi dengan 4 (empat) pendekatan yaitu **pendekatan hukum, pendekatan moralistik dan keimanan, pendekatan edukatif, dan pendekatan sosio-kultural**. Anda dapat mengambil contoh dan kesuksesan pemberantasan korupsi di negara lain.

B. STRUKTUR PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*) hal ini dapat dilihat dari konsep negara hukum di Indonesia secara konstitusional ada sejak berlakunya UUD 1945. Hal itu terbukti dalam penjelasan UUD 1945, yang mengatakan bahwa 'Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka' (*machtsstaat*). Namun untuk lebih mencerminkan ciri khasnya Indonesia digunakan istilah 'Negara Hukum Pancasila'. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yakni hasil perubahan pertama hingga keempat, dipertegas lagi dengan kalimat 'Indonesia adalah negara hukum'. Semula hanya ada di dalam

⁸⁸ Robert Klitgaard berpendapat "Dalam sejumlah kebudayaan, (barangkali di antara pejabat-pejabat pemerintahnya saja) ada nilai-nilai yang sedemikian berbeda sehingga korupsi kurang dituntut ke Pengadilan, lebih dapat diterima, atau barang kali bahkan "merupakan bagian dari adat-istiadat itu". Lihat dalam Robert Klitgaard, 1998, *Membasmi Korupsi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal 82

⁸⁹ Romli Atmasasmita, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Jakarta: Mandar Madju, hal. 16

penjelasan diubah menjadi di dalam batang tubuh, yakni dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi 'negara Indonesia adalah negara hukum'. Ciri dari negara hukum adalah menjunjung tinggi sistem hukum yang menjamin kepastian hukum (*rechts zekerheids*) dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (*human rights*).

Dalam perpustakaan Yunani kuno sudah disinggung tipe negara yang dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles. Dalam filsafatnya, keduanya meyinggung angan-angan (cita-cita) manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak yang tersebut: a) cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idee der waarheid*); b) Cita-cita untuk mengejar kesusilaan (*idee der zoedelijkheid*); c) Cita-cita untuk mengejar keindahan (*idee der schonheid*); d) Cita-cita untuk mengejar keadilan (*idee der gerechtigheid*). Negara hukum menurut Aristoteles adalah negara yang di dalamnya terdapat sejumlah warganegara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara (*ecclesia*) dan negara hukum tersebut adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warganegaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warganegara. Sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar menjadi warganegara yang baik. Sedangkan peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antara warganegaranya⁹⁰.

Negara Hukum merupakan gagasan modern yang mempunyai banyak perspektif dan dapat dikatakan selalu aktual. Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah "*supreme*" dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara untuk tunduk kepada hukum (*subject to the law*). Negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya⁹¹. Adapun sifat negara hukum adalah alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu. Secara singkat hal ini disebut *Rule of Law*. Hal ini banyak dikenal di negara yang menganut sistem *Anglo Saxon*. Adapun menurut A.V. Dicey, *the rule of law* ini meliputi 3 unsur⁹²:

⁹⁰Moh., Kusnardi dan Bintang Saragih, 1985, *Ilmu Negara*, Jakarta: GayaMedia Pratama, hal. 131

⁹¹Moh., Kusnardi dan Harmily Ibrahim, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PSH HTN FH UI, hal. 153

⁹²Moh., Kusnardi dan Harmily Ibrahim, 1985, *Ibid.*, hal. 161

1. Supremasi dari hukum, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum);
2. Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang;
3. Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Dengan supremasi hukum sebagai kekuasaan tertinggi, dibentuklah lembaga-lembaga dalam rangka menjamin penegakan hukum. Lembaga-lembaga penegakan hukum itu ada dalam kekuasaan yudikatif (peradilan) yang direprentasikan oleh para hakim disetiap tingkat peradilan, juga diwakili oleh pihak kejaksaan, kepolisian dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Khusus untuk pemberantasan korupsi, di Indonesia dibentuk pula Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Masing-masing lembaga tersebut memiliki kewenangan dan tugasnya sendiri.

Di Indonesia sistem peradilan pidana sebagai suatu konsep telah tertata dalam perangkat unsur-unsur yang tertuang dalam bentuk ketentuan-ketentuan KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana). Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana telah mengatur bagaimana bentuk *Integrated Criminal Justice system* tersebut. Adapun kelembagaan yang termasuk dalam undang-undang ini adalah :

1. Penyidik adalah Penyidik Polri sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang kepolisian, selaku pengemban fungsi kepolisian. Lembaga ini dibantu oleh kepolisian khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.
2. Penuntut adalah Kejaksaan sebagaimana tertuang dalam UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. kepadanya diberikan wewenang tambahan melakukan penyidikan atas tindak pidana tertentu seperti tindak pidana di bidang ekonomi dan korupsi.
3. Pengadilan sebagaimana disebutkan dalam UU Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer dan Peradilan Agama.
4. Penjara (Lembaga Perasyarakatan), yang mengelola Lembaga Perasyarakatan dalam rangka pemidanaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun

1995 tentang Pemasyarakatan. Selain itu ada pula Rumah Tahanan negara (Rutan) dan Rumah Penitipan Barang Sitaan Negara (Rupbasan).

Prosedur pemeriksaan dari sistem kelembagaan di atas dapat dibagi dalam 3 (tiga) tahap yaitu : a) tahap pra-ajudikasi; b) tahap adjudikasi; dan c) tahap pasca adjudikasi. Tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

Tahapan pra-ajudikasi adalah tindakan pencegahan (*preventif*) terjadinya tindak pidana korupsi dan tugas penegakan hukum (*represif judicial*) terhadap pelanggar hukum pidana (tindak pidana korupsi). Pelaksanaan tugas pada tahap pra-ajudikasi secara konstitusional sepenuhnya menjadi tanggung jawab eksekutif atau pemerintah. Tugas penegakan hukum dilakukan dengan cara melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan pelaku tindak pidana korupsi dan selanjutnya melaksanakan putusan/eksekusi setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Tugas tersebut menurut sistem ketatanegaraan menjadi tanggung jawab eksekutif, dalam hal ini tanggung jawab Presiden. Untuk melaksanakan tugas penegakan hukum tersebut dibentuklah lembaga yaitu Kepolisian R.I. untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab di bidang penyelidikan dan penyidikan dan Kejaksaan R.I. untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab di bidang penuntutan dan eksekusi.

Tahap adjudikasi adalah tahapan pemeriksaan dan memutus suatu perkara melalui sidang pengadilan. Kewenangan untuk mengadili berada pada hakim. Kewenangan Hakim untuk mengadili dikenal dengan kewenangan yudikatif atau kewenangan kehakiman. Tanggung-jawab tahap adjudikasi sepenuhnya berada di tangan hakim sebagai pihak yang melaksanakan tugas yudikatif atau kehakiman.

Tahap pasca-ajudikasi adalah tahap pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap atau tahap eksekusi. Menurut doktrin hukum pidana, pihak yang bertanggung jawab untuk melaksanakan putusan pengadilan/eksekusi adalah pihak yang menuntut, maka pemerintah/eksekutif yang dalam hal ini diwakili oleh Jaksa Penuntut Umum adalah pihak yang bertanggung jawab untuk melaksanakan putusan pengadilan.

Di muka telah disebut tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang juga memiliki kewenangan memberantas korupsi. Berikut dasar hukum dan perbandingan tugas dan wewenang dari Kepolisian, Kejaksaan dan KPK.

Perbandingan Tugas Pokok Kepolisian, Kejaksaan dan KPK

Sumber : Harian Kompas, 15 Mei 2010

KEPOLISIAN	KEJAKSAAN	KPK
<p>Dasar Hukum :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. TAP MPR No. VI Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian RI 2. TAP MPR No. VII Tahun 2000 tentang Peran TNI dan Kepolisian Negara RI 3. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI 	<p>Dasar Hukum :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kejaksaan RI 2. UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI 3. UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI 	<p>Dasar Hukum :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 20 Tahun 2001 jo. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 2. UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
<p>Tugas Pokok :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum 2. Penyelidikan dan penyidikan semua tindak pidana sesuai hukum acara pidana dan perundang-undangan 3. Melindungi keselamatan masyarakat dan lingkungan hidup dari 	<p>Tugas Pokok :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bidang Pidana: Penuntutan, penetapan hakim dan putusan pengadilan, melengkapi berkas perkara (Pidana Khusus tambahan Penyelidikan dan penyidikan) 2. Bidang Perdata dan tata usaha negara: Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun diluar 	<p>Tugas Pokok :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinasi dengan instansi yang berwenang dalam pemberantasan korupsi. 2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan korupsi 3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan

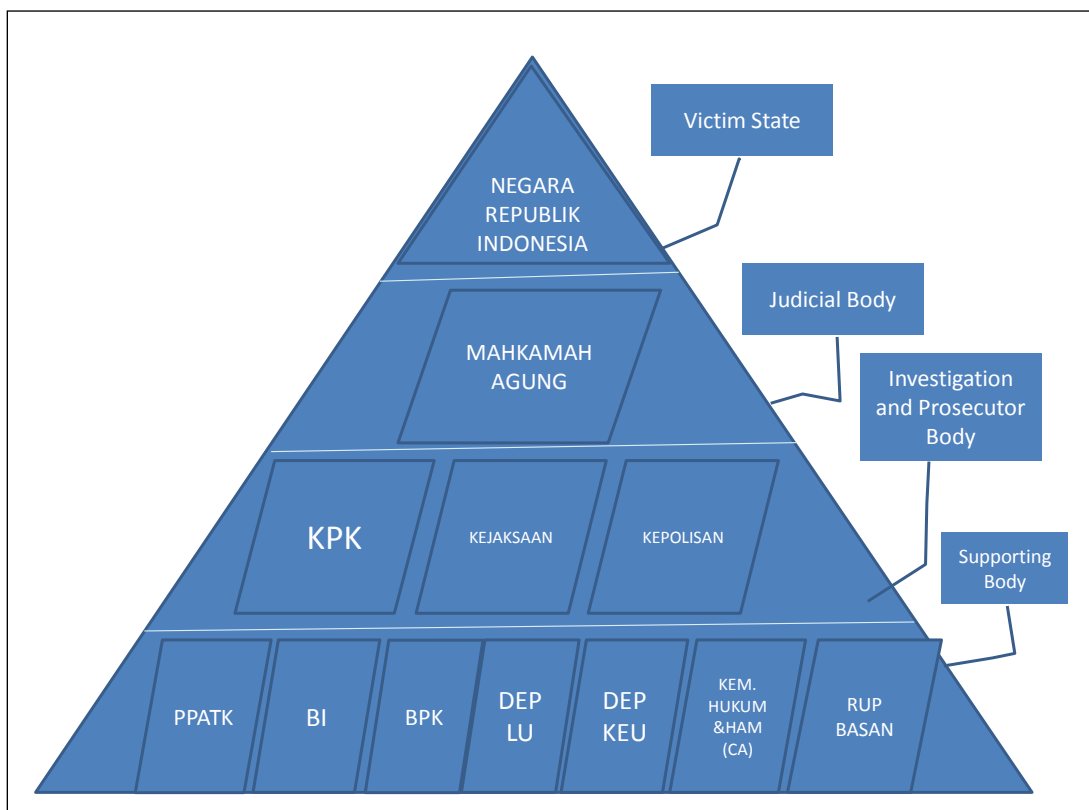
<p>gangguan ketertiban dan/atau bencana dengan menjunjung Hak Asasi manusia (HAM)</p> <p>4. Memberikan pelayanan kepada masyarakat</p>	<p>pengadilan untu dan atas nama Negara/pemerintah</p> <p>3. Bidang ketertiban dan ketentraman umum: pengamanan kebijakan penegakan hukum; pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara; pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama.</p>	<p>penuntutan terhadap tindak pidana korupsi</p> <p>4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi</p> <p>5. Melakukan monitoring terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara</p> <p>KPK berwenang mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan</p>
--	--	--

Jika dilihat dari struktur kelembagaan kepolisian, kejaksaan dan KPK memiliki kedudukan yang sama. Kepolisian sebagai lembaga yang berwenang dalam hal penyelidikan dan penyidikan untuk seluruh tindak pidana korupsi, sedangkan kejaksaan merupakan lembaga yang melakukan penuntutan untuk seluruh tindak pidana dan berwenang pula sebagai penyidik untuk pidana khusus, seperti tindak pidana ekonomi, perbankan dan korupsi. KPK merupakan lembaga yang melakukan supervisi terhadap kepolisian dan kejaksaan untuk tindak pidana korupsi. Selain itu KPK juga memiliki kewenangan penyelidikan dan penuntutan untuk tindak pidana korupsi sebagai mana

yang disebutkan dalam Pasal 11 jo Pasal 6 huruf c UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana korupsi. Dalam Pasal 6 huruf c dirumuskan sebagai berikut : *“Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas : ... c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi”*. Dalam Pasal 11 disebutkan bahwa: *“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang : a) melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau c. menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”*

Selain ketiga lembaga di atas, ada lembaga-lembaga lain yang bertindak sebagai lembaga yang mendukung penegakan hukum, khususnya tindak pidana korupsi. Lembaga tersebut diantaranya adalah PPATK, Bank Indonesia, BPK, Kementerian Hukum dan HAM dll.

Untuk lebih jelasnya kita melihat struktur penegakan hukum dalam gambar sebagai berikut :



Bahan Diskusi :

- 1) Apakah kewenangan yang saling tumpang tindih antara KPK, Kepolisian, Kejaksaan sebagai penyidik dan adanya 2 (dua) lembaga penuntut umum yaitu KPK dan Kejaksaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi menjadi lebih baik (bersinergi) atau membuat egoisme struktural kelembagaan sehingga terjadi gesekan diantara penegak hukum, bandingkan dengan negara lain?
- 2) Bandingkan Integritas masing-masing penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Anda dapat memanfaatkan hasil-hasil penelitian atau survey yang ada.

C. SISTEM PERADILAN DI INDONESIA

Sistem Peradilan merupakan bagian dari unsur kekuasaan dalam suatu negara yang terdapat dalam kekuasaan yudikatif. Setiap negara memiliki ciri dan bentuk sistem peradilan yang berbeda-beda. Tidak ada sistem peradilan yang bersifat universal atau yang sama dalam suatu negara dengan negara lainnya. Ciri dan bentuk sistem peradilan itu dapat dilihat pada konstitusi suatu negara. Sistem hukum, bentuk negara dan sistem pemerintahan juga turut mempengaruhi bentuk dan susunan peradilan di setiap negara. Perkembangan sistem peradilan di Indonesia tidak terlepas dari sejarah sistem hukum di Indonesia yang merupakan warisan dari sistem hukum Belanda yang menganut sistem Eropa kontinental. Sistem Hukum Eropa Kontinental memfokuskan hukum positif yaitu pada peraturan perundang-undangan yang terkodifikasi dan berlaku saat ini dengan orientasi kepastian hukum. Dengan demikian peradilan yang dibentuk harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Tidak seperti di negara-negara dengan sistem *Anglo Saxon*, sistem peradilan di Indonesia tidak mengenal sistem juri. Selain itu jurisprudensi (putusan peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap) bukan merupakan sumber hukum yang utama⁹³.

Sistem peradilan tidak hanya dapat dilihat dari struktur dan bentuk peradilan yang ada tetapi juga dapat dilihat dari beberapa pihak yang turut serta dalam melakukan perbuatan dalam sistem peradilan tersebut seperti : hakim, polisi, jaksa, dan advokat⁹⁴.

⁹³Dalam system *Anglo Saxon* hakim menganut *the binding force of precedent*. Lihat dalam Sudikno Mertokusumo, 2001, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Liberty, hal. 45

⁹⁴Pengaturan tentang tugas dan kewenangan hakim sebagaimana diatur dalam UU No. 14 Tahun 2005 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 5 Tahun 2004, Jaksa diatur dalam UU No. 16 Tahun 2004, Polisi dalam UU No. 2 Tahun 2002 dan Advokat UU No. No. 18 Tahun 2003.

Hubungan antara para penegak hukum dan bentuk sistem peradilan tersebut inilah yang akan mempengaruhi bentuk hubungan dari sistem peradilan (*integrated justice system*).

Sistem Peradilan di Indonesia didasarkan pada UUD 1945 yang telah diamandemen. Adapun pengaturannya terdapat dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 45 yang berbunyi: *kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; dan dalam Pasal 24 ayat (2) yang menyebutkan bahwa: kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konsituti.*

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 45 tersebut, yang dapat melakukan fungsi peradilan di Indonesia hanya 2 (dua) lembaga yaitu : Mahkamah Agung (Pasal 24 A) dan Mahkamah Konstitusi. Dalam Pasal 24 C disebutkan bahwa: Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang sedangkan Mahkamah Konsituti memiliki kewenangan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil pemilu dan wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar⁹⁵.

Mahkamah Konsituti merupakan peradilan tingkat pertama dan terakhir dengan demikian susunan dan kedudukan Mahkamah Konstitusi hanya satu yaitu di Ibukota Negara Republik Indonesia. Lain halnya dengan Mahkamah Agung yang memiliki tingkatan dalam stuktur peradilan di Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 ayat (2), bahwa “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara...”

⁹⁵Pasal 24 C UUD 1945 dan Pasal 10 No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsituti.

Kedudukan kehakiman/peradilan merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam kedudukannya ini tindakan peradilan tidak dapat dipengaruhi oleh siapapun dan dalam bentuk apapun dengan demikian independensi pengadilan merupakan hal yang mutlak. Pengaturan kedudukan, Independensi dan kekuasaan kehakiman ini merupakan perwujudan dari bentuk negara Republik Indonesia sebagai negara hukum.

1. Lingkungan Peradilan di Indonesia pada Masa Penjajahan

Peradilan di Indonesia yang ada saat ini berbeda dengan yang ada pada masa penjajahan. Bila melihat sejarah sistem Peradilan di Indonesia pada masa RO "*Reglement of De Regterlijke Organisatie en Het Beleid der Justitie* atau Peraturan tentang susunan Kehakiman dan Kebijakan mengadili⁹⁶, diatur beberapa badan-badan peradilan antara lain :

1. *Districtgerecht*, adalah badan-badan pengadilan yang diselenggarakan kawedanan untuk orang-orang pribumi. Objek perkaranya adalah sengketa perdata yang objeknya berharga tidak lebih dari 20 gulden, atau pelanggaran pidana yang acaman hukumannya denda maksimal 3 gulden.
2. *Regentschaapsgerichts*, adalah badan-badan peradilan yang diselenggarakan di kabupaten-kabupaten untuk orang pribumi. Hakimnya adalah Bupati. Perkara yang dapat diadili adalah sengketa perdata yang objeknya berharga antara 20 sampai 50 gulden; atau pelanggaran pidana yang ancaman hukumannya penjara maksimal 6 hari, atau denda maksimal 10 gulden.
3. *Landraad*, adalah pengadilan orang pribumi di Jawa dan Madura. Ia mengadili sengketa perdata yang objek berharga sekurang-kurangnya 50 gulden atau yang kurang dari itu, tapi penggugatnya termasuk golongan penduduk Eropa. Putusan *Landraad* hanya dapat dimintakan banding (ke *Raad van Justitie*) atau kasasi (ke *Hooggerechtshofs*), bila perkara perdata melibatkan objek yang berharga lebih dari 500 gulden.
4. *Residentiegerecht*, adalah pengadilan tingkat pertama untuk orang-orang Eropa atau yang dipersamakan dengan mereka yang berada di Karesidenan atau

⁹⁶ YLBHI, 2006, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, Jakarta: YLBH-PSHK, hal. 13

Kabupaten untuk perkara pidana dan perdata yang berkategori ringan atau sederhana.

5. *Raad van Justitie*, adalah pengadilan tingkat banding bagi putusan *Landraad*.
6. *Hoogerechtshof*, adalah Pengadilan Tinggi dalam hirarki pengadilan kolonial dan sebagai pengadilan kasasi untuk semua putusan *Landraad* dalam perkara perdata, dan pengadilan banding untuk putusan tingkat pertama yang dibuat oleh *Raad van Justitie*. *Hoogerechtshof* bertindak sebagai pengadilan tingkat pertama, hanya dalam perkara gugatan perdata terhadap pemerintah atau terhadap Gubernur Jendral.

2. Lingkup Peradilan di Indonesia Saat Ini.

Saat ini kedudukan organisasi peradilan di Indonesia terdiri 4 (empat) lingkungan peradilan yaitu: a) Lingkungan Peradilan Umum; b) Lingkungan Peradilan Agama; c) Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara; dan d) Lingkungan Peradilan Militer. Keempat lingkungan peradilan ini memiliki struktur tersendiri yang kesemuanya bermuara kepada Mahkamah Agung. Dibawah Mahkamah Agung (MA) terdapat Pengadilan Tinggi yang berkedudukan di Ibu kota provinsi. Sebuah Pengadilan Tinggi mensupervisi beberapa Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, Pengadilan TUN dan Pengadilan Militer yang berkedudukan di kabupaten/kotamadya. Selain lingkungan peradilan tersebut, berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman No. 14 Tahun 1970 jo UU No. 4 Tahun 2004 dapat membentuk peradilan yang bersifat khusus yang harus dibentuk dengan undang-undang. Hingga saat ini telah dibentuk beberapa peradilan khusus yang berada dalam lingkup peradilan umum yaitu : a) Pengadilan Niaga; b) Pengadilan HAM; c) Pengadilan Anak; d) Pengadilan Pajak; e) Pengadilan Perikanan; dan f) Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi.

Berikut sekilas dasar hukum, ciri dan kewenangan dari pengadilan khusus tersebut:

1. Pengadilan Niaga. Pengadilan Niaga dibentuk berdasarkan UU No. 4/1998 jo UU No. 37/2004 tentang kepailitan. Ia memiliki kewenangan mengadili perkara: kepailitan, Hak atas Kekayaan Intelektual dan sengketa perniagaan lain yang ditentukan oleh undang-undang.

2. Pengadilan HAM. Pengadilan ini dibentuk berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 yang merupakan peradilan yang berwenang untuk mengadili kasus-kasus pelanggaran HAM berat seperti kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Pengadilan ini berkedudukan di Jakarta Pusat. Dalam realita ada juga Peradilan HAM *Ad Hoc* khusus untuk pelanggaran HAM yang terjadi Timor-Timur yang didirikan berdasarkan Keputusan Presiden No. 53 Tahun 2001.
3. Pengadilan Anak. Pengadilan ini merupakan implementasi dari Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Konvensi tersebut menyatakan bahwa setiap anak berhak atas perlindungan, mencakup perlindungan dari segala eksploitasi, perlakuan kejam dan perlakuan sewenang-wenang dalam proses peradilan pidana. Yurisdiksi peradilan anak adalah untuk perkara pidana yang dilakukan oleh anak-anak.
4. Pengadilan Pajak. Pengadilan Pajak lahir berdasarkan UU No. 14 Tahun 2002 guna menyelesaikan perselisihan/sengketa di bidang pajak. Sengketa pajak adalah sengketa yang timbul antara wajib pajak atau penanggung pajak dengan pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan penetapan pajak.
5. Pengadilan Perikanan. Pengadilan ini berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan yang dibentuk dengan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Ia berada dalam lingkup peradilan umum berdasarkan Perpu No. 2 Tahun 2006 pelaksanaan tugas dan fungsi peradilan perikanan sebagaimana dimaksud dalam pasal 71 ayat 5 UU No. 31 Tahun 2004 yang ditunda untuk jangka waktu 1 tahun (sebelumnya akan diberlakukan 2 tahun setelah diundangkannya UU tersebut). Dengan demikian Pengadilan Perikanan ini baru efektif pada tanggal 6 Oktober 2007.
6. Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan ini dibentuk berdasarkan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ia merupakan peradilan khusus yang menangani perkara korupsi yang berkedudukan di Jakarta. Dengan adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 012-016-019/PUU-IV/2006, maka Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dinyatakan inkonstitusional. Oleh Mahkamah Konstitusi diberikan jangka waktu 3 tahun untuk membubarkan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi tersebut dan

menggantinya dengan peradilan yang baru dan telah ditetapkan berdasarkan UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

3. Sistem Organisasi Peradilan di Indonesia

Organisasi dan jabatan dalam peradilan dapat dibagi berdasarkan susunan secara vertikal dan secara horizontal, pembagian ini didasarkan pada peraturan kehakiman No. 14 Tahun 1970 jo. No. 4 Tahun 2004 jo. 48 Tahun 2009 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

a. Susunan Vertikal

Susunan vertikal ini menempatkan kedudukan peradilan berdasarkan pada Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Hubungan antara peradilan tingkat pertama sampai dengan Mahkamah Agung bukan merupakan susunan yang bersifat hirarki. Dengan demikian putusan-putusan sehubungan dengan perkara yang diperiksa oleh hakim peradilan tingkat pertama tidak dapat dipengaruhi oleh institusi ataupun hakim Peradilan Tinggi ataupun Mahkamah Agung. Peran serta peradilan yang lebih tinggi baru dapat mencampuri perkara tersebut jika sudah diputuskan oleh pengadilan tingkat rendah dan para pihak yang berpekar melakukan upaya hukum seperti banding ataupun kasasi. Fungsi pengawasan Mahkamah Agung terhadap peradilan yang lebih rendah dalam menjalankan tugas administrasi dan dalam mengelola institusi peradilan tidak dapat mempengaruhi dan menyatakan bahwa sebuah keputusan peradilan tersebut keliru bahkan sampai memidahkan atau memutasikan hakim karena keputusannya bertentangan dengan pimpinan dari Mahkamah Agung. Kewenangan mengadili yang tertinggi ada pada Mahkamah Agung. Yang dimaksud tertinggi, karena putusan Mahkamah Agung merupakan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum yang final dan mengikat sehingga putusannya langsung dapat di eksekusi.

Peninjauan Kembali merupakan suatu upaya untuk mendapatkan keadilan ke Mahkamah Agung jika terdapat beberapa hal dalam perkara tersebut ataupun tindakan hakim yang jelas-jelas keliru. Pengajuan Peninjauan Kembali ini tidak dapat menghentikan putusan yang telah final dan mengikat. Keputusan final dan mengikat ini tidak hanya setelah adanya putusan kasasi

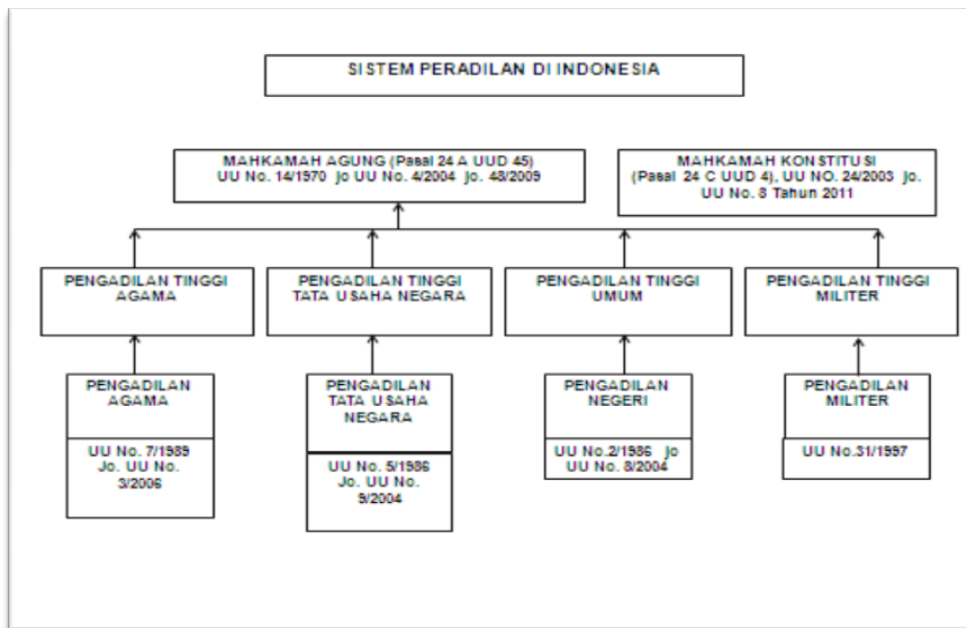
dari Mahkamah Agung tetapi juga bisa terjadi jika prosedur hukum acara terhadap batas akhir pengajuan banding ataupun pengajuan kasasi telah lewat waktu, karena sejak lewat waktu tersebut dan tidak ada upaya hukum banding dan kasasi maka putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang final dan mengikat. Untuk itulah terhadap putusan ini hanya dapat diajukan Peninjauan Kembali.

b. Susunan Horizontal

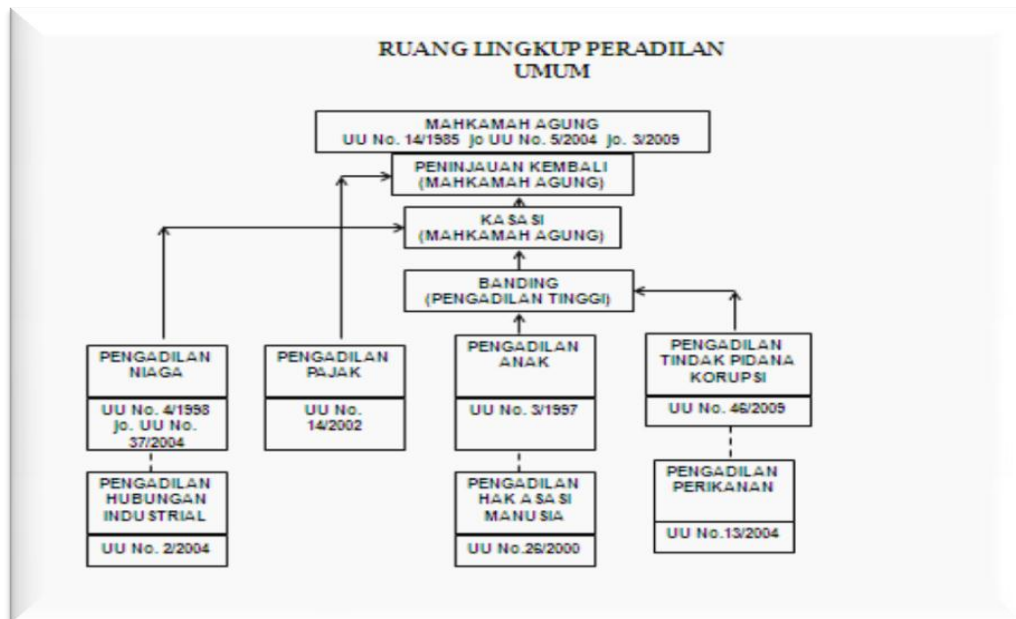
Susunan secara horizontal merupakan susunan yang sejajar dan memiliki persamaan diantara lembaga peradilan. Mahkamah Agung tidak memiliki persamaan secara horizontal dengan Mahkamah Konstitusi (MA berbeda dengan MK), karena bidang lingkup pemeriksaan berbeda. Susunan horizontal ini terdapat pada Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Agama dan Pengadilan Tinggi Militer dan juga pada Peradilan tingkat pertama lingkup peradilan-peradilan tersebut. Perbedaannya diantara peradilan tersebut dikarenakan subjeknya yang berbeda atau objek dari perkara yang berbeda. Misalnya Pengadilan Agama dan Pengadilan Militer, subjek kedua peradilan jelas berbeda dengan peradilan umum karena Pengadilan Agama subjek hukumnya hanya orang-orang yang beragama Islam dan Pengadilan Militer subjeknya adalah anggota militer. Peradilan Agama sama ruang lingkup atau objek sengketya dengan pengadilan umum yaitu masalah perceraian, waris dan hartagono-gini. Demikian pula Peradilan Militer sama ruang lingkupnya dengan peradilan umum yaitu masalah tindak pidana. Peradilan Tata Usaha Negara memiliki objek perkara yang berbeda dengan Peradilan Umum karena ojek sengketya khusus. Untuk PTUN objeknya Pejabat/Badan Tata Usaha Negara yang bekerja dilingkungan eksekutif dan putusannya bersifat *Beschiking*. Di bawah Pengadilan Umum karena keadaan tertentu dapat dibentuk peradilan-peradilan khusus. Pengkhususan peradilan ini ada 2 (dua) jenis : a) khusus dalam arti biasa dan b) khusus dalam arti luar biasa.

Khusus dalam arti biasa, misalnya pengadilan anak. Ia masuk lingkup pidana anak, karena keadaan khusus atau perlakuan khusus, yaitu mengadili anak yang berusia 8 tahun tapi belum mencapai 18 tahun dan dalam mengadili

hakim tidak boleh memakai toga, sidang dilakukan tertutup (kecuali untuk mengucapkan putusan).



Khusus dalam arti luar biasa, misalnya Peradilan Hak Asasi Manusia, Peradilan Khusus Tindak Pidana Korupsi, Peradilan Hubungan Industrial dan Peradilan Niaga, dalam peradilan-peradilan ini hukum acaranya bisa menyimpang dari ketentuan Peradilan Umum, misalnya diatur pembatasan-pembatasan sidang dan dapat mempersingkat waktu pemeriksaan serta langsung upaya hukum kasasi tanpa harus banding. Khusus untuk Pengadilan Pajak sampai saat ini masih berada di bawah Departemen Keuangan tidak satu atap dalam lingkup Mahkamah Agung.



Bahan Diskusi :

Apakah dengan tidak adanya pembatasan nilai perkara untuk mengajukan upaya hukum seperti banding, kasasi dan Peninjauan Kembali sehingga banyaknya penumpukan perkara yang dapat mengakibatkan lamanya pemeriksaan perkara tersebut sehingga muncul upaya-upaya untuk memenangkan dan mempercepat perkara dengan melakukan suap ke penegak hukum. Berikan contoh sistem peradilan negara lain yang lebih efektif.

D. REALITAS PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Realita penegakan hukum di Indonesia masih sangat jauh dari apa yang diharapkan. Dalam banyak kasus masih ditemui adanya diskriminasi bagi masyarakat miskin dan yang tidak mampu dan perlakuan khusus bagi orang-orang yang memiliki uang dan kekuasaan. Penegakan hukum ibarat pisau yang tajam menusuk kaum lemah, miskin dan termarginalkan sedangkan tumpul bila berhadapan dengan para penguasa dan pemilik modal.

Hal ini terlihat jelas dalam perkara lalu lintas di jalan. Aparat penegak hukum dapat dengan terang dan jelas menjual identitas dirinya sebagai penegak hukum untuk menerima suap dari para pelanggar lalu-lintas dengan penyelesaian damai di tempat.

Suap terjadi hampir di semua lapisan penegak hukum. Polisi, jaksa, hakim bahkan lembaga yang bersih seperti KPK anggota penegak hukumnya pernah melakukan pemerasan. Berdasarkan beberapa survey yang dilakukan oleh Lembaga Survey International maupun Nasional terlihat lemahnya lembaga dan aparat penegak hukum dalam melakukan tugasnya karena ada tekanan dari atasan. Penerimaan uang terima kasih ataupun syarat untuk mempercepat urusan adalah hal yang biasa dimana semua orang melakukannya sehingga secara umum bukan merupakan suatu kesalahan. Para penegak hukum berusaha untuk mempergunakan kekuasaannya mengadakan pemerasan (*extortion*) terhadap pihak yang menjadi objek pemeriksaan atau juga dengan sukarela menerima suap (*bribery*). Bahkan dalam lembaga pemasyarakatan juga terjadi pemerasan dan suap untuk mendapat sarana dan prasarana khusus sampai dengan permohonan bebas bersyarat.

Contoh Kasus :

Jakarta, (ANTARA News) - Menteri Hukum dan HAM Patrialis Akbar diminta untuk mengusut pemerasan terhadap tahanan atau narapidana di Lembaga Pemasyarakatan serta membersihkan oknum-oknum aparat yang terbukti menjalankan praktik tersebut. Permintaan itu disampaikan oleh Wakil Ketua Komisi III DPR RI Tjatur Sapto Edy di Gedung DPR/MPR di Jakarta Rabu terkait adanya keluhan masyarakat mengenai praktik pemerasan napi di Lapas. Bahkan, kata Tjatur, masalah itu juga dikeluhkan oleh mantan anggota DPR RI Bulyan Royan yang mengaku diperas oknum di LP Bangkinang, Riau. Dia mengatakan, praktik pemerasan terhadap napi oleh oknum pejabat dan pegawai Lapas, sudah menjadi rahasia umum. Bahkan dari hasil Kunker Komisi III DPR RI, terungkap masih adanya praktik pemerasan tersebut, meski hanya sekitar 20 persen di Lapas di daerah. (Antara 11/08/2010)

Berdasarkan laporan *World Economic Forum*⁹⁷, dapat dilihat hasil survei yang disebut *the Global Competitiveness Index Analyzer Report 2011-2012*, yang dikeluarkan terhadap 142 Negara di dunia, Indonesia menempati urutan ke 46 dari 142 negara.

⁹⁷ Suatu lembaga survey independen internasional yang berkonsentrasi untuk meningkatkan kemampuan ekonomi negara-negara di dunia yang melibatkan pebisnis, politisi, akademisi dan pimpinan-pimpinan di bidang lainnya.

Indonesia lebih rendah dengan beberapa Asia Tenggara lainnya seperti Singapura (2), Malaysia (21), Brunai Darusalam (28) dan Thailand (39). Salah satu kriteria yang disebutkan mengapa kemampuan persaingan bisnis di Indonesia rendah adalah masalah korupsi dan etik yang menempati urutan ke 69 (skor 3.24) dibandingkan dengan Singapura urutan ke 1 (6.51), permasalahan suap dan pembayaran yang tidak wajar urutan ke 103 (3.26), Singapura urutan ke 3 (6.66). Indonesia seharusnya tidak perlu berada pada urutan ke 103. Urutan ini seharusnya dapat ditingkatkan jika pemerintah serius membuat pengaturan terhadap korupsi di sektor swasta. Data ini akan memberikan gambaran kepada para investor untuk lebih berhati-hati dalam melakukan bisnis di Indonesia. Selain korupsi dalam tubuh birokrasi dan pembayaran-pembayaran yang tidak seharusnya kepada pejabat publik, belum terjaminnya perlakuan yang sama terhadap para pelaku usaha yang jujur dengan pengusaha yang memanfaatkan pejabat publik untuk mendapatkan fasilitas yang lebih juga membuat investor enggan berinvestasi di Indonesia.

WORLD ECONOMIC FORUM													
The Global Competitiveness Report 2011-2012													
No.	Index	Philippine		Indonesia		Thailand		Brunei		Malaysia		Singapore	
		Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
1	GCO Global Competitiveness Index 2011-2012	75	4.08	46*	4.38	39	4.52	28	4.78	21	5.08	2	5.63
2	Intellectual Property Protection	102	2.8	62	3.63	92	3.09	52	4.39	28	5.31	2	6.1
3	Ethics and Corruption	127	2.37	69	3.24	75	3.13	20	5.09	37	4.51	1	6.51
4	Public trust of Politicians	128	1.84	56	3.14	91	2.36	15	4.75	25	4.28	1	6.4
5	Irregular payments and bribes	119	3.01	103	3.26	79	3.76	32	5.4	43	4.79	3	6.66
6	Judicial Independence	102	2.95	76	3.6	55	4.2	42	4.77	43	4.68	20	5.64
7	Government Inefficiency	121	2.95	53	3.79	49	3.83	36	4.12	16	4.79	1	5.91
8	Transparency of Government policymaking	120	3.61	87	4.06	75	4.18	80	4.12	26	5.01	1	6.27
Sumber: http://gcr.weforum.org/gcr2011/		*Indonesia sebelumnya (2010-2011) pada rank: 44 (turun 2 tingkat)											

Lembaga Pemeringkat *Moody's Investors Service* menaikkan peringkat utang Indonesia dari Ba1 menjadi Baa3 sehingga layak untuk investasi. Lembaga *Fitch Ratings* menaikkan peringkat utang Indonesia untuk utang luar negeri valuta asing jangka panjang (*foreign currency long-term senior debt*) dari BB+ menjadi BBB- dengan prediksi stabil Desember 2011. Ada catatan kelemahan dari kedua lembaga rating dalam penanganan korupsi di Indonesia yang harus diperbaiki. Sebelumnya lembaga lain

seperti hasil *Survey Political and Economic Risk Consultancy (PERC)* pada Tahun 2010 yang diumumkan pada tahun 2011, menempatkan Indonesia di Peringkat Pertama (1) sebagai negara terkorup dari 16 Negara Asia Pasifik yang menjadi tujuan Investasi. Hal ini tentu sangat memilukan, tetapi ini kenyataannya yang harus diterima. *Bribe Payer Index* (2011) yang dikeluarkan oleh *Transparency International* berdasarkan survey terhadap 3.016 pebisnis menempatkan Indonesia di ranking ke-25 dari 28 negara yang disurvei. Ini menunjukkan praktik suap yang dilakukan pengusaha di Indonesia menduduki 4 besar terburuk di dunia. Satu-satunya peningkatan adalah dalam Indeks Persepsi Korupsi (IPK) 2011, Indonesia berada pada peringkat ke 100 dari 183 negara, dengan skor 3,0 (sebelumnya 2010 skor 2,8). Namun juga masih tertinggal dengan negara Singapura, Brunei, Malaysia dan Thailand. Laporan terkini mengenai Indeks Penegakan Hukum 2011 (*Rule of Law Index*) yang dirilis *World Justice Project (WJP)* menyebutkan korupsi di Indonesia meluas di berbagai sektor. Di antara negara-negara Asia Timur dan Pasifik, Indonesia berada di ranking ke-12 dari 13 negara. Sedangkan secara global, korupsi di Indonesia di peringkat ke- 47 dari 66 negara. Perlu dipahami bahwa semakin atas peringkat, jumlah korupsi semakin rendah. Sedangkan semakin bawah peringkat, jumlah korupsi semakin banyak.

Bahan Diskusi :

Berdasarkan hasil survey lembaga internasional tersebut lakukanlah analisis korelasi antara integritas penegak hukum dengan posisi peringkat Indonesia.

Keadaan ini harus diperbaiki dengan berbagai upaya baik yang ditempuh oleh pemerintah maupun pihak-pihak yang berperan langsung terhadap turunnya kepercayaan masyarakat dunia terhadap iklim investasi, birokrasi dan penanganan korupsi di Indonesia.

E. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Penegakan hukum sepanjang sejarah tidak terlepas dari tekanan-tekanan pihak yang berkepentingan. Tekanan terhadap penegak hukum dapat dilakukan dengan berbagai macam cara. Hal ini dimulai dari yang paling sederhana seperti memberikan

uang kepada polisi lalu-lintas dalam hal terjadi pelanggaran lalu-lintas sampai dengan munculnya surat sakti⁹⁸ oleh pejabat kepada penegak hukum untuk tidak melakukan atau melakukan sesuatu.

Uang dan materi (semua yang dapat dinilai dengan uang) merupakan faktor yang sangat berpengaruh dalam penegakan hukum. Hakim terlibat penerimaan uang suap, jaksa melakukan pemerasan, bahkan pihak kepolisian yang memperdagangkan pasal-pasal untuk mendapatkan imbalan adalah bukti rentannya penegak hukum apabila berhadapan dengan pemberian uang. Hal ini dianggap terjadi karena kurangnya gaji para penegak hukum dibandingkan dengan kebutuhan yang terus meningkat. Namun disisi lain moralitas penegak hukum memang sangat rendah sehingga sangat rentan dipengaruhi oleh pemberian suap.

Sebuah hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat hubungan 'positif yang cukup erat dan signifikan' antara fasilitas hakim dengan varitas perkara dan kinerja hakim. Semakin baik fasilitas yang disediakan untuk hakim dan variasi perkara yang ditangani di tempat dia bertugas, semakin tinggi pula kinerja hakim tersebut⁹⁹. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hakim hanya dapat melakukan suatu perbuatan baik/kinerja baik jika terdapat fasilitas baik. Dengan demikian orientasi pendukung untuk menunjukkan kualitas putusan hakim adalah fasilitas. Hal ini sangat berbahaya. Bila ukuran fasilitas tersebut rendah akan terjadi kecenderungan kinerja hakim menurun sehingga berdampak pula rentannya hakim untuk menerima fasilitas dari luar yang bertentangan dengan kewajibannya.

Media massa juga banyak mempengaruhi penegakan hukum di Indonesia. Perkembangan media masa cetak dan elektronik serta fasilitas jaringan sosial seperti *facebook*, *twitter*, *youtube* dan lainnya, kedudukan hukum kasus "cicak-buaya" Bibit-Chandra, kasus "pencurian sandal jepit" AAL dan kasus "koin keadilan" Prita Mulyasari dapat menunjukkan betapa rentannya proses penegakan hukum terhadap desakan media massa dan jejaring sosial seperti disebut di atas. *Trial by press* atau peradilan dengan penggunaan media yang bersifat publikasi massa, terus terjadi. Ada

⁹⁸Istilah digunakan untuk menunjukkan adanya intervensi dari pihak tertentu biasanya atas an penegak hukum atau pihak yang lebih tinggi untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang bertentangan dengan penegakan hukum.

⁹⁹Zaharuddin Utama, 2008, dalam Tim Penyusun Buku *Bagir Manan Ilmuan dan Penegak Hukum (Kenangan Sebuah Pengabdian)*, Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, hal. 193

hal positif dari pengaruh media massa, namun ada pula pengaruh negatif. Saat ini kasus-kasus yang sedang berjalan dipertontonkan di media cetak dan elektronik setiap saat. Media massa membentuk opini masyarakat sehingga sulit bagi penegak hukum untuk menilai secara objektif karena adanya tekanan tersebut. Dengan demikian apapun putusan akhirnya adalah untuk mengakomodir desakan masyarakat. Padahal pendapat publik melalui tekanan press belum tentu benar secara hukum (*the truth is not always the same as the majority decision*).

Birokrasi, politik dan kekerabatan juga sangat berpengaruh dalam penegakan hukum. Aparat penegak hukum seperti Kepolisian dan Kejaksaan dalam melakukan tugasnya sering berbenturan dengan kekuasaan. Hal ini menyulitkan kepolisian dan kejaksaan untuk melakukan tugasnya secara obyektif. Apalagi bila orang yang terkena kasus merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif. Keberadaan KPK jelas terlihat karena ketidakpercayaan masyarakat atas kinerja Kepolisian dan Kejaksaan. Dengan ketidakpercayaan yang demikian pada aparat penegak hukum, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) lebih diyakini oleh masyarakat sebagai lembaga yang independen dan tidak terkooptasi kekuasaan.

Bahan Diskusi :

Faktor-faktor dan pola-pola apa yang sering digunakan untuk mempengaruhi penegakan hukum baik di Kepolisian, Kejaksaan, maupun di Pengadilan Tingkat Pertama (PN), Pengadilan Tinggi (PT) dan Mahkamah Agung (MA)?

Dalam realita, ada beberapa faktor non-hukum yang mempengaruhi pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Berikut akan disampaikan faktor-faktor non-hukum yang mempengaruhi putusan Mahkamah Agung dalam perkara tindak pidana korupsi¹⁰⁰. Ternyata dalam memutuskan perkara tindak pidana korupsi Mahkamah Agung dipengaruhi oleh faktor-faktor lain di luar hukum, yaitu:

¹⁰⁰Hasil Penelitian ini dilakukan oleh Fakultas Hukum UPH bekerjasama dengan TIRI-Indonesia Tahun 2010, dengan mengambil 20 sampel putusan Mahkamah Agung perkara Tindak Pidana Korupsi dimulai dari Putusan Tahun 2006 sampai dengan Putusan Tahun 2009.

1. Faktor usia terdakwa

Berdasarkan hasil analisis terhadap 20 (dua puluh) buah putusan Mahkamah Agung perkara korupsi yang dikelompokkan berdasarkan klasifikasi usia terdakwa diperoleh data sebagai berikut:

Distribusi Usia

Usia	Frek	Frek. Rel. (%)
28-36	2	7
37-45	7	26
46-54	11	41
55-63	5	19
64-72	2	7
Total	27	100

Mencermati tabel tersebut maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa ternyata pelaku tindak pidana korupsi paling banyak dilakukan oleh orang yang berusia 46-54 tahun yang dalam tabel tersebut memperlihatkan kejadian 11 kasus tindak pidana korupsi dari jumlah 20 kasus, dengan frekuensi 41%. Angka tertinggi kedua adalah mereka yang berusia antara 37-45 tahun dengan 7 kasus atau frekuensi 26%, disusul yang berusia 55-63 tahun dengan 5 kasus atau 19%, keempat adalah mereka yang berusia antara 28-36 tahun dan 64-72 tahun dengan masing-masing kelompok terdapat 2 kasus atau 7%. Usia 46-54 tahun menunjukkan jumlah yang tinggi/banyak karena pada rentang usia tersebut para terdakwa sudah menempati posisi mapan, yaitu menjabat sebagai pimpinan pada suatu lembaga atau sebagai pelaksana proyek sehingga dengan posisi tersebut mereka memiliki kewenangan yang rentan untuk disalahgunakan.

2. Faktor domisili

Berdasarkan hasil analisis terhadap 20 (dua puluh) buah putusan Mahkamah Agung perkara korupsi yang dikelompokkan berdasarkan domisili terdakwa yang dalam hal ini berasal dari pulau Jawa dan Sumatera maka diperoleh data sebagai berikut:

Distribusi Domisili

Domisili	Frek.	Frek. Rel. (%)
P. Jawa	22	82
Sumatera	5	18
Total	27	100

Mencermati data dalam tabel tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa angka korupsi di pulau Jawa sangat banyak, yaitu mencapai angka 82% atau dengan kata lain terdapat 22 orang pelaku dari total 27 terdakwa kasus korupsi pada 20 buah putusan yang berhasil diinventarisir. Angka korupsi di Pulau Jawa sangat banyak karena pulau Jawa merupakan sentral peredaran uang dan sekaligus padat proyek pembangunan sehingga peluang untuk melakukan korupsi sangat besar.

3. Faktor jabatan yang diemban terdakwa

Berdasarkan hasil penelitian dapat dilihat bahwa kecenderungan terjadinya tindak pidana korupsi dilakukan oleh pejabat-pejabat yang memiliki kewenangan, kemampuan dan kesempatan untuk melakukan tindak pidana korupsi tersebut sebagaimana dalam data berikut ini:

Distribusi Jabatan	Frek.	Frek.Rel.(%)
Pimpinan	12	44
Wakil	4	15
Pelaksana	8	30
Peg. Swasta	3	11
Total	27	100

Pimpinan yang memiliki jabatan tertentu seperti Direktur Utama, Pimpinan Operasional, Kepala Desa, Gubernur Bank Indoensia, Direktur Utama Bank Mandiri dan Kepala Kantor Wilayah suatu departemen memiliki frekuensi tindak pidana korupsi lebih tinggi dibandingkan dengan jabatan-jabatannya lainnya. Keadaan menunjukkan bahwa semakin tinggi kedudukan dan jabatan seseorang kecenderungan untuk melakukan tindak pidana korupsi tersebut semakin tinggi.

Anggapan bahwa ada kecenderungan bahwa wakil suatu instansi pemerintah maupun lembaga negara tidak memiliki kekuasaan dan kesempatan dalam melakukan tindak pidana korupsi dalam hasil penelitian ini tidak seluruhnya benar. Dapat dilihat bahwa yang memiliki wakil pimpinan hampir seluruhnya (90%) adalah pejabat yang pernah menduduki jabatan sebagai wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, misalnya Putusan MA No. 40 K/Pid/2006, pelaku adalah para mantan wakil ketua DPRD Banten Priode Tahun 2001-2004, sedangkan Putusan MA No. 905 K/Pid/2006, merupakan mantan wakil ketua DPRD Sumatera Selatan. Dapat disimpulkan bahwa kedudukan jabatan sebagai wakil lebih banyak terjadi dalam tindak pidana korupsi di lingkungan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Selain jabatan pimpinan, kedudukan jabatan sebagai pelaksana suatu tugas juga menempati posisi ke 2 (30%) sebagai jabatan yang cenderung melakukan tindak pidana korupsi setelah pimpinan. Hal ini dimungkinkan karena pelaksana bersentuhan langsung dengan pemakai, dengan masyarakat bahkan dengan uang yang dilihat dan diterimanya. Namun jumlah kerugian atas perbuatan pelaksana harian ini tidak lebih besar dibandingkan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pimpinan. Kedudukan pelaksana sangat rentan melakukan tindak pidana korupsi apabila dilakukan demi menjalankan tugas ataupun adanya perintah dan tekanan dari pimpinan untuk ikut serta secara bersama melakukan tindak pidana tersebut. Walaupun ada niat untuk mendapat bagian dari tindak pidana korupsi tersebut tetapi tidak signifikan berarti dibanding tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pimpinan. Selain itu di lingkungan swasta ataupun jabatan sebagai pengusaha juga sering terjadi tindak tindak pidana korupsi. Namun hal ini jarang sekali diekspos dan diberitakan kepada publik. Dari tabel tersebut dapat disimpulkan kecenderungan melakukan tindak pidana korupsi lebih banyak dilakukan oleh pimpinan perusahaan dan pimpinan lembaga negara sedangkan pelaksana menempati urutan kedua sebagai pelaksana dari pimpinan yang korup tersebut. Wakil ketua jarang melakukan kecuali yang memiliki jabatan dalam lembaga perwakilan rakyat. Jabatan wirausaha dan wakil dalam suatu jabatan tidak sering melakukan tindak pidana korupsi.

4. Faktor institusi darimana terdakwa berasal.

Pelaku tindak pidana terbesar 41% dilakukan oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam lingkup di pusat maupun di daerah. Hal ini membuktikan bahwa

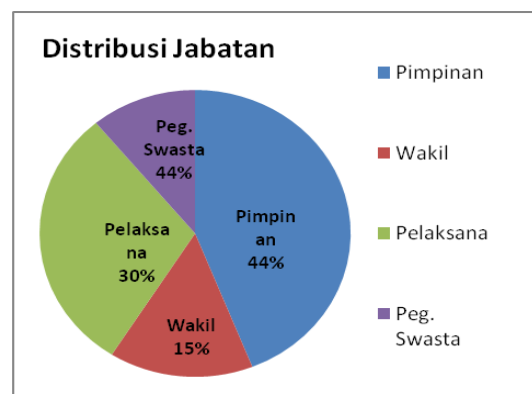
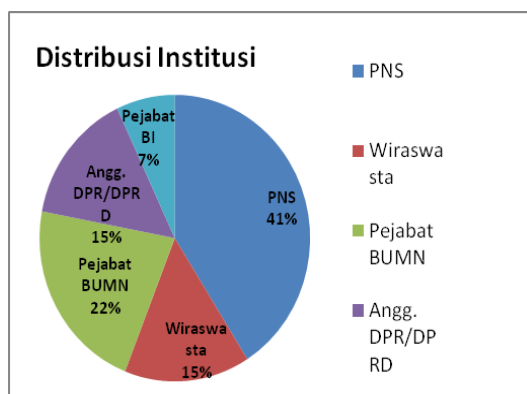
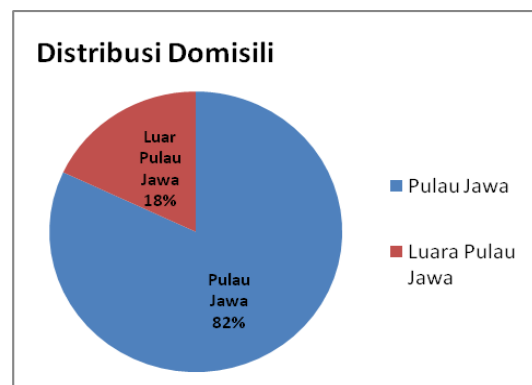
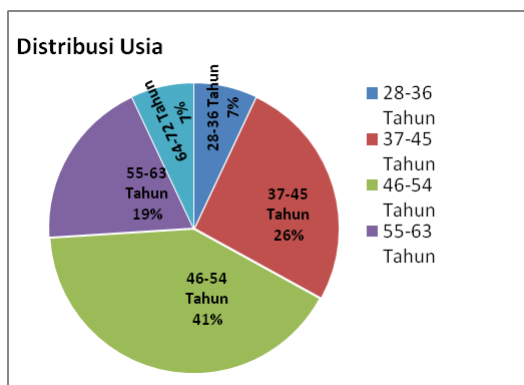
penyalahgunaan jabatan baik secara melawan hukum maupun tidak melawan hukum sering dilakukan oleh PNS. Oleh sebab itu dakwaan yang sering muncul dalam perbuatan tindak pidana korupsi adalah Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang tindak pidana korupsi.

Selanjutnya institusi yang cenderung melakukan tindak pidana korupsi adalah pejabat Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kedudukan dari PNS dan pejabat BUMN adalah tidak jauh berbeda karena keduanya dapat dikenakan Pasal 2 dan Pasal 3 No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang tindak pidana korupsi. Hal ini dikarenakan uang yang di korupsi di BUMN adalah uang negara sehingga unsur adanya kerugian negara dan menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan diri sendiri dan orang lain bisa dijadikan dasar. Tingginya tingkat korupsi di lembaga BUMN dikarenakan banyaknya kesempatan untuk melakukan tindak pidana korupsi tersebut anggapan bahwa perbuatan pidana yang dilakukan bukan merupakan tindak pidana korupsi karena bukan merupakan uang negara seperti yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Bank BUMN dan PT. Persero milik negara seperti PT. Persero PLN dan lain sebagainya.

Dengan demikian dari hasil penelitian, tingkat tindak pidana korupsi di BUMN cenderung lebih besar terjadi setelah PNS. Urutan berikutnya adalah insitutsi DPR dan DPRD. Institusi ini merupakan lembaga yang sering melakukan tindak pidana korupsi. Korupsi khususnya terjadi terhadap anggaran-anggaran pembiayaan yang digunakan oleh anggota dewan maupun yang diterima dari pemerintah daerah dalam meloloskan rencana anggaran di pemerintahan daerah. Selain itu terjadi pula tindak pidana suap kepada anggota dewan untuk meloloskan calon-calon kepala pemerintahan maupun pejabat tertentu yang ingin menduduki jabatan tertentu dipemerintahan pada saat melakukan *fit and proper test* di DPR. Bank Indonesia sebaga lembaga negara dibidang moneter juga merupakan lembaga yang rentan terhadap tindak pidana korupsi, terutama para pejabat BI yang memberikan kebijakan yang merugikan keuangan negara dan memperkaya orang lain. Meskipun pejabat BI tidak menerima secara langsung kerugian negara tetapi telah memperkaya orang lain dengan uang negara tersebut. Dalam tabel berikut ini terlihat kedudukan instansi negara yang memiliki frukensi tertinggi dalam melakukan tindak pidana korupsi.

Distribusi Institusi	Frek.	Frek.Rel.(%)
PNS	11	41
Wiraswasta	4	15
Pejabat BUMN	6	22
Angg. DPR/DPRD	4	15
Pejabat BI	2	7
Total	27	100

Berikut dalam chart, distribusi korupsi berdasarkan hasil penelitian yang telah dijelaskan di atas:



F. INTEGRITAS DALAM PENEGAKAN HUKUM

1. Integritas dalam Penegakan Hukum

Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen menyebutkan bahwa “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) dan peradilan yang ada dibawahnya dan sebuah Mahkamah Konstitusi (MK) (Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen). Kedudukan Independensi peradilan ini diartikan bahwa peradilan memiliki kebebasan dan kemandirian untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan masalah internal insititutional dan substatif. Masalah tersebut adalah masalah personal hakim, etika, moralitas dan integritas serta kapabilitas hakim dalam kekuasaanya mengadili. Tiada satupun lembaga dapat mempengaruhi hakim dalam memutuskan perkaranya baik dari internal lembaga Mahkamah Agung maupun dari luar MA itu sendiri. Ini berarti hakim seharusnya tidak boleh dipengaruhi atau mempengaruhi berbagai keputusan dan akibat hukum yang dibuatnya sendiri, baik dari segi politis, ekonomis, maupun pengaruh kekerabatan.

Kemandirian dan independensi tersebut meliputi kemandirian personal (*personal judicial independence*)¹⁰¹, kemandirian substansial (*substancial judicial independence*)¹⁰², dan kemandirian internal kelembagaan (*institutional judicial independence*)¹⁰³. Kemandirian personal tergantung kepada moralitas dan integritas hakim dalam memutuskan perkara yang diperiksanya karena kemandirian ini tidak dapat diintervensi oleh lembaga lain. Bahkan secara struktural misalnya Hakim Pengadilan Negeri dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang diperiksanya tidak dapat diintervensi oleh Ketua Mahakamah Agung sekalipun. Putusan hakim tersebut tergantung kepada moralitas hakim, etika hakim dan integritasnya sendiri. Bila moralitas dan integritas hakim berada dalam posisi yang lemah, sudah dapat

¹⁰¹Kemandirian substantive adalah kemandirian dalam memeriksa dan memutuskan suatu perkara semata-mata untuk menegakkan kebenaran dan keadilan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum.

¹⁰²Kemandirian Institusional adalah kemandirian lembaga kehakiman dari intervensi berbagai lembaga kenegaraan dan pemerintahan lainnya didalam memutuskan suatu perkara.

¹⁰³Kemandirian internal kelembagaan adalah kemandirian yang dimiliki oleh peradilan untuk mengatur sendiri kepentingan kepersionaliam kehakiman meliputi antara lain rekrutmen, mutasi, promosi, penggajian, masa kerja, masa pensiun dan lain sebagainya.

dipastikan dia akan hanyut dengan iming-iming sejumlah pemberian dari masing-masing pihak yang berperkara.

Baharuddin Lopa, mantan Jaksa Agung RI dan tokoh pejuang keadilan yang sangat dinyakini sebagai orang yang paling memiliki integritas dalam tugasnya memberikan 3 (tiga) syarat penegakan hukum agar tercapai suatu keadilan yaitu¹⁰⁴ :

- a. Harus adanya peraturan hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat
- b. Harus ada aparat hukum yang profesional dan bermental tangguh atau memiliki integritas moral terpuji.
- c. Harus adanya kesadaran hukum masyarakat yang memungkinkan dilaksanakannya penegakan hukum.

Faktor kedua yang Baharuddin Lopa sebutkan di atas menyangkut integritas dan moral terpuji, ternyata merupakan unsur yang sangat langka pada dewasa ini, tidak terkecuali juga para aparaturnya di pengadilan termasuk para hakim. Merosotnya komitmen moral terhadap cita-cita profesi yang dapat diamati dari makin melembaganya penyelewengan cita-cita profesi, baik melalui praktik dagang hukum, suap menyuap, maupun kolusi.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa putusan hakim bisa diatur (dikompromikan) sesuai permintaan pihak yang berperkara dengan kompensasi sejumlah uang. Tolok ukur uang kompensasi tergantung kepada bobot kasus (nilai urangnya) dan berat ringannya putusan yang diharapkan. Semakin tinggi bobot perkara, semakin tinggi pula kompensasinya, dan semakin ringan vonisnya yang dimintakan dan diputuskan, semakin besar pula uang balas jasanya, dan begitu pula sebaliknya¹⁰⁵.

Para hakim cenderung lebih mengutamakan ambisinya ketimbang misi hukum dan keadilan. Cukup banyak hakim yang telah dengan sadar menggadaikan idealismenya (cita-cita profesinya) demi untuk mendapatkan uang guna memperkaya diri sendiri. Moto perjuangan *fiat justitia roeat coelum*, yang artinya tegakkan keadilan meskipun langit akan runtuh, telah diselewengkan demi uang

¹⁰⁴BaharuddinLopa, 1987, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia* (Cetakan I), Jakarta: Bulan Bintang,hal. 3

¹⁰⁵Salman Lutha dan Agus Triyanta, 1997, *Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparat Keadilan*, Jakarta: Jurnal Hukum, No. 9 Vol. 4, hal. 54

meskipun keadilan akan hancur¹⁰⁶. Hal ini sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip yang dikemukakan dalam Rancangan Hukum Bangalore mengenai Perilaku Hakim 2001 yang diterima oleh Kelompok Kehakiman untuk memperkuat integritas pengadilan seperti diubah pada Rapat Meja Bundar dari para Hakim Kepala yang diadakan di Istana Peace, Den Haag, 25-26 Nopember 2002. Salah satu nilai yang disepakati adalah 'prinsip tidak memihak' yang menyebutkan bahwa sikap tidak memihak adalah sangat penting bagi diputuskannya perkara pengadilan secara baik. Hal itu berlaku tidak saja pada keputusan itu sendiri, namun juga pada proses diputuskannya sebuah perkara. Dengan demikian hakim harus memiliki nilai-nilai sebagai berikut¹⁰⁷:

- a. Seorang hakim harus melakukan tugas kehakimannya tanpa pilih kasih, berpihak dan berprasangka;
- b. Seorang hakim harus menjamin bahwa perilakunya, baik di dalam maupun diluar pengadilan tidak memihak, memelihara dan meningkatkan kepercayaan masyarakat, orang-orang yang bekerja di bidang pengadilan dan orang-orang yang bersengketa terhadap ketidakberpihakan hakim dan pengadilan;
- c. seorang hakim, sedapat mungkin harus berperilaku untuk meminimalkan keadaan dimana ia dapat dinyatakan bahwa dia tidak berhak untuk mendengarkan dan memutuskan suatu perkara;
- d. Seorang hakim tidak boleh, secara sadar, ketika perkaranya belum dibuka atau sebelum perkara itu datang, membuat komentar atau ulasan apapun yang mungkin dapat mempengaruhi hasil dari proses perkara atau mengurangi kewajaran dari suatu proses. Seorang hakim juga tidak boleh membuat komentar di depan umum atau yang dapat mempengaruhi persidangan perkara yang adil dari seseorang atau sebuah masalah;
- e. Seorang hakim harus menyatakan dirinya tidak berhak ikut serta dalam perkara dimana hakim itu tidak dapat memutuskan sebuah perkara secara tidak memihak atau jika tampaknya hakim tersebut tidak dapat memutuskan perkara secara

¹⁰⁶*Ibid.*, hal. 58

¹⁰⁷Henry P. Panggabean, 2009, *Tanggung Jawab Etika: Profesi Hukum*, Karawaci: UPH Press, hal. 201

tidak memihak. Persidangan perkara tersebut adalah antara lain, namun tidak terbatas pada perkara-perkara dimana :

- Hakim mempunyai sifat kecenderungan yang nyata atau prasangka mengenai suatu pihak atau pengetahuan pribadi mengenai fakta-fakta yang sedang dipersengketakan dalam sebuah persidangan;
- Hakim sebelumnya bertindak sebagai pengacara dan saksi penting dalam sebuah sengketa; atau
- Hakim, atau salah seorang anggota keluarga hakim mempunyai kepentingan ekonomi terhadap hasil dari suatu persengketaan.

2. Harapan Penegakan Hukum di Indonesia

Putusan pengadilan harus mengandung unsur kemanfaatan kepada masyarakat artinya isi putusan ini tidak hanya bermanfaat bagi pihak berperkara tapi juga bagi masyarakat luas. Masyarakat berkepentingan atas keputusan hakim itu karena masyarakat menginginkan adanya keseimbangan tatanan dalam masyarakat¹⁰⁸. Hakim harus mengisi kekosongan hukum atau hukumnya tidak jelas dengan melakukan penemuan hukum (*reschtvinding*) yang pada gilirannya akan menjadi yurisprudensi tetap menuju penciptaan hukum (*rechtsschepping*).

Mahkamah Agung dengan instruksi No. KMA/015/inst/VI/1998, tanggal 1 Juni 1998 menginstruksikan agar para hakim memantapkan profesionalisme dalam mewujudkan peradilan yang berkualitas, dengan menghasilkan putusan hakim yang eksekutable berisikan *ethos* (integritas: independensi, tidak memihak), *pathos* (pertimbangan yuridis yang utama), *filosofis* (berintikan rasa keadilan dan kebenaran), *sosiologis* (sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat), *serta logos* (dapat diterima akal sehat), demi terciptanya kemandirian para penyelenggara Kekuasaan Kehakiman.

¹⁰⁸M.Hatta Ali, 2008, dalam Tim Penyusun Buku *Bagir Manan Ilmuan dan Penegak Hukum (Kenangan Sebuah Pengaduan)*, Jakarta:Mahkamah Agung Republik Indonesia, hal. 204

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, M. Hatta, 2008, dalam Tim Penyusun Buku *Bagir Manan Ilmuan dan Penegak Hukum (Kenangan Sebuah Pengabdian)*, Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Alkostar, Artidjo, 2007, *Disertasi: Korelasi Kongsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modren*, Semarang: Pascarjana UNDIP
- Atmasasmita, Romli, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Jakarta: Mandar Madju
- Benveniste, GUY, 1991, *Birokrasi*, Jakarta: CV.Rajawali
- Budiarjo, Miriam (ed.), 1986, *Aneka Pemikiran tentang Kekuasaan dan Wibawa*, Jakarta: SinarHarapan
- Marmosudjono, Sukarton, 1989, *Penegakan Hukum di Negara Pancasila*, Jakarta: Pustaka Kartini
- Masduki, Teten dan Fadjar, Muktie, 2007, *Menyingkap Korupsi di Daerah*, Jakarta: Laporan ICW
- Hartanti, Evi, 2007, *Tindak Pidana Korupsi 2ed.*, Jakarta: SinarGrafika
- Klitgaard, Robert, 1998, *Membasmi Korupsi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Kusnardi, Moh. dan Saragih, Bintan, 1985, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama
- Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmily, 1985, *Pengantar Hukum Tata Neagra Indonesia*, Jakarta: PSH HTN FH UI
- Lopa, Baharudin, 1987, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia (Cetakan I)*, Jakarta: Bulan Bintang
- Luthan, Salman dan Triyanta, Agus, 1997, *Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparat Keadilan*, Jakarta: Jurnal Hukum, No. 9 Vol. 4
- Mertokusumo, Sudikno, 2001, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Liberty
- Myrdal, Gunnar, 1970, *Corruption as ah Hindrance to Modrenization in South Asia*”, dalam *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*, ed. Arnold J. Heidenheimer, New York: Holt, Rinehart & Winston

Panggabean, Henry P., 2009, *Tanggung Jawab Etika: Profesi Hukum*, Karawaci: UPH Press

YLBHI, 2006, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, Jakarta: YLBH-PSHK

Utama, Zaharuddin, 2008, dalam Tim Penyusun Buku *Bagir Manan Ilmuan dan Penegak Hukum (Kenangan Sebuah Pengabdian)*, Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.

BAB IV

**IMPLEMENTASI REGULASI KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK
BAGI PENEGAKAN HUKUM DAN PELAYANAN PUBLIK YANG BERINTEGRITAS.**

Theofransus Litaay

KOMPETENSI DASAR :

Setelah mempelajari materi ini mahasiswa diharapkan dapat memahami tentang hak publik untuk tahu, kedudukan informasi publik sebagai hak warga negara dan *good governance*, kerangka regulasi keterbukaan informasi publik, pelaksanaannya di dalam penegakan hukum dan pelayanan publik, serta dampaknya bagi integritas penegakan hukum dan pelayanan publik jika tidak dilaksanakan.

POKOK BAHASAN :

1. Hak untuk Tahu dan *Good Governance*;
2. Kerangka Regulasi Keterbukaan Informasi Publik di Indonesia;
3. Kebutuhan Pengelolaan Informasi Publik di Lembaga Pelayanan Publik;
4. Dampak Lemahnya Keterbukaan Informasi Publik.

TUJUAN :

1. Mahasiswa dapat memberikan penilaian tentang kondisi keterbukaan informasi publik yang negatif dan positif;
2. Mahasiswa dapat menjelaskan tentang relasi keterbukaan informasi publik dengan hak asasi manusia dan *good governance*;
3. Mahasiswa dapat menjelaskan tentang kerangka regulasi keterbukaan informasi publik;
4. Mahasiswa dapat menjelaskan pemahamannya tentang kondisi keterbukaan informasi publik di Indonesia;
5. Mahasiswa dapat memberikan contoh-contoh yang relevan dengan kondisi keterbukaan informasi publik di Indonesia.

INSERSI MATA KULIAH DAN WAKTU YANG DIBUTUHKAN :

Materi ini dapat diinsersi ke dalam mata kuliah Hukum Pidana Khusus, Hukum Hak Asasi Manusia, Politik Hukum, Hukum Informasi Publik, Hukum Media, Hukum Administrasi Negara, Hukum dan Masyarakat 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. Contoh kasus yang berkaitan dengan bahan ajar bersama-sama dicari baik oleh mahasiswa maupun dosen;
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. Penjelasan proses perkuliahan.
2. Diskusi kelompok kecil ataupun diskusi diam untuk skenario kasus
3. Presentasi hasil diskusi.
4. Ceramah singkat.
5. Metode lain dilanjutkan dengan Role play ataupun Simulasi.

A. PENDAHULUAN

Materi ini akan dibuka dengan membahas enam skenario kasus keterbukaan informasi publik. Enam skenario kasus ini semuanya didasarkan pada kasus yang benar-benar terjadi. Silahkan menyimaknya di bawah ini dan silahkan memilih salah satu skenario yang ingin anda diskusikan lebih lanjut sesuai dengan instruksi di dalamnya:

Tabel 1. Skenario keterbukaan informasi publik.

Skenario	Deskripsi kasus	Pertanyaan
I	Skenario pertama berkaitan dengan masalah kesiapan layanan publik oleh pengadilan dengan contoh seorang mahasiswa fakultas hukum memasuki gedung pengadilan negeri untuk melakukan penelitian dokumen putusan atas suatu kasus lama. Sesudah mendaftar dan membayar biaya administrasi (besarnya biaya administrasi ini tidak diumumkan secara publik), sang mahasiswa diminta untuk membongkar sendiri tumpukan arsip berdebu di ruang arsip pengadilan.	Pertanyaan untuk didiskusikan saat ini di kelas (dengan mahasiswa yang duduk di sebelah kanan atau kiri anda): Apa sajakah informasi publik yang tidak tersedia bagi kebutuhan sang mahasiswa?
II	Skenario kasus kedua berkaitan dengan kesiapan lembaga hukum dalam menyediakan informasi publik secara transparan. Dengan contoh seorang peneliti memasuki salah satu gedung instansi dalam sektor hukum di Jakarta. Sesudah menyampaikan maksud bahwa yang bersangkutan akan memfoto-copy beberapa arsip, peneliti tersebut kemudian membayar biaya foto copy Rp 70.000 (besarnya biaya administrasi tidak diumumkan secara publik) untuk dokumen 25 halaman.	Pertanyaan untuk didiskusikan saat ini di kelas (dengan mahasiswa yang duduk di sebelah kanan atau kiri anda): Apa sajakah informasi publik yang tidak tersedia bagi kebutuhan sang peneliti dan apakah potensi korupsi dalam kaitan ini?

III	<p>Skenario kasus ketiga berkaitan dengan pelaksanaan keterbukaan informasi publik oleh pemerintah daerah. Contoh dari skenario ini adalah pada salah satu kecamatan di Kabupaten Jayapura, provinsi Papua mencanangkan pembuatan KTP langsung selesai dalam waktu 15 menit dengan biaya Rp 15.000,-. Kebijakan ini telah berlangsung pada saat ini dan menjadi salah satu produk kebijakan yang sangat dibanggakan kecamatan tersebut.</p>	<p>Pertanyaan untuk didiskusikan saat ini di kelas (dengan mahasiswa yang duduk di sebelah kanan atau kiri anda):</p> <p>Apakah anda pernah menemukan kebijakan semacam ini di daerah tempat tinggal anda?</p> <p>Apakah ini merupakan kebijakan yang perlu dipertahankan?</p> <p>Apakah informasi lain yang perlu disediakan bagi masyarakat?</p>
IV	<p>Skenario kasus keempat berhubungan dengan pelaksanaan keterbukaan informasi publik oleh lembaga pemerintah dan dampaknya bagi perencanaan pembangunan, sekaligus berdampak pada pelaksanaan regulasi dalam bidang pembangunan terkait. Pada skenario ini dicontohkan kasus pada satu universitas yang melakukan penelitian tentang ketahanan pangan untuk membuat rekomendasi kebijakan. Data yang tersedia di Bappeda sudah terlambat tiga (3) tahun, data dari Badan Pusat Statistik (BPS) terlambat satu (1) tahun. Penelitian tetap dilanjutkan dengan dasar proyeksi kondisi terakhir.</p>	<p>Pertanyaan untuk didiskusikan saat ini di kelas (dengan mahasiswa yang duduk di sebelah kanan atau kiri anda):</p> <p>Apakah kita dapat memaklumi kondisi ini?</p> <p>Apakah dampaknya bagi penyusunan pembangunan?</p> <p>Apakah dampaknya bagi masyarakat?</p>

V	<p>Skenario kasus kelima berkaitan dengan pelaksanaan keterbukaan informasi publik oleh lembaga swasta sebagai badan publik. Dalam kaitan ini akan dicontohkan tentang sekelompok orang tua mahasiswa yang meminta informasi kepada pengelola perguruan tinggi swasta (sebagai pengguna dana masyarakat sehingga termasuk kategori “Badan Publik”) dan meminta untuk mengumumkan kinerja lembaga dalam websitenya.</p>	<p>Pertanyaan untuk didiskusikan saat ini di kelas (dengan mahasiswa yang duduk di sebelah kanan atau kiri anda):</p> <p>Apakah perguruan tinggi memang wajib menyediakan akses informasi publik kepada mahasiswa dan orang tua mahasiswa?</p> <p>Jika anda setuju dengan jawaban tersebut, apakah hal ini juga berlaku bagi perguruan tinggi negeri dan perguruan tinggi swasta secara sama?</p>
VI	<p>Skenario kasus keenam berkaitan dengan keterbukaan informasi publik oleh lembaga pemerintah dalam melayani kepentingan hukum. Dicontohkan adanya seorang advokat yang mengurus perkara sengketa hak atas tanah harus meneliti riwayat tanah kliennya berdasarkan sejarah sejak jaman Belanda. Sang advokat diminta untuk membongkar sendiri arsip warkah di kantor Badan Pertanahan Nasional setempat.</p>	<p>Pertanyaan untuk didiskusikan saat ini di kelas (dengan mahasiswa yang duduk di sebelah kanan atau kiri anda):</p> <p>Apakah Badan Pertanahan Nasional wajib menyediakan akses informasi publik kepada warga masyarakat yang membutuhkan?</p> <p>Apakah perlu dibangun ruang penyimpanan dokumen yang baik disertai dengan petugas yang</p>

		<p>melayaninya?</p> <p>Apakah hal tersebut dapat memangkas pungutan liar di lembaga terkait?</p>
--	--	--

Kasus-kasus ini juga bisa didiskusikan dalam enam (6) kelompok dan mempresentasikan hasil kerja mahasiswa di depan kelas.

Sesudah mendiskusikan berbagai kasus tersebut, di bawah ini bisa disimak beberapa informasi yang penting berkaitan dengan urgensi penerapan keterbukaan informasi publik, yang diharapkan dapat memperkuat pemahaman mahasiswa.

B. “HAK UNTUK TAHU” DAN *GOOD GOVERNANCE*

Bagian di bawah ini akan membahas tentang “hak untuk tahu” (*the right to know*) sebagai hak asasi manusia baik secara universal maupun yang diakui di Indonesia, konsep *good governance* dalam kaitan dengan informasi publik.

1. Hak untuk tahu (*the right to know*)

Menurut Pope, hak mendapat informasi terkait erat dengan pertanggung gugat yang merupakan tujuan utama sistem pemerintahan demokrasi¹⁰⁹. Pope menjelaskan bahwa tanpa adanya keterbukaan informasi, maka penggunaan sumber daya yang penting dapat diambil pemerintah tanpa kontrol sehingga menutup pintu bagi peninjauan ulang berdasarkan perdebatan publik yang dilandasi oleh informasi yang lengkap¹¹⁰.

Di dalam pengamatannya terhadap perkembangan kebebasan informasi publik global, Blanton berpandangan bahwa “hak untuk tahu” (*right to know*) merupakan satu fenomena global yang berlangsung seiring dengan menguatnya demokrasi. Dalam satu dekade terakhir saja, telah ada tambahan 26 negara yang memiliki undang-undang mengenai kebebasan informasi publik¹¹¹. Kondisi di berbagai negara menunjukkan bahwa kebebasan informasi publik dapat

¹⁰⁹ Jeremy Pope, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 430

¹¹⁰ *Ibid.*, hal. 430

¹¹¹ T. Blanton, T., 2002b, *The World's Right to Know*, *Foreign Policy*, July-August 2002, hal. 50

memperkuat demokrasi dan mencegah korupsi¹¹², misalnya permintaan informasi publik yang sangat tinggi di Jepang, Thailand, dan Amerika Serikat dan pemanfaatan aturan kebebasan informasi publik untuk melawan korupsi ataupun membongkar skandal dana politik sebagaimana yang dilakukan di Jepang dan China, serta pemanfaatan aturan kebebasan informasi publik untuk mendorong transparansi pemerintahan sebagaimana yang terjadi di Kanada, Irlandia, Hungaria dan negara-negara Eropa timur.

Secara historis, kelahiran aturan yang melandasi keterbukaan informasi publik, terjadi pertama kalinya di Swedia pada tahun 1766 lewat kelahiran undang-undang kebebasan pers yang dilahirkan oleh parlemen negara tersebut untuk dapat mengakses informasi yang ditutup-tutupi oleh pemerintah Swedia waktu itu¹¹³. Hingga saat ini, kebebasan informasi publik telah menjadi salah satu ciri negara demokrasi modern¹¹⁴.

Blanton mengemukakan bahwa kebutuhan masyarakat akan informasi publik adalah sangat besar, itu sebabnya seiring dengan menguatnya demokrasi pasca runtuhnya kekuasaan tangan besi di Uni Sovyet dan Eropa Timur, maka dunia berhadapan dengan hadirnya undang-undang kebebasan informasi di berbagai negara di dunia dimana negara-negara memberikan hak kepada warga negaranya untuk bisa mengakses informasi publik. Blanton memberikan beberapa contoh, misalnya di Jepang, dimana pada minggu pertama lahirnya undang-undang kebebasan informasi di sana, warga masyarakat telah memasukan lebih dari 4.000 permintaan informasi. Contoh lainnya di Thailand, dimana lebih dari 500.000 warga masyarakat telah mengajukan permohonan informasi publik dalam tiga tahun pertama berlakunya undang-undang kebebasan informasi di negara tersebut¹¹⁵. Undang-undang kebebasan informasi di Amerika Serikat adalah yang paling banyak diakses, misalnya pada tahun 2000 saja ada dua juta permintaan penggunaan undang-undang kebebasan informasi baik dari perorangan, korporasi, dan warga negara asing¹¹⁶.

¹¹² T. Blanton, 2002b, *Ibid.*, hal. 52-55

¹¹³ T. Blanton, 2002b, *Ibid.*, lihat pula dalam Jeremy Pope, 2003

¹¹⁴ T. Blanton, 2002b, *Ibid.*, hal. 56

¹¹⁵ T. Blanton, 2002b, *Ibid.*, hal. 56

¹¹⁶ T. Blanton, 2002b, *Ibid.*, hal. 50

Informasi publik senantiasa berada di dalam tarik menarik antara posisinya sebagai “milik” rakyat selaku pemangku hak termasuk hak untuk tahu dan klaim negara atas informasi tersebut. Pope mengemukakan bahwa hal ini bisa terjadi jika orang yang memegang tampuk kekuasaan tidak menginginkan rakyat untuk memiliki informasi publik¹¹⁷. Mengenai hal ini, Pope mengutip filsafat James Madison – perumus konstitusi Amerika Serikat, bahwa¹¹⁸:

Kerahasiaan menghambat pendidikan politik sebuah masyarakat sehingga pilihan-pilihan dalam pemilihan umum tidak didasari informasi yang lengkap; peluang bagi perorangan untuk memberi reaksi pada inisiatif politik menjadi tumpul; dan tercipta iklim politik yang menyebabkan warga negara melihat pemerintah bukan dengan tanggung jawab dan kepercayaan, tetapi dengan sangkaan buruk dan ketidakpercayaan.

Itulah sebabnya posisi negara biasanya berbeda, sebagai contoh di Eropa, negara-negara kesejahteraan di Skandinavia seperti Swedia, Denmark, dan Finlandia memiliki keterbukaan informasi yang lebih besar dibandingkan dengan posisi negara besar seperti Jerman dan Perancis¹¹⁹. Dalam pandangan Blakemore dan Craglia, dalam kasus Eropa, akses terhadap informasi publik paling tidak melibatkan tiga sisi, yaitu “hak” warga negara untuk mengkonsumsi informasi sektor publik, “kewajiban” dari pembuat informasi publik untuk “membebaskan” informasi, dan turbulensi ruang informasi global yang memperumit keseimbangan antara hak dan kewajiban di atas melalui berbagai saluran informasi yang tersedia saat ini¹²⁰.

Blanton juga menunjukkan bahwa kebebasan informasi publik merupakan bagian dari proses demokratisasi itu sendiri, pada mulanya diawali dari tuntutan parlemen (legislatif) agar dapat mengakses informasi yang ditutupi oleh pemerintah (eksekutif). Selain itu juga memiliki kaitan dengan kebebasan pers di sebuah negara. Hal ini terjadi pertama kali tahun 1766 di Swedia melalui kelahiran Undang-undang Kebebasan Pers di negara tersebut, yang mana menjadi tonggak

¹¹⁷ Jeremy Pope, 2003, *Op.Cit.*, hal. 428

¹¹⁸ Jeremy Pope, 2003, *Ibid.*, hal. 429

¹¹⁹ T. Blanton, 2002b, *Loc.Cit.*, hal. 50

¹²⁰ M. Blakemore & Craglia, M., 2006, *Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations*, *The Information Society*, 22, doi: 10.1080/01972240500388180, hal. 13

awal lahirnya kebebasan informasi publik di dunia¹²¹. Selain itu, pengalaman Jepang menunjukkan bahwa kebebasan informasi publik juga memiliki kaitan dengan inisiatif pemerintah daerah dalam menolak kebijakan pemerintah pusat yang tertutup dan koruptif. Dorongan dari *civil society* terhadap sistem demokrasi pasca runtuhnya kekuasaan sistem pemerintahan otoriter di Eropa Timur juga menjadi awal dari lahirnya kebebasan informasi publik di negara-negara Eropa Timur, dimulai dari Hungaria tahun 1992, dilanjutkan dengan Estonia, Lithuania, Latvia, Ceko, Slovakia, dan Bulgaria pada masa antara tahun 1998 sampai tahun 2000¹²².

Rakyat senantiasa berada pada posisi untuk tahu. Posisi rakyat yang seperti demikian dan yang diperkuat dengan kerangka regulasi mengenai keterbukaan informasi publik menempatkannya pada posisi untuk menuntut adanya kebijakan anggaran yang jelas bagi diseminasi informasi publik. Khususnya dengan adanya jaminan hak konstitusional dalam Pasal 28 huruf F Undang-undang Dasar 1945 bahwa “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh Informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya”.

Hal ini tidak saja terkait dengan persoalan keadilan prosedural tetapi juga keadilan substantif. Jika dikaitkan dengan hak masyarakat untuk tahu sebagaimana diatur dalam Pasal 28 huruf F Undang-undang Dasar 1945 di atas, maka hak ini termasuk juga dalam ranah hak asasi manusia. Penegakan regulasi keterbukaan informasi publik dan peran komisi terkait akan menjadi sangat penting dalam menegakan hak asasi warga negara ini.

Sejak kelahiran Pasal 28 F di dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU No. 14/2008, selanjutnya disebut UU KIP), maka Indonesia telah masuk di dalam jajaran negara-negara demokrasi yang mengakomodir kebebasan informasi publik.

Di Indonesia, hak untuk memperoleh informasi merupakan salah satu jenis hak asasi manusia yang diakui secara konstitusional. Hal ini ditegaskan oleh UU KIP yang di dalam bagian Penjelasan mengelaborasi bahwa latar belakang dari lahirnya undang-undang ini terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara

¹²¹ T. Blanton, 2002b, *Op.Cit.*, hal. 52

¹²² T. Blanton., *Ibid*, hal. 53

Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 F yang menyebutkan bahwa “setiap Orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan Informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Hak ini selanjutnya diatur dalam bentuk undang-undang yang mengatur tentang keterbukaan Informasi Publik. Penyusun UU KIP mengakui bahwa “hak untuk memperoleh Informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis”.

Dalam kaitan dengan perlawanan terhadap korupsi, maka penyusun UU KIP mengakui bahwa keterbukaan informasi publik akan mendukung pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara agar dapat dipertanggungjawabkan. Di dalam bagian Penjelasan dari undang-undang ini, dirumuskan bahwa:

“Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak atas Informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap Orang untuk memperoleh informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan Informasi Publik”.

Di atas telah disebutkan bahwa informasi publik senantiasa berada di dalam tarik menarik antara posisinya sebagai hak rakyat selaku pemangku hak termasuk hak untuk tahu dan klaim pemerintah sebagai “milik” negara. Dalam kaitan ini, Blanton mengemukakan adanya lima (5) prinsip pengaturan keterbukaan informasi publik yang diakui secara global sebagai berikut¹²³:

Pertama, pengaturan mengenai keterbukaan informasi publik harus didasarkan pada “*presumption of openness*” (praduga keterbukaan).

¹²³ T. Blanton., *Ibid*, hal. 56

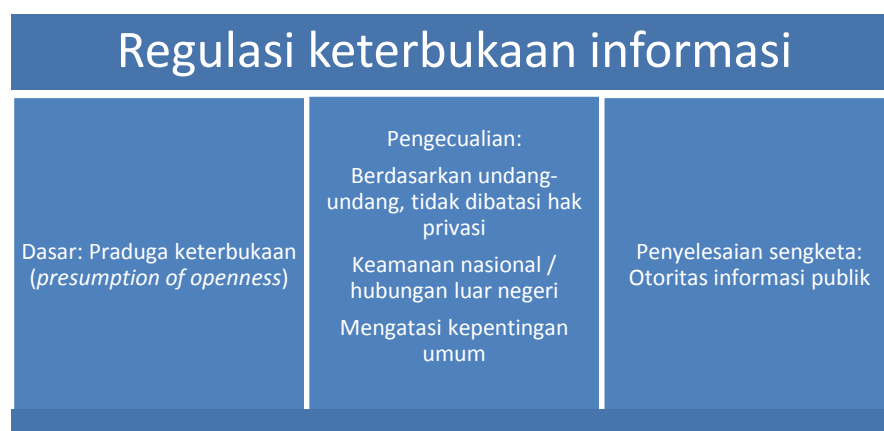
Dengan kata lain negara bukanlah pemilik informasi publik, karena informasi publik adalah milik warga negara.

Kedua, pengecualian apapun terhadap praduga keterbukaan (*presumption of openness*) di atas haruslah sekecil mungkin dan diatur dalam undang-undang secara jelas, serta tidak membuka kemungkinan bagi penafsiran sendiri oleh birokrat ataupun pejabat yang baru. Ketentuan tentang *privacy* tidak bisa melemahkan *presumption of openness*.

Ketiga, pengecualian apapun terhadap dokumen informasi publik yang dapat dibuka harus dengan alasan kepentingan negara yang dirumuskan secara jelas, banyak negara merumuskannya secara umum sebagai “keamanan nasional” dan “hubungan luar negeri”.

Keempat, bahkan dalam hal terdapat alasan keamanan yang jelas, alasan tersebut haruslah sedemikian pentingnya sehingga mengatasi alasan kepentingan umum yang dapat dilayani lewat pengungkapan informasi publik. Blanton mengemukakan contoh, bahwa tidak ada kepentingan umum yang terlayani dengan adanya pengungkapan informasi tentang desain senjata nuklir, tetapi informasi tentang kebijakan penggunaan senjata nuklir masuk dalam kepentingan publik yang besar.

Kelima, untuk menyelesaikan sengketa atas akses terhadap informasi diperlukan sebuah otoritas informasi publik, bisa dalam bentuk pengadilan, komisi informasi, ombudsman, atau otoritas lainnya yang independen dari birokrasi pemerintah.

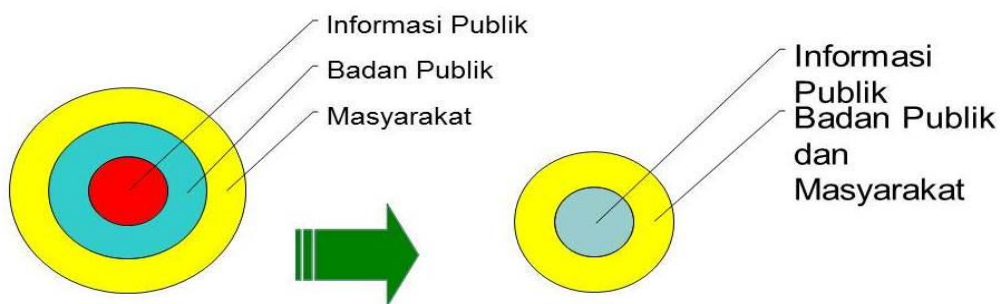


Gambar 1.

Prinsip pengaturan keterbukaan informasi publik¹²⁴.

Dalam lima prinsip keterbukaan informasi publik di atas, posisi warga negara menjadi lebih berperan yang diperkuat dengan kerangka regulasi mengenai keterbukaan informasi publik. Dengan posisi yang kuat, warga negara bahkan dapat menuntut adanya kebijakan anggaran yang jelas bagi diseminasi informasi publik.

Kehadiran dan pelaksanaan regulasi keterbukaan informasi publik juga telah merubah konfigurasi pemangku kepentingan (stakeholder) informasi publik dalam format sebagaimana nampak dalam bagan berikut ini:



Gambar 2.

Pergeseran Konfigurasi Stakeholder Informasi Publik¹²⁵

Jika sebelum lahirnya UU KIP, masyarakat berada di bagian terluar dari pengelolaan informasi publik, maka dengan lahirnya Pasal 28 Huruf F UUD 1945 dan lahirnya UU KIP maka informasi publik tidak lagi menjadi dominasi badan publik melainkan juga menjadi milik masyarakat. Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa kebebasan informasi tidak lagi terkait dengan penolakan terhadap kerahasiaan informasi publik, melainkan pula menyediakan perlindungan terhadap kerahasiaan informasi dagang dan hak atas privasi seseorang¹²⁶.

Di tingkat ASEAN, posisi keterbukaan informasi publik Indonesia masih berada pada tingkat yang rendah. Posisi CPI (*Corruption Perception Index*) tentang Indonesia yang berasal dari Transparansi Internasional tahun 2001 menunjukkan posisi yang memprihatinkan (Blanton, 2002a, hal. 54). Data dari Philippine Center

¹²⁴ Diadaptasi penulis dari Blanton, *Ibid*.

¹²⁵ Dalam T. Litaay, 2009, Kesiapan Masyarakat Melaksanakan UU KIP, Presentasi diskusi Fakultas Hukum UKSW, Salatiga: UKSW

¹²⁶ T. Blanton., *Op.Cit*, hal. 55

for Investigative Journalism Ranking menunjukkan bahwa keterbukaan pejabat publik Indonesia dalam menyediakan informasi publik adalah yang terendah di ASEAN bersama dengan Vietnam¹²⁷.

2. *Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik)

Pembahasan dalam tulisan ini dilakukan dengan membahas prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik dalam kaitan dengan *good governance*. *Good governance* didasarkan pada pemahaman akan makna *governance* sebagai suatu situasi dimana tradisi dan kelembagaan kewenangan di sebuah negara dilaksanakan, hal ini termasuk pembentukan dan penggantian pemerintahan, kapasitas pemerintah untuk secara efektif merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang bagus, dan penghormatan terhadap kelembagaan dan interaksi di dalamnya¹²⁸. *Worldwide Governance Indicator (WGI)* menyediakan indikator bagi 212 negara dan wilayah antara tahun 1996-2006 yang mencakup enam dimensi sebagai berikut¹²⁹:

- a. *Voice and accountability.*
- b. *Political stability and absence of violence.*
- c. *Government effectiveness.*
- d. *Regulatory quality.*
- e. *Rule of law.*
- f. *Control of corruption.*

Dari enam dimensi pemerintahan (*governance*) di atas, maka ada dua dimensi yang terkait dengan keterbukaan informasi dan pencegahan korupsi yaitu dimensi suara warga dan akuntabilitas (*voice and accountability*) serta pengawasan terhadap korupsi (*control of corruption*). Dimensi *voice and accountability* terwujud lewat partisipasi warga dalam menilai suatu kebijakan, yang disuarakan

¹²⁷ T. Blanton, 2002a, *Open for Business, Foreign Policy*, July-August 2002, hal. 54.

¹²⁸ Lihat dalam Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido, P., 1999, *Governance Matters*, diunduh dari: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govmatters1.pdf>, hal. 1, sebagaimana dikutip oleh Indah dan Litaay dalam Ch. M. Indah & T. Litaay, 2012, *Implementasi Pelayanan Publik yang Berintegritas dalam Pemerintahan: Studi Kasus di Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Laporan Hasil Penelitian I-IEN, Jakarta: TIRI, hal. 16.

¹²⁹ Lihat dalam Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido, P., 1999, *Governance Matters*, diunduh dari: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govmatters1.pdf> dan Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M., 2007, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006, SSRN eLibrary*, diunduh dari: <http://ssrn.com/paper=999979> sebagaimana dikutip oleh Indah dan Litaay dalam Ch. M. Indah & T. Litaay, 2012, *Implementasi Pelayanan Publik yang Berintegritas dalam Pemerintahan: Studi Kasus di Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Laporan Hasil Penelitian I-IEN, Jakarta: TIRI, hal. 16

melalui pers yang bebas. Menurut penulis, pers yang bebas akan memberikan ruang bagi kontrol sosial masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintahan, termasuk kontrol sosial terhadap penggunaan keuangan negara bagi kepentingan publik. Disinilah letak kaitannya dengan dimensi *control of corruption*, karena kebebasan pers dalam menyuarakan pandangan masyarakat akan mampu untuk menciptakan kesadaran bersama dalam menolak dan melawan korupsi, serta membangun integritas pejabat publik yang baik.

Indikator-indikator di atas menunjukkan pentingnya koordinasi dan kerjasama di antara lembaga-lembaga pemerintah, sebagaimana dikemukakan dalam studi Acemoglu yang menegaskan bahwa *governance* berkaitan dengan lingkup kelembagaan yang luas¹³⁰. Interdependensi antar kelembagaan adalah hal yang penting bagi keberhasilan sebuah negara sebagaimana dikatakan oleh Acemoglu bahwa “*there is now a growing understanding that economic, political, legal, and social ‘institutions’ are essential to the economic success and failure of nations*”¹³¹.

Indonesia masih harus meningkatkan prestasinya dalam enam Indikator Governance Dunia di atas, meskipun telah masuk dalam kelompok negara demokrasi. Karena hasil studi yang dilakukan Diamond menunjukkan bahwa kualitas demokrasi Indonesia masih tertinggal di belakang India, Thailand, dan Filipina dalam kaitan dengan dimensi *government effectiveness* dan *regulatory quality*¹³². Dalam hal ini tentunya bisa ditambahkan pula bahwa Indeks Persepsi Korupsi Indonesia masih cukup memprihatinkan.

Dalam konteks kelembagaan informasi publik, landasan hukumnya disediakan oleh UU KIP. Undang-undang ini disusun dengan beberapa alasan mengenai pentingnya pengaturan kebebasan informasi publik yaitu untuk menyediakan landasan hukum dalam mewujudkan (1) hak setiap Orang untuk

¹³⁰ D. Acemoglu, 2008, *Interactions Between Governance and Growth: What World Bank Economists Need to Know, Governance, Growth and Development Decision-Making*, Washington DC: World Bank, hal. 1, sebagaimana dikutip pula dari Indah dan Litaay dalam Ch. M. Indah & T. Litaay, 2012, Implementasi Pelayanan Publik yang Berintegritas dalam Pemerintahan: Studi Kasus di Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur, Laporan Hasil Penelitian I-IEN, Jakarta: TIRI, hal. 17

¹³¹ D. Acemoglu, 2008, *Ibid*, hal. 1 dan Ch. M. Indah & T. Litaay, 2012, *Ibid.*, hal. 17

¹³² Diamond, L., 2010, Indonesia's Places in Global Democracy, dalam E. Aspinall & M. Mietzner (Eds.), *Problems of democratisation in Indonesia - Elections, institutions and society* (hal. 21-49). Singapore: ISEAS Publishing, hal. 33

memperoleh Informasi; (2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan Informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.

Penelitian yang dilakukan Costa¹³³ menunjukkan bahwa korupsi merupakan rintangan utama bagi negara untuk maju, akibat dari kurangnya akuntabilitas. Menurut Costa, jika politisi dan pejabat publik tidak diminta untuk akuntabel terhadap tindakannya dalam jabatannya maka mereka akan merasa bebas untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Sistem politik demokrasi bertujuan untuk membuat pejabat publik tetap bertanggung jawab dalam tindakannya, namun jika pemilih tidak mengetahui bahwa sang pejabat menyalahgunakan kekuasaannya maka pemilih tidak dapat menghukum sang pejabat lewat pemilu. Pers yang bebas dapat menolong pemilih melalui pemberitaannya mengenai suatu penyalahgunaan yang terjadi. Namun agar pers dapat memonitor pemerintah, mereka perlu dimampukan untuk bertindak secara langsung dan caranya adalah dengan mengadakan undang-undang yang menjamin keterbukaan informasi publik¹³⁴. Namun Costa juga bersikap realistis bahwa kehadiran aturan semacam ini bukan jawaban mutlak karena bersifat melengkapi ketentuan lain yang ada untuk meningkatkan akuntabilitas dan menurunkan persepsi korupsi¹³⁵.

C. KERANGKA REGULASI KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI INDONESIA

1. Pengaturan Keterbukaan Informasi Publik dalam Undang-undang KIP (UU No. 14 Tahun 2008).

Sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 28 F Undang-undang Dasar 1945, maka pada tahun 2008 pemerintah dan DPRD telah menetapkan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP, UU No 14/2008). Berdasarkan UU KIP ini, maka Badan Publik memiliki kewajiban untuk membuka akses atas informasi publik kepada masyarakat luas.

¹³³ S. Costa, S., 2012, *Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption?*, Journal of Law, Economics, and Organization Advance, Access (May 18 2012), 1-27. doi: 10.1093/jleo/ews016, hal. 25

¹³⁴ S. Costa, Ibid., hal. 25

¹³⁵ S. Costa, Ibid., hal. 26

Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip keterbukaan, akan tercipta pemerintahan yang baik dan peran serta masyarakat yang transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki. Harapan tertinggi dari pelaksanaan UU KIP adalah mempercepat perwujudan pemerintahan yang terbuka yang merupakan upaya strategis mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pasal 1 ayat (1) UU KIP memberikan pengertian tentang informasi sebagai “keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik.”

Sedangkan pengertian informasi publik menurut Pasal 1 ayat (2) adalah “informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.”

Pengertian “Badan Publik” yang diatur di dalam UU KIP (Pasal 1 ayat (3) UU KIP) ini cukup luas karena mencakup lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu pengertian Badan Publik mencakup pula organisasi nonpemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya yang mengelola atau menggunakan dana yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Pengelolaan dan administrasi keterbukaan informasi publik di Indonesia dilaksanakan melalui Komisi Informasi. Menurut UU KIP (Pasal 1 ayat (4) UU KIP), Komisi Informasi adalah “lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar

layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi”. Dari rumusan ini jelas bahwa ada tiga fungsi utama Komisi Informasi yaitu:

- a. menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya.
- b. Menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik (*standard setting*).
- c. Penyelesaian sengketa (*dispute settlement*).

Di sini menjadi jelas akan sifat quasi-yudisial dari Komisi Informasi yang dapat diminta oleh masyarakat untuk melakukan penyelesaian sengketa informasi baik melalui metode mediasi maupun melalui prosedur adjudikasi. Yang dimaksud dengan “Sengketa Informasi Publik” adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-undangan.

Undang-undang ini juga mengamanatkan badan publik untuk menunjuk seorang pejabat yang menjalankan tugas sebagai “Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi” atau PPID. PPID ini adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik. Ini merupakan perubahan yang cukup fundamental karena undang-undang ini turut mempengaruhi perubahan bidang tugas dan fungsi dari struktur organisasi pada badan publik yang ada.

Jika dibandingkan dengan lima prinsip global tentang keterbukaan informasi yang dikutip dari pendapat Blanton di bagian awal materi ini, adalah jelas bahwa Indonesia telah mengikutinya. Hal tersebut tampak dari ketentuan mengenai Asas informasi publik sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU KIP yang mengatur bahwa:

- a. Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik;
- b. Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas;
- c. Setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana;
- d. Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada

masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

Sementara itu Tujuan dari UU No. 14/2008 adalah untuk (Pasal 3): a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik; b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik; c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik; d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan; e. mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak; f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau g. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas

Setiap pemohon informasi publik yang membutuhkan informasi publik berhak memintanya kepada Badan Publik. Hak ini diatur di dalam UU KIP Pasal 4 ayat (1), yang mengatur bahwa Pemohon Informasi Publik memiliki hak untuk memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. Berdasarkan Pasal 4 ayat (2), setiap orang berhak: a. melihat dan mengetahui Informasi Publik; b. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik; c. mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan atau d. menyebar luaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 4 ayat (3) diatur bahwa "Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut". Hak ini disertai dengan hak menggugat, berdasarkan Pasal 4 ayat (4) bahwa "Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini".

Dalam keseimbangan hak dan kewajiban, maka Kewajiban pengguna informasi publik adalah wajib menggunakan Informasi Publik sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 ayat (1) UU KIP). Dalam menggunakan informasi publik, Pengguna Informasi Publik wajib mencantumkan sumber dari mana ia memperoleh Informasi Publik, baik yang digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk keperluan publikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 ayat (2) UU KIP).

Terhadap permohonan yang diajukan oleh pemohon informasi publik, Badan Publik berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 6 ayat (1) UU KIP). Selain itu, Badan Publik juga berhak menolak memberikan Informasi Publik apabila tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 6 ayat (2) UU KIP). Informasi Publik yang tidak dapat diberikan oleh Badan Publik, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. informasi yang dapat membahayakan negara; b. informasi yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat; c. informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi; d. informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan; dan/atau e. Informasi Publik yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan (Pasal 6 ayat (3) UU KIP).

Badan Publik memiliki Kewajiban untuk menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan (Pasal 7 ayat (1) UU KIP). Selain itu, Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan (Pasal 7 ayat (2) UU KIP).

Badan Publik diharuskan oleh UU KIP untuk membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah (Pasal 7 ayat (3) UU KIP). Agar informasi publik yang disediakan dapat dimengerti secara lengkap oleh pengguna informasi publik, maka Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik, baik secara elektronik dan non-elektronik (Pasal 7 ayat (4) dan ayat (6) UU KIP).

Komisi Informasi Pusat menjelaskan bahwa terdapat empat kelompok jenis informasi yang diatur di dalam undang-undang, yaitu (KIP)¹³⁶:

Pertama, informasi yang wajib disediakan dan diumumkan badan publik secara berkala. Contohnya profil, kinerja, dan rencana anggaran badan publik dan laporan keuangan.

Kedua, informasi yang wajib disampaikan secara serta merta. Contohnya BMKG wajib menginformasikan prediksi bencana tsunami pasca gempa kepada masyarakat.

Ketiga, Informasi yang wajib tersedia setiap saat. Contohnya informasi tentang prosedur pelayanan publik dan tarif.

Keempat, informasi yang dikecualikan atau yang dikategorikan rahasia (pasal 17 UU KIP). Contohnya informasi yang dapat mengganggu penyidikan, seperti informasi rencana penggerebekan teroris, informasi yang dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, informasi yang bisa menimbulkan persaingan bisnis yang tidak sehat ataupun informasi yang bersifat pribadi.

Selain itu UU KIP juga mengatur tentang Informasi yang Wajib Diumumkan secara Serta-merta, dan Informasi yang Wajib Tersedia Setiap Saat.

Beberapa lembaga yang termasuk Badan Publik yang diatur langsung oleh UU KIP untuk diwajibkan menyediakan informasi publik selain lembaga pemerintah adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan/atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh negara, partai politik, dan organisasi non-pemerintah.

Pasal 17 UU KIP memberikan daftar Pengecualian keterbukaan informasi publik sebagai berikut:

- a. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:
 1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;

¹³⁶ Lihat penjelasan KIP dalam <http://www.komisiinformasi.go.id/index.php/subMenu/321>

2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
 3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
 4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau
 5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan atau prasarana penegak hukum.
- b. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;
- c. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:
1. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
 2. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
 3. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
 4. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer;
 5. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;

6. sistem persandian negara; dan/atau
 7. sistem intelijen negara.
- d. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;
- e. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional:
1. rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara;
 2. rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan;
 3. rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/daerah lainnya;
 4. rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
 5. rencana awal investasi asing;
 6. proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau
 7. hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.
- f. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri:
1. posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;
 2. korespondensi diplomatik antarnegara;
 3. sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau
 4. perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.
- g. Informasi Publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
- h. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:
1. riwayat dan kondisi anggota keluarga;

2. riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
 3. kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
 4. hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau
 5. catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.
- i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
 - j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.

Penegakan UU KIP dapat dilaksanakan baik melalui mekanisme laporan kepada Komisi Informasi, maupun melalui penggunaan hak menggugat ke pengadilan tata usaha negara, serta penegakan secara pidana sebagai delik aduan.

2. Implementasi keterbukaan informasi publik

Pelaksanaan Undang-undang KIP dilaksanakan oleh Komisi Informasi, yang berkedudukan di tingkat Pusat dan dilengkapi dengan perwakilan di tingkat daerah. Pada tingkat pusat, lembaga ini dikenal sebagai Komisi Informasi Pusat atau KIP. Visi dari KIP adalah "Menjadi Lembaga yang mandiri dan kredibel serta sebagai ikon pengembangan budaya transparansi di Indonesia". KIP merumuskan Misi-nya dalam tiga rumusan sebagai berikut:

- a. Optimalisasi Komisi Informasi Pusat sebagai Pusat Penyelesaian Sengketa. Dimana lembaga ini akan mengembangkan seluruh sumber daya yang dimiliki untuk mampu menjadi titik dari kasus-kasus sengketa informasi yang ditangani dengan berpedoman pada kepuasan para pihak yang bersengketa dan aturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Penyelenggara Pelayanan secara Prima. Dimana lembaga ini akan mendorong terciptanya pelayanan yang P (Positif - menanggapi segala keluhan yang diterima sebagai hal yang positif, non diskriminatif serta tidak memihak), R (Rinci - memberikan informasi yang diberikan secara rinci, detail dan menyeluruh sesuai dengan tata aturan yang berlaku), I (I- Imbang memberikan

pelayanan yang dikehendaki secara seimbang bahkan pada pihak-pihak yang bersengketa sekali pun). M (Mandiri - bebas tidak terikat dan berafiliasi dengan lembaga-lembaga lain selama terkait dengan sengketa yang dihadapi) dan A (Atraktif - memberi pelayanan secara menarik dengan tetap mengacu pada keterbukaan, kecepatan dan ketepatan atas informasi yang digunakan)

- c. Edukasi Publik. Dimana lembaga ini akan mendorong terwujudnya masyarakat yang terbuka terhadap informasi, baik yang dibutuhkan (yang sesuai kebutuhan sendiri) maupun yang diharapkan (yang sesuai dengan kebutuhan publik)

Bagian berikut ini akan meninjau implementasi regulasi keterbukaan informasi publik oleh institusi penegakan hukum dan lembaga pelayanan publik.

3. Kebutuhan Pengelolaan Informasi Publik di Institusi Penegakan Hukum

Penegakan hukum yang menjamin kebenaran dan keadilan hanya dapat tercapai jika proses penegakan hukum berjalan secara transparan. Dalam hal ini terdapat dua kelompok pihak yang akan menentukan keterbukaan informasi peradilan yaitu pihak penegak hukum dan pihak masyarakat. Dalam pemahaman seperti inilah muncul pertanyaan apakah kondisi ideal tersebut cukup realistis untuk diwujudkan.

Pada salah satu seminar mengenai penciptaan kesadaran publik bagi pemajuan transparansi peradilan di bulan Maret 2005, Prof Romli Atmasasmita berpendapat bahwa "...transparansi (keterbukaan) dan akuntabilitas (pertanggungjawaban) adalah kunci persoalan dalam penegakan hak hukum (*legal rights*) warga negara dalam memperoleh keadilan di setiap sektor kehidupan. Semakin tak transparan dan akuntabel suatu proses peradilan, semakin jauh pula dari tujuannya, yakni mencari kebenaran dan keadilan".

Pihak lembaga penegak hukum dan pihak masyarakat saling terkait dalam mewujudkan keterbukaan informasi peradilan. Posisi penegak hukum adalah sebagai penyedia pelayanan dalam bidang hukum kepada masyarakat adalah sebagai penerima, sehingga posisi penegak hukum menjadi sangat penting. Hal ini merupakan gambaran ideal, berdasarkan asumsi bahwa kedua belah pihak memang telah menyadari dan memahami makna keterbukaan informasi publik oleh peradilan serta memiliki kemauan untuk melaksanakannya.

Dengan demikian menjadi penting sekali bagi penegak hukum untuk memahami dan berkemauan untuk melaksanakan penegakan hukum secara transparan. Atau dengan kata lain, penegak hukum harus mempunyai pemahaman dan kemauan untuk menghadirkan kebenaran dan keadilan kepada masyarakat yang membutuhkannya dalam penegakan hukum dan hal itu dicapai secara transparan.

Konsep “peradilan” dalam hal ini bukan berarti terbatas pada lembaga pengadilan semata, melainkan keseluruhan lembaga penegak hukum termasuk kepolisian, kejaksaan, penyidik pegawai negeri sipil, serta advokat diharapkan melaksanakan tugasnya secara transparan. Masyarakat sebagai pencari keadilan yang kemudian akan memberi penilaian tentang realisasinya.

Dalam proses pelayanan publik dan peradilan pidana (pada tahap penyelidikan) banyak keluhan mengenai sikap kepolisian dalam pelayanan masyarakat, bahkan kepolisian adalah lembaga kedua (sesudah pemerintah daerah) yang paling banyak keluhan dari masyarakat kepada Ombudsman dalam kurun waktu 2011-2012¹³⁷.

Dalam rangka mengisi keterbatasan kinerja kepolisian, maka telah muncul inisiatif di beberapa daerah melalui program polisi komunitas (*community policing*) oleh Polri bekerja sama dengan berbagai lembaga kemasyarakatan dan membentuk forum kemitraan polisi masyarakat (FKPM). Proses pelibatan seperti ini akan meningkatkan transparansi kepolisian dan partisipasi publik. Patut disayangkan bahwa program polisi komunitas tidak berjalan secara merata pada semua level dan pada semua tingkatan, ditambah lagi dengan rotasi pimpinan yang kerap terjadi dan kurangnya sumberdaya manusia terlatih maka program ini masih perlu ditingkatkan dan ini dapat dilihat dari kerapnya konflik antara masyarakat dan polisi pada tingkat bawah¹³⁸.

Namun tidak semua hal dalam penyelidikan dapat dilakukan secara terbuka. Secara teoretis dan praktis dikenal pula sistem penyelidikan secara tertutup dan terbuka. Dalam penyelidikan yang dilakukan secara tertutup, proses

¹³⁷ B. Masthuri, *Polisi dan Harapan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik*, 2013.

¹³⁸ Lihat laporan International Crisis Group, *Indonesia: The Deadly Cost for Poor Policing*, Asia Report No 218, 2012.

penyelidikan dilakukan melalui teknik observasi, *undercover*, dan *surveillance* serta hasilnya dituangkan dalam bentuk laporan informasi¹³⁹. Penyelidikan dapat berjalan secara tertutup jika dibutuhkan agar tidak menggagalkan kerja penegakan hukum. Selain itu memang ada kasus-kasus yang tidak bisa diperiksa secara terbuka, misalnya yang berkaitan dengan kesusilaan dan dalam kasus pidana anak.

Mengenai kinerja penyidikan dari pihak penyidik, ada pandangan dari lembaga penegakan hukum yang lain dan dari kelompok masyarakat memandang belum transparan. Dalam kasus-kasus tertentu, penyidik dinilai tidak berani bertindak karena adanya tekanan tertentu seperti tekanan politik dan lain-lain. Sebagai contoh, adanya 10 kejanggalan yang dicatat Indonesian Corruption Watch (ICW) dalam penanganan kasus korupsi pajak oleh oknum pajak Gayus Tambunan dan keterlibatan korporasi yang diduga terlibat dalam penyelundupan pajak yang dicurigai melibatkan tokoh politik penting¹⁴⁰. 10 kejanggalan tersebut pada dasarnya memiliki keterkaitan dengan transparansi informasi publik.

Masyarakat juga sering bertanya-tanya mengenai perbedaan perlakuan yang dialami oleh tahanan kasus korupsi (biasanya mantan pejabat atau pengusaha) dengan tahanan kasus lain yang orang biasa¹⁴¹. Pengean baju seragam tahanan bagi tahanan kasus kriminal biasa ternyata tidak terjadi pada tahanan kasus korupsi pada waktu lalu, yang seringkali justru diperlakukan bagaikan selebriti. Saat ini telah diatasi melalui pengean seragam tahanan oleh KPK. Keterbukaan informasi mengenai perbedaan perlakuan ini semestinya dapat diakses oleh publik.

Salah satu bagian penyidikan yang tidak transparan adalah tidak adanya kejelasan tentang pembiayaan penyidikan, sehingga tidak transparan. Hal ini dipandang sendiri oleh kepolisian sebagai suatu citra yang perlu diubah¹⁴². Sementara itu ada keluhan mengenai terbatasnya anggaran kepolisian. Menurut beberapa pengamat, jika memang kekurangan anggaran kepolisian maka sepatutnya masyarakat meminta kepada DPRD agar menyokongnya melalui APBD

¹³⁹ Standar Operasional Prosedur - Penyelidikan Kasus Tipikor, No. IV/2011/Ditreskrimsus, Kepolisian Daerah Lampung, 2011.

¹⁴⁰ Detiknews, *10 Kejanggalan Penanganan Kasus Gayus Oleh Polisi*, 21 November 2010.

¹⁴¹ Detiknews, *Ketua DPR: Jangan ada diskriminasi di tahanan*, 11 Januari 2010.

¹⁴² Koran Jakarta, *Perubahan Baju Tahanan KPK Untuk Berikan Efek Jera*, 27 Mei 2013.

khususnya melalui dukungan kepada program Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM), tentunya dibarengi akuntabilitas¹⁴³.

Pada tahap Penuntutan oleh kejaksaan, perkembangan positif datang dari KPK yang dikenal terbuka dalam hal menginformasikan langkah-langkah penuntutan dikaitkan dengan hasil penyidikannya, namun lembaga lainnya seperti kejaksaan belum dapat dijamin keterbukaan informasinya¹⁴⁴. KPK tidak saja menyediakan mekanisme pengaduan masyarakat, tetapi juga mekanisme pengecekan laporan oleh publik. Dalam mempromosikan transparansi peradilan, KPK juga selalu mengumumkan pemanggilan saksi dan tersangka yang akan diperiksa dalam kasus terkait¹⁴⁵.

Selama ini lembaga pengadilan dinilai belum transparan. Dalam hal Banding sampai dengan Peninjauan Kembali, masyarakat belum memiliki akses informasi saat ini karena semua proses masih dilakukan melalui inisiatif pencari keadilan¹⁴⁶. Namun jika ditanyakan kepada para hakim, mereka berpendapat bahwa pada lembaga pengadilan sudah ada keterbukaan informasi¹⁴⁷. Menurut mereka, yang perlu dilakukan adalah bertanya kepada pengadilan. Akan tetapi masyarakat tentu dapat menilai bahwa pengadilan sampai saat ini belum pernah mempublikasikan kepada publik isi putusan hakim. Satu-satunya lembaga peradilan yang memiliki keterbukaan informasi publik adalah Mahkamah Konstitusi yang telah diakui komitmennya dalam hal keterbukaan informasi¹⁴⁸.

Hambatan lain yang dihadapi dalam mendorong keterbukaan informasi publik dalam sistem peradilan adalah karena masyarakat kurang memperoleh ruang untuk akses informasi, baik terkait jadwal persidangan maupun putusan, akses dibatasi dan hanya dimungkinkan terjadi melalui relasi dengan panitera (Merdeka, 2012). Dalam kenyataan, bagi masyarakat awam, informasi sulit didapatkan masyarakat dari lembaga-lembaga peradilan. Hal ini diperburuk dengan praktek korupsi dan mafia peradilan yang masih sering ditemukan. Akibatnya

¹⁴³ FKPMNE, *Terbentur masalah dana*, 7 Mei 2010; Padang Ekspres, *Usulan FKPM Masuk APBD-P*, 22 Mei 2013.

¹⁴⁴ Suara Pembaruan, *KPK Berjanji Akan Lebih Transparan*, 2 Oktober 2012.

¹⁴⁵ Suara Pembaruan, *Ibid.*

¹⁴⁶ Suara Pembaruan, *Ibid.*; Merdeka, *Ketika Transparansi Peradilan Digugat ke MK*, 12 September 2012.

¹⁴⁷ Merdeka, *Ibid.*

¹⁴⁸ Lihat Antara News, *MK Dianugerahi Lembaga Peradilan Paling Transparan*, 2010.

pengadilan tidak menjadi benteng keadilan, malahan menjadi sarang ketidakadilan. Padahal kewibawaan peradilan terkait dengan kepercayaan publik terhadap penegakan hukum. Presiden Bank Dunia, Paul Wolfowitz pernah mengatakan bahwa sistem hukum Indonesia yang “berkabut” telah menghambat investasi di Indonesia, keadaan ini merupakan kekurangan terbesar Indonesia dan oleh karena itu sistem hukum perlu ditata ulang/*overhauled*¹⁴⁹. Menurut Wolfowitz, "*Investors don't trust the legal system.*"

Berbagai hambatan di atas dapat diatasi jika dilakukan sosialisasi hukum kepada aparat penegakan hukum, para pejabat penegak hukum, dan masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena ditunjang oleh tingkat pendidikan masyarakat yang semakin tinggi dan semakin sadar akan hak-haknya. Selain itu terdapat banyak LSM, gerakan mahasiswa, dan gerakan masyarakat yang kritis yang memberikan perhatian kepada masalah keterbukaan informasi publik ini. Didukung pula oleh era keterbukaan sekarang ini, dimana masyarakat tentunya memiliki keinginan bagi perubahan yang lebih baik. Untuk itu diperlukan peningkatan diskusi atas putusan pengadilan dan disinilah pentingnya peran media massa.

Menurut penulis salah satu titik lemah keterbukaan informasi dalam penegakan hukum adalah keterbukaan informasi pihak kejaksaan. Kejaksaan jarang melakukan sosialisasi mengenai penanganan kasus-kasus korupsi di wilayahnya, termasuk perkembangan pemeriksaan pihak-pihak baik saksi maupun tersangka.

Lembaga pengadilan merupakan salah satu lembaga yang paling dikeluhkan pelayanannya oleh masyarakat, berdasarkan laporan pengaduan masyarakat kepada Ombudsman Republik Indonesia pada kurun waktu tahun 2011-2012¹⁵⁰. Dalam salah satu gugatan di Mahkamah Konstitusi, masyarakat mengeluh tentang proses peradilan di tingkat banding, kasasi, dan peninjauan kembali yang tidak pernah mengungkapkan jadwal persidangan dan putusan, sehingga mempersulit masyarakat mengakses informasi¹⁵¹. Selain itu praktek korupsi yang melibatkan hakim juga masih terjadi. Penangkapan beberapa hakim yang terjadi belakangan ini hanyalah konfirmasi terhadap kecurigaan publik mengenai sikap pengadilan

¹⁴⁹ Lihat dalam *The Age, Cloud Over Legal System Stall Indonesian Investment*, 18 April 2006.

¹⁵⁰ B. Masthuri, *Loc. Cit.*

¹⁵¹ Merdeka, *Loc. Cit.*

yang tertutup dan praktek korupsi oleh oknum hakim¹⁵². Menurut penulis, untuk lebih akuntabel dan mencegah kebocoran, maka sudah waktunya proses pemeriksaan perkara diumumkan lewat internet dan pembayaran biaya perkara dilakukan lewat bank. Selain itu, para hakim harus dilarang menghindari pertemuan informal dengan pihak berperkara agar tidak menimbulkan pelanggaran, melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai hal-hal yang sudah dicapainya, mempermudah akses publik, disiplin dan tepat waktu dalam sidang, menangani perkara secara cepat dan murah.

Di lain pihak, menurut penulis, masyarakat bisa turut berperan mendukung penegakan hukum dengan cara melakukan gerakan moral anti korupsi, mendukung penciptaan keamanan dan ketertiban, dan tidak menyediakan peluang bagi terjadinya pelanggaran keterbukaan informasi publik di lembaga peradilan. Dengan demikian, jika berjalan sesuai harapan dan cita-cita di atas, maka keterbukaan informasi publik dalam penegakan hukum di Indonesia bukanlah sesuatu yang mustahil untuk tercipta.

D. KEBUTUHAN PENGELOLAAN INFORMASI PUBLIK DI LEMBAGA PELAYANAN PUBLIK

Keterbukaan informasi publik di lembaga pelayanan publik merupakan satu kebutuhan penting berkaitan langsung dengan tujuan kehadiran dari lembaga pelayanan publik.

Berdasarkan Undang-undang tentang Pelayanan Publik (UU No 25 / 2009) Pasal 1 angka (1), yang dimaksudkan dengan pelayanan publik adalah “Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Pelayanan publik diselenggarakan oleh penyelenggara yang menurut UU No 25/2009 Pasal 1 angka (2) adalah “setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan

¹⁵² Lihat dalam: Tempo, *Penangkapan Hakim ST Berlangsung di Ruang Kerjanya*, 22 Maret 2013; Antara Jateng, *KPK Tangkap Hakim Tipikor*, 17 Agustus 2012.

pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.”

Pelaksanaan pelayanan publik oleh penyelenggara harus dilakukan dengan mengedepankan asas-asas pelayanan publik sebagaimana telah diatur dalam UU No 25/2009 Pasal 4 sebagai berikut: a. kepentingan umum; b. kepastian hukum; c. kesamaan hak; d. keseimbangan hak dan kewajiban; e. keprofesionalan; f. partisipatif; g. persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; h. keterbukaan; i. akuntabilitas; j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; k. ketepatan waktu; dan l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Penerima manfaat pelayanan publik adalah masyarakat. Yang dimaksud sebagai masyarakat menurut UU No 25/2009 Pasal 1 angka (6) yaitu “seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.” Pengaturan ini menunjukkan bahwa masyarakat merupakan penikmat manfaat dari pelaksanaan pelayanan publik. Dengan demikian, kepuasan publik adalah ukuran utama dari tercapainya tujuan suatu layanan publik.

Pelaksanaan pelayanan publik harus dilakukan dengan memenuhi standar pelayanan publik. Yang dimaksudkan dengan standar pelayanan publik menurut UU No 25/2009 Pasal 1 angka (7) adalah “tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.” Rumusan ini menunjuk bahwa selain diperlukan adanya standar pelayanan publik, maka standar tersebut juga perlu memenuhi unsur-unsur berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Pencapaian tujuan pelayanan publik, di tingkat pusat dan daerah dilaksanakan oleh lembaga Ombudsman. Ombudsman menurut UU No 25/2009 Pasal 1 angka (13) adalah “lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang

sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Studi yang pernah ada sebelumnya menunjukkan bahwa desentralisasi memang membuka kesempatan bagi inovasi pemerintah daerah dalam melaksanakan pelayanan publik, namun hasil yang dicapai masih menunjukkan adanya perbedaan harapan¹⁵³. Otonomi daerah memberi peluang bagi perbaikan kualitas layanan publik, termasuk pembenahan organisasi dan pelaksanaan standar pelayanan publik. Pada sisi lain dibutuhkan pula perbaikan budaya kerja dalam pelayanan publik pemerintah daerah.

Pada sisi lain, posisi masyarakat dalam pelayanan publik adalah sebagai salah satu stakeholder penting, sebagaimana diatur dalam UU No 25/2009 di atas. Oleh karena itu masyarakat berhak mendapatkan pelayanan terbaik. Pelayanan publik perlu menghadirkan keseimbangan antara peran-peran pemerintah dan akuntabilitas publik.

Dalam pembahasan mengenai keterbukaan informasi publik oleh lembaga pelayanan publik, akan disoroti praktek keterbukaan informasi publik di lembaga pelayanan publik. Salah satu masalah yang penting adalah kaitan antara keterbukaan informasi dengan pengawasan terhadap korupsi.

Dalam kenyataannya, belum semua lembaga pelayanan publik merasa perlu untuk menyediakan informasi publik kepada masyarakat. Yang lebih memprihatinkan jika pejabat di lembaga terkait belum memahami bahwa kewajibannya untuk melayani masyarakat adalah termasuk menyediakan informasi publik. Silahkan menyimak berita tentang kasus di bawah ini yang dapat menjadi contoh dari kondisi tersebut:

KI Pusat perintahkan Disdik Pemprov DKI Jakarta berikan informasi kepada pemohon.

11 Mei 20120

Penulis : Admin

Sumber: <http://www.komisiinformasi.go.id>

KI-Online. “Permohonan Pemohon dikabulkan untuk seluruhnya,” kata Ketua Majelis Komisioner Komisi Informasi Pusat Henny S. Widyaningsih saat

¹⁵³ E. S. Rosdianasari, Anggriani, N., & Mulyani, B., 2009, *Dinamika Penyusunan, Substansi dan Implementasi Perda Pelayanan Publik*, Jakarta: DSF, World Bank, ADKASI, YIPD, hal. 1

membacakan putusan adjudikasi non-litigasi sengketa informasi antara Herunarsono (selaku Pemohon) dengan Termohon Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta secara bergantian pada Jumat, (11/5/2012).

Dalam pertimbangannya, Majelis berpendapat atas dasar dalih Termohon yang menyatakan informasi yang diminta Pemohon tidak merupakan informasi yang dikecualikan serta kesiapan Pemohon untuk memberikan informasi yang dinyatakan dalam sidang hari ini dengan agenda pembuktian dan dilanjutkan dengan pembacaan putusan. "Informasi yang diminta pemohon akan kami berikan," terang salah satu Termohon yang dalam persidangan diwakili oleh Bambang Purwanto (Kepala Su Bagian Umum Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta), Deasy Idawati Dkk.

Berdasarkan fakta dalam persidangan, Majelis Komisioner yang beranggotakan Abdul Rahman Ma'mun dan Ahmad Alamsyah Saragih berpendapat informasi yang diminta Pemohon tidak termasuk informasi yang dikecualikan.

"Informasi yang dimaksud tidak termasuk informasi yang dikecualikan berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik," terang Henny S. Widyaningsih.

Berdasarkan hal tersebut, Majelis Komisioner menjatuhkan putusan sengketa informasi bernomor 201/VI/KIP/PS-M/2011 sebagai informasi yang terbukad dan memerintahkan kepada Termohon untuk memberikan informasi tersebut.

"Memerintahkan kepada Termohon untuk memberikan jawaban tertulis atas informasi yang di mohon Pemohon selambat-lambatnya 14(empat belas) hari kerja sejak putusan ini diterima termohon."

Menanggapi putusan tersebut. Pihak Termohn tidak keberatan dan berjanji memberikan informasi itu sesuai amar Putusan Komisi Informasi Pusat. Sementara pihak Permohon meminta agar penyerahan dokumen dari Termohon diserahkan di Komisi Informasi Pusat yang harapannya dapat disaksikan oleh Komisioner Komisi Informasi Pusat.

Untuk diketahui informasi yang diminta Pemohon berupa surat Inspektorat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Nomor 482/-1-922.1 tertanggal 16 April 2011

tentang permintaan pemeriksaan 4 (empat) hal mengenai dugaan tindak pidana korupsi di SDN RSBI Rawamangun 12 Pagi, sebagai berikut:

1. Komite Sekolah SDN Rawamangun 12 Pagi (SDNP IKIP Rawamangun) melakukan pungutan uang dalam rangka penerimaan siswa baru.
2. Kepala Sekolah mengetahui bahwa Bapak Sadiman selaku Kepala Bidang Kesra di sekolah, meminjam uang kepada komite sekolah sebesar Rp. 70 s.d. 90 Juta.
3. Pembayaran Honor kelebihan Jam mengajar kepada guru, Kepala Sekolah dan tenaga kependidikan lainnya tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 14/2005 Pasal 35 ayat (2), yang menetapkan bahwa beban kerja adalah sekurang-kurangnya 24 jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu.
4. Terdapat 5 (lima) guru yang sudah lebih dari 5 (lima) tahun yang belum dilakukan evaluasi. Hal ini tidak sesuai dengan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1728 tahun 1986 tentang perpindahan jabatan pasal 4 ayat (1) yang menetapkan bahwa : Perpindahan jabatan dan atau wilayah kerja dilaksanakan secara teratur antara 3 (tiga) tahun sampai 5 (lima) tahun.

Kasus di atas menunjukkan peran dari Komisi Informasi Pusat dalam menegakkan UU No 14/ 2008, sekaligus menegaskan makna dari informasi yang bersifat publik serta mengoreksi pengelolaan informasi publik oleh Badan Publik yang dinilai tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kasus di bawah ini menunjukkan bahwa Komisi Informasi Pusat dapat menggunakan kewenangannya untuk mengoreksi kebijakan Badan Publik mengenai status sebuah informasi publik:

KI Pusat putuskan LHP Itjen Kementerian Kesehatan sebagai informasi terbuka!

08 Mei 20120

Penulis : Admin

Sumber: <http://www.komisiinformasi.go.id>

KI-Online. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia (Termohon-red) suka atau tidak suka harus menerima hasil Putusan Komisi Informasi Pusat dalam sidang ajudikasi non litigasi sengketa informasi publik yang memutuskan informasi yang diminta Karsono (Pemohon-red) sebagai informasi terbuka.

“Menyatakan bahwa Informasi yang diminta Pemohon berupa Salinan Laporan Hasil Pemeriksaan Khusus Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Kesehatan RI Nomor: 01S.R.PS.03.01.22.09.608 tanggal 26 Agustus 2009 adalah informasi terbuka,” papar Ketua Majelis Komisioner Komisi Informasi Pusat Henny S. Widyaningsih saat membacakan amar putusan dalam sidang terbuka yang digelar pada Senin, 30 April 2012.

Dalam pertimbangannya, Majelis Komisioner berpendapat, berdasarkan Pasal 11 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) menyatakan, Informasi Publik setiap saat wajib disediakan oleh Badan Publik. Hal tersebut juga sesuai dengan Pasal 13 Ayat (1) huruf h Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik yang pada pokoknya menyatakan aset Badan Publik merupakan informasi yang wajib tersedia setiap saat.

Oleh karena itu, Majelis Komisioner yang beranggotakan Amirudin dan Dono Prasetyo menolak alasan Termohon yang menyatakan Laporan Hasil Pemeriksaan Itjen belum dapat diberikan mengingat dokumen tersebut termasuk informasi yang tidak untuk dipublikasikan serta dalih Termohon yang mengacu rekomendasi Komisi Pemberantasan Korupsi yang menyatakan perlunya penataan aset Kementerian Kesehatan merupakan dalil yang tidak berdasarkan atas pengujian tentang konsekuensi sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 17 UU KIP.

Dengan demikian, Majelis Komisioner yang memeriksa sengketa informasi nomor 199/VI/KIP-PS-M-A/2011 itu berpendapat bahwa informasi yang diminta Pemohon berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Khusus Itjen tidak termasuk informasi yang dikecualikan sebagaimana ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.

Untuk diketahui, sengketa informasi antara Karsono dengan Kementerian

Kesehatan bermula ketika Pemohon meminta informasi pada tanggal 7 Februari 2011 berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Khusus Itjen Nomor: 01S.R.PS.03.01.22.09.608. Permohonan informasi tersebut dijawab oleh Termohon pada tanggal 25 Maret 2011 yang menyatakan bahwa informasi yang diminta Pemohon belum dapat diberikan karena dokumen tersebut termasuk informasi yang tidak untuk dipublikasikan.

Tidak terima dengan jawaban tersebut, Pemohon melayangkan keberatan kepada Termohon pada tanggal 18 April 2011. Namun, keberatan itu tidak ditanggapi oleh Termohon yang akhirnya berujung pada proses penyelesaian sengketa informasi di Komisi Informasi Pusat yang didaftarkan Pemohon pada tanggal 6 Juni 2011.

E. DAMPAK LEMAHNYA KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Dampak dari lemahnya keterbukaan informasi publik terhadap integritas dapat dilihat dari dua sisi, yaitu dari institusi penegakan hukum maupun dari sisi lembaga pelayanan publik. Kerugian yang terbesar adalah menguatnya korupsi. Analisis yang dilakukan oleh Brunetti dan Weder¹⁵⁴ terhadap data dari 145 negara di dunia menunjukkan adanya korelasi positif antara keterbukaan informasi dan pelemahan korupsi. Dengan demikian secara *a contrario* dapat dinyatakan bahwa pelemahan keterbukaan informasi akan memberi peluang bagi korupsi.

Menurut Brunetti dan Weder terdapat tiga determinan korupsi dalam kaitan dengan informasi, yaitu kontrol internal, kontrol eksternal, dan determinan tidak langsung. Dalam keterbukaan informasi publik, maka kebebasan pers berperan penting bagi kontrol eksternal terhadap berjalannya administrasi pemerintahan¹⁵⁵.

Brunetti dan Weder juga menjelaskan bahwa korupsi bisa dilaksanakan dalam dua sifat kepentingan yaitu ekstortif (pemerasan) dan kolusif (persekongkolan). Di dalam dua jenis kepentingan koruptif tersebut, terdapat para aktor yang dapat bersembunyi dibalik tembok jika tidak ada keterbukaan informasi, dalam hal korupsi yang ekstortif dapat dicegah jika masyarakat mendapat ruang untuk menyampaikan keluhannya atas

¹⁵⁴ A. Brunetti & B. Weder, 2003, A Free Press Is Bad News for Corruption, *Journal of Public Economics*, 87, hal. 1801

¹⁵⁵ A. Brunetti & B. Weder, 2003, *Ibid.*, hal. 1803

pemerasan yang dialami, sedangkan dalam hal korupsi yang kolusif dapat dilawan melalui penguatan kebebasan pers untuk melakukan investigasi terhadap keanehan yang terjadi¹⁵⁶.

Penelitian Lin Escaleras, dan Register pada tahun 2010 menunjukkan bahwa pada tahun 2003 terdapat 46 negara yang telah memiliki dan melaksanakan undang-undang keterbukaan informasi publik, dengan bentuk yang berbeda-beda namun dapat ditandai dengan beberapa elemen utama yaitu: tentang siapa yang dapat mengajukan klaim terhadap informasi, proses seperti apa yang harus diikuti termasuk jangka waktunya, penegakan terhadap aturan, termasuk apakah ada peluang banding, dan mengenai jenis informasi yang dapat ditutup dari publik dan siapa yang berwenang melakukannya¹⁵⁷.

Observasi yang dilakukan Meyers¹⁵⁸ menunjukkan bahwa masyarakat yang tidak mengetahui tentang haknya untuk memperoleh informasi publik biasanya tidak diberitahu oleh pihak birokrat akan haknya tersebut dan oleh sebab itu menjadi rentan terhadap pelanggaran yang potensial. Oleh karena itu menurut Meyers, dibutuhkan peran dari pers untuk menjalankan peran penyadaran akan hak masyarakat tersebut.

¹⁵⁶ A. Brunetti & B. Weder, 2003, *Ibid.*, hal. 1804-5

¹⁵⁷ Lin M. Escaleras & Register, C., 2010, *Freedom of Information Acts and Public Sector Corruption, Public Choice*, 145, hal. 435-460. doi: 10.1007/s11127-009-9574-0, hal. 436

¹⁵⁸ Meyers, D. W., 2009, *Public's Right to Public Records, Quill*, January-February 2009, hal. 33

DAFTAR PUSTAKA

- Acemoglu, D, 2008, *Interactions Between Governance and Growth: What World Bank Economists Need to Know. Governance, Growth and Development Decision-Making.* Washington DC: World Bank.
- Antara Jateng, 2012, *KPK Tangkap Hakim Tipikor*, 17 Agustus 2012, diunduh dari: <http://www.antarajateng.com/detail/index.php?id=66334#.UayqBtK7KAg>
- Antara News, 2010, *MK Dianugerahi Lembaga Peradilan Paling Transparan*, diunduh dari: <http://www.antaraneews.com/print/1264402266>
- Age, the, 2006, *Cloud Over Legal System Stall Indonesian Investment*, (2006, 18 April), *the Age*.
- Blakemore, M., & Craglia, M., 2006, *Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations*, *The Information Society*, 22, hal. 13-24. doi: 10.1080/01972240500388180
- Blanton, T., 2002a, *Open for Business*, *Foreign Policy*, July-August 2002, hal. 54.
- Blanton, T., 2002b, *The World's Right to Know*, *Foreign Policy*, July-August 2002, hal. 50-58.
- Brunetti, A., & Weder, B., 2003, *A Free Press Is Bad News for Corruption*, *Journal of Public Economics*, 87, 1801-1824.
- Costa, S., 2012, *Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? Journal of Law, Economics, and Organization Advance Access* (May 18 2012), 1-27. doi: 10.1093/jleo/ews016
- Detiknews, 2010, *Ketua DPR: Jangan ada diskriminasi di tahanan*, 11 Januari 2010, diunduh dari: <http://news.detik.com/read/2010/01/11/122551/1275756/10/ketua-dpr-jangan-ada-diskriminasi-di-tahanan>
- Detiknews, 2010, *10 Kejanggalan Penanganan Kasus Gayus Oleh Polisi*, 21 November 2010. Diunduh dari: <http://news.detik.com/read/2010/11/21/153245/1498744/10/10-kejanggalan-penanganan-kasus-gayus-oleh-polisi?nd771108bcj>

- Diamond, L., 2010, *Indonesia's Places in Global Democracy*, dalam E. Aspinall & M. Mietzner (Eds.), *Problems of democratisation in Indonesia - Elections, institutions and society* (hal. 21-49). Singapore: ISEAS Publishing.
- Escaleras, M., Lin, S., & Register, C., 2010, *Freedom of Information Acts and Public Sector Corruption, Public Choice*, 145, hal. 435-460. doi: 10.1007/s11127-009-9574-0
- FKPMNE, 2010, *Terbentur masalah dana*, 7 Mei 2010, diunduh dari: <http://fkpmne.wordpress.com/2010/05/07/terbentur-masalah-dana/>
- Indah, Ch. M., & Litaay, T., 2012, *Implementasi Pelayanan Publik yang Berintegritas dalam Pemerintahan: Studi Kasus di Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Laporan Hasil Penelitian I-IEN, Jakarta: TIRI.
- International Crisis Group, 2012, *Indonesia: The Deadly Cost for Poor Policing*, Asia Report No 218, diunduh dari: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/218-indonesia-the-deadly-cost-of-poor-policing.aspx>
- Joglosemar, 2010, *Perda Miras dan KUHP Perlu Disinkronkan*, 14 Oktober 2010, diunduh dari: <http://revisi.joglosemar.co/berita/perda-miras-dan-kuhp-perlu-disinkronkan-26849.html>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M., 2007, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, SSRN eLibrary, diunduh dari: <http://ssrn.com/paper=999979>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido, P., 1999, *Governance Matters*, diunduh dari: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govmatters1.pdf>
- Kepolisian Republik Indonesia, 2011, *Standar Operasional Prosedur – Penyelidikan Kasus Tipikor*, No. IV/2011/Ditreskrimsus, Kepolisian Daerah Lampung.
- KIP. Komisi Informasi. <http://www.komisiinformasi.go.id>
- Koran Jakarta, 2013, *Perubahan Baju Tahanan KPK Untuk Berikan Efek Jera*, 27 Mei 2013. Diunduh dari: <http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/1082-perubahan-baju-tahanan-kpk-untuk-berikan-efek-jera>

- Koran Tempo, 2010, *Polisi Kumpulkan Fakta Suap Grup Bakrie*, 28 September 2010, diunduh dari: <http://www.antikorupsi.org/id/content/politikus-dpr-usut-skandal-gayus-grup-bakrie>
- Litaay, T., 2009, *Kesiapan Masyarakat Melaksanakan UU KIP*, Presentasi diskusi Fakultas Hukum UKSW, Salatiga: UKSW.
- Masthuri, B., 2013, *Polisi dan Harapan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik*, 27 Februari 2013, diunduh dari: <http://www.ombudsman.go.id/beritaartikel/berita/437-polisi-dan-harapan-masyarakat-dalam-pelayanan-publik1.html>
- Merdeka, 2012, *Ketika Transparansi Peradilan Digugat ke MK*, 12 September 2012. Diunduh dari: <http://www.merdeka.com/peristiwa/ketika-transparansi-peradilan-digugat-ke-mk.html>
- Meyers, D. W., 2009, *Public's Right to Public Records*, Quill, January-February 2009.
- Padang Ekspres, 2013, *Usulan FKPM Masuk APBD-P*, 22 Mei 2013, diunduh dari: <http://padangekspres.co.id/?news=berita&id=43917>
- Pope, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rosdianasari, E. S., Anggriani, N., & Mulyani, B., 2009, *Dinamika Penyusunan, Substansi dan Implementasi Perda Pelayanan Publik*, Jakarta: DSF, World Bank, ADKASI, YIPD.
- Suara Pembaruan, 2012, *KPK Berjanji Akan Lebih Transparan*, 2 Oktober 2012, diunduh dari: <http://www.suarapembaruan.com/home/kpk-berjanji-akan-lebih-transparan/25335>
- Tempo, 2013, *Penangkapan Hakim ST Berlangsung di Ruang Kerjanya*, 22 Maret 2013, diunduh dari: <http://www.tempo.co/read/news/2013/03/22/063468771/Penangkapan-Hakim-ST-Berlangsung-di-Ruang-Kerjanya>
- Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik (Undang-undang No. 14 tahun 2008).

SARAN BACAAN LEBIH LANJUT :

Dwiyanto, Agus, 2011, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

ICW, 2003, *Melawan Korupsi: Kumpulan Wawancara*, Jakarta: Indonesian Corruption Watch, Kantor Berita Radio 68H, dan Partnership for Governance Reform in Indonesia.

Indrayana, Denny, 2008, *Negeri Para Mafioso: Hukum di Sarang Koruptor*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Krisanto, Yakub Adi, 2010, *Pemborongan Majalah dan Keterbukaan Informasi: Tanggapan Atas Pemborongan Majalah Tempo*, 28 Juni 2010. Diunduh dari: <http://hukum.kompasiana.com/2010/06/28/pemborongan-majalah-keterbukaan-informasi-tanggapan-atas-pemborongan-majalah-tempo-179815.html>

Mihradi, R. Muhammad, dan Risman Sikumbang, 2011, *Kebebasan Informasi Publik versus Rahasia Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Partodihardjo, Soemarno, 2009, *Tanya Jawab Sekitar Undang-undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Pope, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Sirajuddin, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi*, Jakarta: Setara Press.

Sjaifudian, Hetifah, 2003, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Suara Merdeka, 2013, Pemkot Tidak Umumkan Laporan Keuangan ke Publik, 14 Februari 2013. Diunduh dari: <http://www.suaramerdeka.com/v2/index.php/read/news/2013/02/14/145520/-Pekot-Tidak-Umumkan-Laporan-Kuangan-ke-Publik>

Subagiyo, Henri, 2009, *Anotasi Undang-undang nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Jakarta: Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia bekerjasama dengan Center for Environmental Law.

Sucipta, Mahendra, 2010, *Transkrip Rahasia Hasil Sadapan KPK*, Jakarta: Penerbit Narasi.

Sudibyo, Agus, 2009, *Kebebasan Semu: Penjajahan Baru di Jagat Media*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Wijayanto, & Ridwan Zachrie, 2009, *Korupsi Mengorupsi di Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

YLBHI & PSHK, 2009, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

BAB V

INTEGRITAS DALAM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Oleh : Abd. Haris Hamid

KOMPETENSI DASAR:

Mahasiswa dapat memahami dan mengerti penegakan hukum dalam rangka memberikan perlindungan terhadap konsumen; mahasiswa dapat memahami pentingnya integritas dalam rangka memberikan perlindungan terhadap konsumen.

POKOK BAHASAN:

1. Masyarakat sebagai pengguna barang dan/atau jasa;
2. Menakar Integritas Pelaku Usaha dan Konsumen;
3. Lembaga Penegakan Hukum dalam Perlindungan Konsumen;
4. Hubungan antara Pemerintah, Pelaku Usaha, Konsumen dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

TUJUAN:

1. Mahasiswa memahami pentingnya integritas dalam perlindungan konsumen dengan segala aspeknya (kemampuan kognitif);
2. Mahasiswa memiliki minat yang kuat untuk mempelajari perlindungan konsumen dalam perspektif integritas (kemampuan afeksi);
3. Mahasiswa mampu menerapkan prinsip-prinsip integritas baik dalam posisinya sebagai konsumen maupun posisinya kelak sebagai pelaku usaha (kemampuan konatif).

INSERSI MATA KULIAH DAN WAKTU YANG DIBUTUHKAN:

Materi ini dapat diinsersi ke dalam mata kuliah Hukum Perlindungan Konsumen, 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 tentang pentingnya integritas dalam perlindungan konsumen dengan segala aspeknya sesuai dengan bahan ajar;
2. Menyampaikan beberapa contoh kasus untuk dijawab baik secara langsung maupun melalui diskusi kelompok. Contoh kasus baik yang tertera pada bahan maupun kasus-kasus lain tetapi masih berkaitan dengan bahan ajar;
3. Mencatat jawaban-jawaban 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

A. PENDAHULUAN

Tidak dapat dipungkiri bahwa semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian akan mutu, jumlah, keamanan barang dan atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen. Oleh karena itu, untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu peningkatan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Betapa tidak, masyarakat/konsumenlah yang paling merasakan akibatnya karena segala jenis barang dan/atau jasa yang dibawa pelaku usaha ke dalam masyarakat memiliki kualitas yang bervariasi. Dalam banyak kasus sering kita lihat dan dengar bahwa konsumen banyak mengalami kerugian akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi standar kelayakan produksi. Hal itu terjadi atas dorongan prinsip pelaku usaha dalam menjalankan usahanya yang selalu 'ingin mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya'.

Produk barang dan/atau jasa yang dibawa pelaku usaha ke dalam masyarakat sering tidak memenuhi standar kualitas produksi. Bukan tidak mungkin hal ini dikarenakan adanya kontribusi pihak pemerintah terutama instansi yang diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan di antaranya Kementerian Perindustrian dan Perdagangan, Kementerian Kesehatan, Badan Pengawasan Obat dan Makanan dan instansi lainnya yang tidak melaksanakan wewenang yang ada padanya secara maksimal. Instansi ini dapat berpihak atau lebih mementingkan kepentingan pelaku usaha dengan asumsi bahwa pelaku usaha adalah penggerak perekonomian negara.

Paling tidak terdapat 2 (dua) bentuk pengawasan/kontrol yang harus dilakukan oleh pemerintah terhadap produk barang dan/atau jasa dari pelaku usaha yaitu:

1. pengawasan/kontrol pra-pasar yang dilakukan sebelum produk tersebut sampai ke masyarakat dalam arti produk barang dan/atau jasa masih dalam proses produksi. Misalnya produk mainan anak-anak yang sangat potensial dapat merugikan pemakainya. Begitu pula produk pangan dan obat-obatan. Pengawasan/kontrol harus secara ketat dilakukan sebelum konsumen memakai produk yang tidak melalui proses produksi yang wajar.

2. pengawasan/kontrol paska pasar dilakukan pada saat barang dan/atau jasa sudah berada di pasaran. Ini berarti pengawasan/kontrol dilakukan untuk memastikan bahwa produk barang dan/atau jasa yang tersedia di pasar telah memenuhi standar produksi dan tidak merugikan konsumen. Jika terjadi hal sebaliknya bahwa hasil pengawasan/kontrol ternyata ditemukan produk yang tidak sesuai dengan standar produksi yang benar, misalnya cacat atau sudah melewati masa pemakaian yang sebenarnya (daluwarsa), maka produk tersebut harus segera di tarik dari pasaran (*recall*). Hal tersebut harus dilakukan dalam rangka menghindarkan konsumen dari kerugian baik materil maupun immateril dari kecenderungan praktik pelaku usaha yang mengedepankan kepentingan diri sendiri dan berlindung dari prinsip ekonomi.

Prinsip pelaku usaha yang selalu mengedepankan kepentingan diri sendiri demi keuntungan dan tanpa mau peduli terhadap kepentingan konsumen, menempatkan konsumen selalu dalam posisi yang lemah. Oleh karena itu, maka hukum tentang perlindungan konsumen haruslah diorientasikan kepada keseimbangan antara kepentingan konsumen dengan pelaku usaha dalam rangka mewujudkan sikap pelaku usaha yang memiliki integritas yang tinggi, jujur dan bertanggungjawab. Pengetahuan yang baik menghasilkan konsumen yang memahami haknya tanpa mengabaikan kewajiban-kewajibannya yang dapat merugikan pelaku usaha. Dalam konteks itu, maka gerakan perlindungan konsumen yang holistik menjadi hal yang penting.

Dalam rangka menjamin terselenggaranya perlindungan konsumen, maka pemerintah telah menuangkan Perlindungan Konsumen dalam suatu produk hukum dalam bentuk undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Pada bagian ini akan dibahas beberapa hal yakni: Masyarakat sebagai pengguna barang dan/atau jasa; Menakar Integritas Pelaku Usaha dan Konsumen; Lembaga Penegakan Hukum dalam Perlindungan Konsumen; Hubungan antara Pemerintah, Pelaku Usaha, Konsumen dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

B. MASYARAKAT SEBAGAI PENGGUNA BARANG DAN ATAU JASA

Di era globalisasi dan perdagangan bebas saat ini, masyarakat/konsumen Indonesia telah kebanjiran produk barang dan/atau jasa baik yang diproduksi dalam negeri maupun barang dan/atau jasa produksi luar negeri. Produk barang dan/atau jasa dengan mudah diperoleh baik melalui cara promosi, iklan maupun penawaran secara

langsung. Oleh karena itu, masyarakat/konsumen harus berhati-hati di dalam memilih produk barang dan/atau jasa sesuai yang dinginkannya. Selain itu, konsumen harus bersedia meneliti setiap produk barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha, apakah barang dan/atau jasa tersebut telah tercantum seluruh informasi yang benar sebagaimana diharuskan oleh perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu, diharapkan konsumen mengetahui sejak dini segala konsekuensi secara yuridis terhadap setiap barang dan/atau jasa yang akan dibelinya. Sebab jika tidak, maka masyarakat/konsumen menjadi objek eksploitasi dari pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab. Kondisi di atas merupakan akibat dari kemajuan dan semakin berkembangnya perekonomian, perdagangan dan perindustrian yang semakin meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini juga didukung oleh kemajuan teknologi informasi dan telekomunikasi yang memberikan ruang gerak yang sangat bebas dalam setiap transaksi perdagangan, sehingga barang dan/atau jasa yang dipasarkan dapat dengan mudah dikonsumsi.

Kenyataan tersebut menurut Happy Susanto paling tidak memiliki 2 (dua) dampak yaitu *Pertama*: Dampak positif karena dapat memberikan manfaat bagi masyarakat atau konsumen untuk memilih secara bebas barang dan/atau jasa yang dinginkannya. Artinya, masyarakat atau konsumen memiliki kebebasan untuk menentukan jenis dan kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan kebutuhannya. *Kedua*: Dampak negatif karena kondisi tersebut menyebabkan posisi konsumen menjadi lemah dibandingkan posisi pelaku usaha¹⁵⁹.

Untuk merespon arus perdagangan bebas yang begitu dahsyat, maka pemerintah Indonesia telah berusaha semaksimal mungkin untuk melahirkan berbagai regulasi nasional, regional atau internasional yang berkaitan dengan upaya melindungi konsumen dari eksese-eksese negatif dari perdagangan bebas, sekaligus sebagai wujud dari usaha prevensi negara. Apa lagi berbagai stigma telah dilontarkan oleh berbagai pihak bahwa perdagangan bebas akan menjadikan Indonesia sebagai area empuk bagi masuknya berbagai produk baik barang maupun jasa, sehingga dengan demikian suka atau tidak suka pastilah konsumen akan merasakan dampaknya.

¹⁵⁹ HappySusanto, 2008, *Panduan Praktis, Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Jakarta: Visimedia, hal. 2

Salah satu usaha yang relatif memadai untuk melindungi konsumen pada level nasional yakni telah dibuatnya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan perlindungan konsumen, di antaranya : Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Pokok-Pokok Kesehatan, Undang-Undang nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan dan sederet Undang-Undang lainnya serta peraturan perundang-undangan lainnya termasuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri sebagai penjabaran dari peraturan yang lebih tinggi.

Begitu pula pada level regional, telah disepakati beberapa hal dalam pertemuan *The Southeast Asian Conference of Consumer Protection* pada tanggal 5-7 November tahun 2006 di Bali yang dikenal dengan Deklarasi Bali. Pertemuan itu di dasari oleh kesadaran dari negara-negara di kawasan Asia Tenggara bahwa pembentukan *ASEAN Free Trade Area (AFTA)* dan *ASEAN* sebagai pasar tunggal (*single market*), menimbulkan berbagai konsekuensi yang perlu diatasi bersama, seperti melemahnya fungsi hukum nasional ketika berhadapan dengan transaksi lintas batas wilayah negara.

Oleh karena itu, menurut Sjahputra (2010: 168-169) bahwa dalam Deklarasi Bali telah disepakati beberapa hal penting yang berkaitan dengan kerja sama dalam perlindungan konsumen untuk kawasan Asia Tenggara antara lain adalah:

1. Menerbitkan rekomendasi tentang pentingnya mengakomodasi hak-hak konsumen di dalam *The ASEAN Charter*, sebagai upaya memperkuat tiga pilar terbentuknya komunitas ASEAN, yakni komunitas keamanan, ekonomi dan sosial budaya;
2. Kesepakatan untuk membentuk *The ASEAN Coordinating Committee on Consumer Protection (ACCCP)*, yang berfungsi membangun mekanisme penyelesaian ganti rugi lintas negara dan memberdayakan posisi konsumen di pasar melalui pengembangan sarana pendidikan di tingkat ASEAN;
3. Kesepakatan untuk membentuk *The Southeast Asian Consumer Protection Agencies Network (SEA-CPAN)*, dengan program utama penyebarluasan informasi tentang mekanisme ganti rugi, kelembagaan dan kebijakan/hukum perlindungan konsumen, kerja sama teknis untuk membentuk mekanisme ganti rugi lintas negara dan sistem peringatan dini untuk produk-produk yang membahayakan (*alert system for hazardous product*);

4. Kesepakatan membentuk *The Southeast Asian Consumer Council (SEA-CC)*, lembaga ini memiliki fungsi pokok untuk memajukan kepentingan konsumen di tingkat regional dan mempengaruhi proses pengambilan keputusan, advokasi dan pembentukan kebijakan perlindungan hukum bagi konsumen yang berada di negara-negara ASEAN.

Sejalan dengan hal di atas, maka Ali Alatas menyebutkan bahwa *ASEAN Charter* adalah pedoman dan landasan hukum yang tepat bagi terciptanya kerja sama teknis di tingkat regional negara-negara ASEAN. Begitu pula Erna Witoelar mencatat bahwa eksistensi *ASEAN Charter* akan menjamin implementasi perlindungan hukum bagi konsumen. Tentu saja akan tetap relevan bagi konsep pembangunan negara-negara ASEAN ke depan yang harus dicapai melalui pendekatan holistik yaitu, membangun solidaritas, kerja sama untuk mengurangi jurang perbedaan dalam pembangunan dan mekanisme perlindungan konsumen yang partisipatoris, yang pada gilirannya akan mendorong pembentukan lembaga-lembaga perlindungan konsumen yang dipergunakan untuk memperkuat daya tawar konsumen (*equal bargaining power*)¹⁶⁰.

Ketidak seimbangan posisi tawar antara pelaku usaha dengan konsumen hanya akan cenderung pencederaan rasa keadilan. Terkait dengan hal itu, Nurhayati Abbas mengatakan bahwa keadilan merupakan pertimbangan utama sehingga konsumen perlu dilindungi, khususnya bagi konsumen yang hampir dalam segala hal tertinggal jauh di belakang produsen (pelaku usaha) lainnya¹⁶¹. Oleh karena itu, salah satu aspeknya adalah kewajiban pelaku usaha untuk bertanggung jawab atas produk yang diperdagangkannya. Doraisamy mengemukakan beberapa pemikiran mengapa pelaku usaha harus bertanggung jawab, yaitu¹⁶²:

1. *When the producer knows that he has ultimate liability then he will be able to insure himself against the risk and will be able to spread the cost;*
2. *The dealer and the ordinary buyer do not buy goods exclusively for their own consumption or use. Other members of the family who may be injured would have a cause for action against the producer;*

¹⁶⁰ Lihat dalam Iman Sjahputra, 2010, *Perlindungan Konsumen dalam Transaksi Elektronik*, Bandung: Alumni, hal. 171

¹⁶¹ Nurhayati Abbas, 2011, *Tanggung Jawab Produk Terhadap konsumen dan Implementasinya pada Produk Pangan*, Makassar: ASPublishing, hal. 4

¹⁶² *Ibid.*, hal 4-5

3. *In the area of mass production and high pressure salesmanship it is the manufacturer who is trying to reach out to the consumer and inducing him to buy. Advertising packaging and labelling are done by the producer. Hence if goods sold were defectively manufactured the reasonable expected ultimate consumer ought to be able to sue the manufacturer direct;*
4. *Manufacturers will be forced to exercise more care in the production of goods if they are made liable;*
5. *The "caveat emptor" or "let the buyer beware" slogan places the consumer in a very disadvantageous position. It is more in consonance with the ideals of a welfare state to render the consumer greater protection as the corporation wield enormous;*
6. *Present-day gadgets are very complex and sophisticated articles. The average consumer lacking the technical knowledge relies entirely on the good faith of the manufacturer when he buys a television set or a washing machine or a pressure cooker. The consumer can not make any meaningful judgement regarding quality and safety. The buyer relies on the skill and judgement not of the retailer but of the manufacturer;*
7. *The manufacturer should be held liable to the buyer so that multiplicity of actions can be avoided. A sells a product to B, B to C and C to D. D suffer damage by using the defective goods. D should be able to sue B and so on.*

Landasan filosofis mengapa produsen/pelaku usaha harus bertanggung jawab atas kerugian konsumen menurut Harahap adalah produsen/pelaku usaha yang menjual barang kepada konsumen dianggap memiliki kantong tebal (*deep pocket*) dibanding dengan pembeli (konsumen), oleh karena itu jika produsen/pelaku usaha menjual barang ternyata menimbulkan bahaya atau barang yang dijual cacat, maka sesuai dengan kewajiban sosial dan tanggung jawab sosial, produsen/pelaku usaha harus bertanggung jawab membayar ganti rugi kepada pembeli (konsumen)¹⁶³.

Tidak dapat dipungkiri bahwa begitu banyak fakta hukum yang terjadi dan sering dikeluhkan oleh masyarakat/konsumen, berkenaan dengan pelanggaran hak-hak

¹⁶³Harahap, Yahya, 1992, *Beberapa Tinjauan Tentang Permasalahan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 30

konsumen selama ini. Adapun hak-hak konsumen yang sering dilanggar oleh pelaku usaha antara lain, menurut Lubis adalah sebagai berikut¹⁶⁴:

1. Keluhan terhadap keterlambatan pengiriman barang atau garansi servis;
2. Barang yang diterima konsumen sering kali berbeda dengan yang dipesan;
3. Kualitas barang dan/atau jasa tidak sesuai dengan yang dipromosikan;
4. Pelayanan barang dan/atau jasa yang buruk;
5. Manipulasi barang dan/atau jasa yang ditawarkan dengan berbagai cara;
6. Kecurangan dalam takaran atau timbangan;
7. Iklan barang dan/atau jasa yang cenderung menyesatkan.

Terkait dengan hal di atas, Yusuf Shofie mengatakan bahwa setidaknya terdapat 6 (enam) sebab kerugian konsumen sebagai berikut¹⁶⁵:

1. Ketidak sesuaian iklan/informasi produk dengan kenyataan;
2. Produk tidak sesuai dengan standar ketentuan/peraturan perundang-undangan;
3. Produk cacat meskipun masih dalam garansi atau belum kedaluarsa;
4. Tingkat keamanan produk diinformasikan tidak secara proporsional;
5. Sikap konsumtif dari konsumen;
6. Ketidak tahuan konsumen tentang penggunaan produk.

Terhadap ketidak sesuaian iklan/informasi produk dengan kenyataan sudah merupakan hal yang jamak, iklan adalah merupakan sarana efektif untuk memperkenalkan produk barang dan/atau jasa kepada konsumen, artinya iklan sebagai ujung tombak bagi pelaku usaha dalam memasarkan produknya, maka tidak jarang iklan yang disajikan dibuat sangat menarik dan memikat. Bahkan tidak jarang pula dari keinginan untuk menampilkan iklan yang sangat menarik tersebut kemudian terjadi sebuah eksploitasi dari materi iklan yang mengarah pada penampilan yang berlebihan. Akhirnya iklan dapat menjadi ajang manipulasi informasi yang menyesatkan bagi konsumen. Itulah sebabnya sehingga As'ad Nugroho mengatakan bahwa¹⁶⁶ idealitas iklan sebagai media panduan berbelanja agaknya masih jauh dari kenyataan. Realitas

¹⁶⁴Lubis, Sofyan, 2009, *Mengenal Hak Konsumen dan Pasien*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, hal. 3

¹⁶⁵ Yusuf Shofie, 2002, *Pelaku Usaha Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 107

¹⁶⁶ Nugroho, As'ad, 2001, *Mencari Keadilan: Bunga Rampai Penegakan Hukum Konsumen*, Jakarta: Perac Bekerjasama dengan PEG, hal. 21

yang berkembang di dunia periklanan kita saat ini menunjukkan bahwa iklan masih berposisi sebagai pembujuk konsumen untuk berbelanja. Sebagian besar iklan yang ditampilkan di media hanya menonjolkan kelebihan dari produk, tanpa disertai dengan efek samping, risiko dan beberapa referensi lain ketika konsumen hendak mengonsumsi produk tersebut. Pada hal pencantuman efek samping, risiko dan referensi tambahan pada setiap produk barang dan/atau jasa yang diiklankan, paling tidak berpengaruh terhadap dua hal, yaitu : *Pertama*, konsumen akan lebih mudah memilih produk barang dan/atau jasa yang sesuai. *Kedua*, adanya pilihan produk barang dan/atau jasa yang sesuai dengan keinginan konsumen, dengan sendirinya akan menjadi *image* yang baik pada produk tersebut dan akan menambah kepercayaan konsumen kepada pelaku usaha.

Terdapat beberapa kasus mengenai tidak transparannya pengenalan produk lewat iklan yang masih sering dijumpai di media massa, misalnya iklan minuman penambah energi. Dalam iklan produk tersebut tidak pernah dicantumkan atau disebutkan dosis maksimal pemakaian perharinya, dan dikatakan bahwa setiap kali letih, lesu, dahaga saat itulah waktu yang tepat untuk mengonsumsi minuman tersebut. Hal ini tentu akan membingungkan dan dapat menjerumuskan pemakainya, jika pemakainya berlebihan dan tidak terkontrol, bukannya tenaga yang didapatkan, bisa-bisa penyakit yang datang. Belum lagi siapa yang boleh dan tidak boleh, yang aman dan tidak aman mengonsumsinya baik dari segi usia, atau bagi mereka yang sedang menderita penyakit pencernaan, jantung, alergi dan sebagainya. Begitu pula terhadap kasus yang lainnya seperti iklan perumahan, iklan produk elektronik, produk obat-obatan dan berbagai produk jasa¹⁶⁷.

Berkaitan dengan penggunaan iklan sebagai sarana memperkenalkan suatu produk kepada konsumen, maka Lili Weru¹⁶⁸ mengatakan bahwa secara teoretik iklan terdiri atas dua jenis, yaitu iklan standar dan iklan layanan masyarakat. Iklan standar adalah iklan yang ditata secara khusus untuk keperluan memperkenalkan barang atau jasa pelayanan untuk konsumen melalui media. Tujuan iklan standar ini adalah untuk merangsang motif dan minat konsumen sehingga konsumen mengambil sikap terhadap

¹⁶⁷*Ibid.*, hal. 23

¹⁶⁸Abd.Haris, 2005, *Urgensi Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Terhadap Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Makasar: Thesis Pascasarjana UNHAS, tidak diterbitkan, hal. 44

barang dan jasa yang ditawarkan. Sedangkan iklan layanan masyarakat adalah iklan yang bersifat non profit, tetapi pada umumnya bertujuan memberikan informasi dan penerangan serta pendidikan kepada masyarakat dalam rangka pelayanan dan mengajak masyarakat untuk berpartisipasi atau bersikap positif terhadap pesan yang disampaikan.

Kesan yang dapat ditarik dari ungkapan di atas, bahwa pada prinsipnya iklan standar memegang peranan penting dalam memberikan informasi kepada konsumen tentang produk-produk barang dan/atau jasa yang ditayangkan. Oleh karena itu, seyogyanya pelaku usaha dapat bersikap lebih bijaksana, jujur dan beriktikad baik dalam menginformasikan suatu produk agar tidak menyesatkan atau merugikan konsumen.

Berdasar pada fakta-fakta pelanggaran atas hak-hak konsumen yang ada, maka kehadiran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut UUPK, haruslah disambut dengan baik terlepas dari kekurangan-kekurangan yang terdapat di dalamnya. Paling tidak undang-undang tersebut telah mengatur sendi-sendi pokok tentang:

1. Kesederajatan antara konsumen dan pelaku usaha;
2. Konsumen memiliki hak hukum yang harus dihormati;
3. Pelaku usaha mempunyai kewajiban hukum yang harus dipatuhi terhadap konsumen;
4. Kontribusi konsumen pada pembangunan nasional;
5. Perlindungan konsumen dalam iklim bisnis yang sehat;
6. Keterbukaan dalam promosi barang dan/atau jasa;
7. Perlunya peran aktif pihak pemerintah dalam perlindungan konsumen;
8. Perlunya peran aktif masyarakat dalam mengawasi barang dan/atau jasa;
9. Adanya terobosan hukum dalam perlindungan konsumen;
10. Lahirnya konsep tentang perlu adanya pembinaan konsumen dalam perlindungan konsumen.

Pada dasarnya UUPK dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Sejalan dengan hal tersebut, maka dalam Pasal 1 angka 1 UUPK disebutkan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Hal itu berarti bahwa, ada

keinginan dari pemerintah Indonesia untuk mewujudkan perlindungan konsumen dari kerugian akibat mengonsumsi produk barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha.

Menurut Iman Sjahputra bahwa UUPK adalah instrumen hukum yang secara positif dirancang untuk memberi jaminan kepastian perlindungan hukum bagi konsumen. UUPK juga bertujuan mencegah munculnya aktivitas-aktivitas bisnis yang mengarah pada *unfair business and practices* yang dapat tumbuh dengan cepat dalam sistem ekonomi liberal dan sistem perdagangan bebas. Sistem ini sering diprediksi menimbulkan disparitas hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen terutama dalam hal kekuatan daya tawar (*bargaining power*), pengetahuan dan sumber daya. Sehingga dapat memaksa konsumen untuk begitu saja tunduk pada praktik-praktik perdagangan yang cenderung merugikan mereka.

Legal Maxim:

"Interest reipublicae quod homines conserventur" (menjadi suatu kepentingan bagi Negara bahwa masyarakat/konsumen harus dilindungi).

Sumber: Topo Santoso

Terkait dengan uraian di atas, maka berikut ini akan dikemukakan salah satu contoh kasus yang berhubungan dengan perlindungan konsumen:

Contoh Kasus dalam bidang jasa penerbangan:

Suryatna (bukan nama sebenarnya) seorang warga ciputat hendak pergi ke Surabaya dan rencananya menggunakan penerbangan X dengan nomor penerbangan Y pada pukul 20.30. Pada saat *Check in* tanggal keberangkatan, ternyata penerbangan di-*delay* dan diperkirakan akan terbang pada pukul 04.00 keesokan harinya. Ternyata kasus tersebut juga terjadi di beberapa rute penerbangan X lainnya. Diinformasikan bahwa alasan *delay* tersebut adalah karena kerusakan pesawat bantuan dari Malaysia tidak bisa terbang ke Indonesia karena alasan cuaca. Pada pukul 23.30, diinformasikan bahwa penerbangan ke Surabaya dengan nomor penerbangan Y dibatalkan. Alasannya, Bandara Juanda di Surabaya belum buka pada jam lima pagi. Akhirnya, para calon penumpang yang bersedia melanjutkan penerbangan dengan X akan diberangkatkan keesokan harinya untuk

penerbangan pagi hari pukul 07.00, dengan kapasitas penumpang 14 seat, dan sisanya akan diberangkatkan dengan penerbangan pada siang harinya. Sumber Happy Susanto diakses dari: (www.mediakonsumen.com)

Pertanyaan :

1. Kemukakan dampak yang ditimbulkan dari era perdagangan bebas terhadap konsumen?
2. Kemukakan bentuk pelanggaran konsumen yang terdapat pada kasus tersebut di atas.?
3. Bagaimana sikap anda dalam menilai pelaku usaha dalam bidang jasa penerbangan yang cenderung mengabaikan hak-hak konsumen?
4. Apa yang akan anda lakukan seandainya anda berposisi sebagai konsumen yang mengalami nasib seperti Suryatna ?

C. MENAKAR INTEGRITAS PELAKU USAHA DAN KONSUMEN

Sebelum diuraikan lebih jauh tentang bagaimana menakar integritas dari pelaku usaha dan konsumen, maka akan dikemukakan sekilas tentang apa yang dimaksud dengan integritas itu. Topo Santoso menyebut bahwa integritas berarti mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan, bisa juga berarti kejujuran. Dalam konteks hukum, *Black Law Dictionary*, disebutkan bahwa integrity berarti : “*soundness or moral principle and character, as shown by one person dealing with others in the making and performance of contracts, and fidelity and honesty in the discharge of trust*”. Dengan demikian, maka *integrity* adalah sinonim dengan “*probity*”, “*honesty*” dan “*uprightness*”¹⁶⁹.

Dari pengertian integritas di atas, maka dapat dikatakan bahwa terdapat pesan penting baik terhadap pelaku usaha begitu pula terhadap konsumen bahwa kejujuran dan keadilan dalam melakukan kegiatan usaha adalah merupakan sendi utama dalam wujudkan pelaku usaha yang bertanggung jawab. Begitu pula, akan melahirkan konsumen yang memiliki tingkat kepercayaan (*trust*) kepada pelaku usaha, karena hanya

¹⁶⁹Dalam Topo Santoso, 2012, *Hukum dan Integritas Anti korupsi: Kerangka Teoretik dan Budaya Hukum*, Makalah, Jakarta, tidak diterbitkan, hal. 1

dengan pelaku usaha yang jujur akan menghasilkan produk barang dan/atau jasa yang berkualitas. Dengan demikian, konsumen pun akan selalu dalam situasi yang aman dan nyaman mengonsumsi produk barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha.

Secara yuridis, ketentuan yang mengatur perihal apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan baik oleh pelaku usaha maupun konsumen sebagai takaran bagi keduanya adalah sudah cukup memadai. Baik ketentuan tersebut dalam bentuk tertulis maupun yang tidak tertulis. Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Werner Menski dengan teori *triangular concept* bahwa seyogianya yang dimaknakan sebagai hukum, bukan hanya hukum negara (*official law*, hukum tertulis), melainkan juga mencakup hukum yang bersumber dari norma sosial (*triangular of society*) dan yang bersumber dari agama, etika, atau moral (*triangular of morality*)¹⁷⁰.

Melihat pandangan Werner Menski di atas, dikonteks dengan penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia, maka idealnya pelaku usaha begitu pula konsumen, tidak hanya mentaati hukum yang tertulis sebagaimana yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, akan tetapi termasuk juga akan ditakar melalui kepatuhannya terhadap prinsip-prinsip etika dan moral yang hidup di dalam masyarakat. Itulah sebabnya Munir Fuady mengatakan bahwa pada prinsipnya hukum perlindungan konsumen berada pada persinggungan antara Hukum Ekonomi dan Etika. Oleh karena itu, jika berbicara tentang perlindungan konsumen (*Consumer Protection*) berarti kita berbicara tentang salah satu sisi dari korelasi antara lapangan perekonomian dan lapangan etika. Dalam hal ini sektor yuridis akan memainkan peranan yang penting yakni merupakan faktor penjamin agar arus transformasi etika ke dalam batang tubuh perekonomian tetap dapat terpelihara¹⁷¹. Untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, maka dalam UUPK secara jelas dan tegas dinyatakan bahwa konsumen menurut Pasal 1 angka 2 UUPK adalah: Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

¹⁷⁰Lihat dalam Achmad Ali, 2009. *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-undang (Legalprudence)*, Vol.1. Pemahaman Awal, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal. 301-302

¹⁷¹Munir Fuady, 2004, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Buku Kedua, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 182

Atas pengertian konsumen tersebut, maka hal penting harus ditekankan bahwa UUPK hanya mengatur tentang konsumen akhir (*end consumer*), artinya barang dan/atau jasa yang diperoleh konsumen dari pelaku usaha penruntukannya tidak untuk derdagangkan atau diperjual belikan kembali. Pengertian konsumen akhir juga dapat membedakan dengan konsumen antara (*derived/intermediate consumer*). Menurut Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo dalam kedudukan sebagai konsumen antara (*derived/intermediate consumer*), maka yang bersangkutan tidak dapat menuntut pelaku usaha berdasarkan UUPK ini, sebaliknya seorang pemenang undian atau hadiah seperti nasabah Bank, walaupun setelah menerima hadiah undian kemudian yang bersangkutan menjual kembali hadiah tersebut, kedudukannya tetap sebagai konsumen akhir (*end consumer*), karena perbuatan menjual yang dilakukannya bukanlah dalam kedudukan sebagai *profesional seller* (pekerjaan sebagai pelaku usaha). Oleh karena itu tidak dapat dituntut sebagai pelaku usaha menurut UUK ini, malah sebaliknya ia dapat menuntut pelaku usaha bila hadiah yang diperoleh ternyata mengandung suatu cacat yang merugikan baginya¹⁷².

Di Amerika Serikat, pengertian konsumen meliputi “korban produk yang cacat” bukan hanya meliputi pembeli, tetapi juga korban yang bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan korban yang bukan pemakai memperoleh perlindungan yang sama dengan dengan pemakai. Sedangkan di Eropa, pengertian konsumen menurut Nurhayati Abbas bersumber dari *Product Liability Directive* (selanjutnya disebut *Directive*), sebagai pedoman negara MEE dalam menyusun ketentuan Hukum Perlindungan konsumen. Berdasarkan *Directive* tersebut yang berhak menuntut ganti kerugian adalah pihak yang menderita kerugian (karena kematian atau cedera) atau kerugian berupa kerusakan benda selain produk yang cacat itu sendiri¹⁷³.

Sedangkan pengertian pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 3 UUPK dinyatakan bahwa Pelaku Usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri

¹⁷² Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 7

¹⁷³ Nurhayati Abbas, 2011, *Op. Cit.*, hal. 4

maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Dalam pengertian pelaku usaha tersebut di atas, termasuk di dalamnya adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, grosir, leverensir, pengecer dan sebagainya. Penggunaan istilah pelaku usaha tentu akan berbeda dengan istilah produsen yang sekian lama orang menyebutnya. Perbedaan istilah tersebut bukan tanpa alasan hukum yang jelas, bahwa jika menggunakan istilah produsen, maka yang dimaksudkan hanyalah pabrikan yang memproduksi barang dan/atau jasa. Pada hal patut diketahui bahwa barang dan/atau jasa sampai di tangan konsumen melalui beberapa mata rantai sebagaimana istilah pelaku usaha yang digunakan oleh UUPK. Dengan demikian konsekuensi hukumnya jika hanya menggunakan istilah produsen, maka seandainya barang dan/atau jasa yang dipakai oleh konsumen itu menimbulkan kerugian baginya, maka yang dapat dituntut hanyalah produsen (pabrikan), sehingga dengan demikian dapat menyulitkan konsumen untuk mendapatkan ganti kerugian. Apalagi kalau pabrik/perusahaan yang membuat produk barang dan/atau jasa tersebut sangat jauh dari tempat konsumen. Misalnya pabrik/perusahaan berkedudukan di Jawa sedangkan konsumennya bertempat tinggal di Sulawesi. Berbeda dengan istilah pelaku usaha yang mencakup banyak pihak yang dapat digugat atau diminta pertanggung jawaban. Pengertian pelaku usaha yang luas itu, tentu saja akan memudahkan konsumen untuk menuntut ganti kerugian.

Menurut Johannes Gunawan sebagaimana dikutip Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo bahwa cakupan luasnya pengertian pelaku usaha dalam UUPK tersebut memiliki persamaan dengan pengertian pelaku usaha dalam Masyarakat Eropa terutama negara Belanda. Bahwa yang dapat dikualifikasi sebagai produsen adalah pembuat produk jadi (*finished product*); penghasil bahan baku; pembuat suku cadang; setiap orang yang menampakkannya sebagai produsen, dengan jalan mencantumkan namanya, tanda pengenal tertentu, atau tanda lain yang membedakan dengan maksud untuk dijualbelikan, disewakan, disewagunakan (*leasing*) atau bentuk distribusi lain dalam transaksi perdagangan; pemasok (*supplier*), dalam hal identitas dari produsen atau importir tidak dapat digunakan¹⁷⁴.

¹⁷⁴Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Op. Cit*, hal. 8-9

Dari pengertian konsumen dan pelaku usaha sebagaimana disebutkan di atas, maka berikut akan dikemukakan hak dan kewajiban masing-masing keduanya. Hal tersebut menjadi penting, karena hubungan antara konsumen dengan pelaku usaha bukan sekedar hubungan biasa, akan tetapi hubungan keduanya merupakan hubungan hukum. Apa yang menjadi hak bagi konsumen merupakan kewajiban bagi pelaku usaha, begitu pula sebaliknya bahwa apa yang menjadi hak bagi pelaku usaha adalah kewajiban bagi konsumen. Tentu saja hak dan kewajiban yang dimaksud adalah hak dan kewajiban menurut hukum. Dengan demikian, pelanggaran atas hak dan kewajiban tersebut pastilah akan berkonsekuensi hukum bagi mereka yang melanggarnya. Dalam Pasal 4 UUPK disebutkan bahwa Hak konsumen adalah:

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Hak untuk memilih dan mendapatkan barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada dasarnya hak-hak konsumen sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 UUPK lebih luas daripada hak-hak dasar konsumen sebagaimana pertama kali dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat John F. Kennedy di depan kongres pada tanggal 15 Maret 1962 yaitu :

1. Hak memperoleh keamanan;
2. Hak memilih;

3. Hak mendapat informasi;
4. Hak untuk didengar.

Keempat hak tersebut merupakan bagian dari Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia yang dicanangkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948, yang oleh Organisasi Konsumen Sedunia (*Intenational Organization of Consumer Union-IOCU*) ditambahkan empat hak dasar konsumen lainnya, yaitu:

1. Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup;
2. Hak untuk memperoleh ganti rugi;
3. Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen;
4. Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Di samping itu, Masyarakat Eropa juga telah menyepakati hak dasar konsumen sebagai berikut:

1. Hak perlindungan kesehatan dan keamanan;
2. Hak perlindungan kepentingan ekonomi;
3. Hak mendapat ganti rugi;
4. Hak atas penerangan;
5. Hak untuk didengar.

Menurut Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo bahwa bagaimanapun ragamnya rumusan hak-hak konsumen yang telah dikemukakan di atas, namun secara garis besar dapat dibagi dalam tiga hak yang menjadi prinsip dasar yaitu¹⁷⁵:

1. Hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian personal, maupun kerugian harta benda;
2. Hak untuk memperoleh barang dan.atau jasa dengan harga yang wajar, dan
3. Hak untuk memperoleh penyelesaian yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi.

Oleh karena itu, apabila konsumen benar-benar akan dilindungi, maka hak-hak konsumen harus dipenuhi tidak hanya oleh pelaku usaha, akan tetapi termasuk oleh pemerintah. Karena hanya dengan pemenuhan hak-hak konsumen, maka konsumen akan terlindungi dari kerugian atas berbagai aspek.

¹⁷⁵Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004,*Ibid.*, hal. 140

Konsumen tidak hanya memiliki hak, akan tetapi juga memiliki kewajiban. Dalam Pasal 5 UUPK disebutkan bahwa kewajiban konsumen adalah sebagai berikut:

1. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan;
2. Beriktikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
3. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
4. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Urgensi kewajiban konsumen ini ditetapkan, oleh karena sering pelaku usaha telah menyampaikan peringatan secara jelas pada label suatu produk, namun konsumen tidak membaca peringatan tersebut. Dengan pengaturan kewajiban, memberikan konsekuensi pelaku usaha tidak bertanggung jawab, jika konsumen yang bersangkutan menderita kerugian akibat mengabaikan kewajiban tersebut.

Begitu pula terhadap hak dan kewajiban pelaku usaha, maka dalam Pasal 6 dan 7 UUPK di atur sebagai berikut: Dalam Pasal 6 UUPK dinyatakan bahwa pelaku usaha mempunyai hak yaitu:

1. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
2. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakankonsumen yang beriktikad tidak baik;
3. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
4. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
5. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain hak pelaku usaha sebagaimana tersebut di atas, maka dalam Pasal 7 UUPK juga diatur perihal kewajiban pelaku usaha yaitu:

1. Beriktikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
2. Memberikan informasi yang membenar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;

3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
4. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
5. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan;
6. Memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan perjanjian.

Selain pengaturan tentang hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, UUPK juga secara khusus mengatur perihal perbuatan yang dilarang oleh pelaku usaha yang tertuang dalam Pasal 8 sampai Pasal 18 UUPK, termasuk pasal yang mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha yang tertuang dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 UUPK. Terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketentuan tersebut, maka dapat dikenakan sanksi baik berupa sanksi administrasi maupun berupa sanksi pidana sebagaimana Pasal 60 ayat (1), (2), dan Pasal 61, 62 dan 63 UUPK.

Bila diselusuri substansi dari pasal tersebut di atas, yang mengatur perihal hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, maka terdapat beberapa kali pengulangan penyebutan kata jujur dan iktikad baik. Hal itu menunjukkan bahwa betapa urgennya kejujuran dan iktikad baik (integritas) bagi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya, begitu pula bagi konsumen dalam memperoleh atau memakai barang dan/atau jasa dari pelaku usaha. Tanpa kejujuran dan iktikad baik dari semua pihak, maka hukum tentang perlindungan konsumen yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada hanyalah pepesan kosong yang tidak memberikan makna apa-apa.

Justice as Fairness (Keadilan sebagai kejujuran)

Cara adil mempersatukan berbagai kepentingan yang berbeda melalui keseimbangan kepentingan-kepentingan tanpa memberikan perhatian istimewa terhadap kepentingan itu sendiri.

Sumber : John Rawls

Terkait dengan penjelasan di atas, maka berikut ini akan dikemukakan contoh kasus pelanggaran terhadap hak-hak konsumen sekaligus akan menguji integritas (kejujuran) dari pelaku usaha.

Contoh Kasus:

Pada bulan Juli tahun 2006, tim terpadu pemantauan, pengawasan, dan pengendalian dampak kenaikan harga serta penyalahgunaan penyediaan dan pelayanan Bahan Bakar Minyak (Timdu P3 BBM) pernah menemukan praktik kecurangan yang dilakukan beberapa SPBU yang berada di unit pemasaran III Pertamina (Banten, DKI Jakarta dan Jawa Barat). Ketua Timdu III P3 BBM, Slamet Singgih, menyebutkan bahwa dari 83 SPBU yang diperiksa dalam kurun waktu satu tahun bahwa konsumen berpotensi dirugikan hingga Rp.4,7 milyar. Hasil pemeriksaan yang dilakukan secara mendadak selama empat bulan, yakni bulan Maret hingga Juni 2006, menemukan dari 228 SPBU Pertamina yang diperiksa, terdapat 120 SPBU di antaranya (51,32%) terbukti melakukan tindakan curang dengan mengurangi Volume takaran pengisian antara 60 ml sampai 1.300 ml per 10 liter BBM yang dipompakan ke tangki kendaraan konsumen. Dari 117 SPBU yang mengurangi volume BBM, terdapat 57 SPBU di antaranya mengurangi volume 50-100 ml per 10 liter, 29 SPBU mengurangi volume 100-150 ml, 24 SPBU mengurangi volume di atas 150 ml, serta 7 SPBU melakukan rekayasa alat dispenser. Ada pula 3 SPBU yang melayani pembelian BBM melalui jerigen atau drum. Sumber: Happy Susanto diakses dari : www.mediakonsumen.com

Pertanyaan :

1. Kemukakan pengertian konsumen dan pelaku usaha disertai dasar hukumnya?
2. Kemukakan pula makna dari *Justice as Fairness* oleh John Rawls kaitannya dengan perlindungan konsumen?
3. Apakah nilai-nilai integritas yang anda miliki merasa terusik dengan melihat kasus pelanggaran atas hak-hak konsumen sebagaimana dalam kasus di atas?

4. Bagaimana tindakan saudara jika seandainya menemukan perilaku pelaku usaha seperti yang terdapat dalam kasus di atas?.

D. LEMBAGA PENEGAKAN HUKUM DALAM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Bila dicermati berbagai kasus pelanggaran hak-hak konsumen di Indonesia, maka tampak bahwa betapa perlindungan konsumen merupakan persoalan besar dan sangat urgen dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan perangkat sistem hukum yang memadai. UUPK yang kehadirannya ditempatkan sebagai ketentuan payung (*umbrella act*) terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang perlindungan konsumen, dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Telaah terhadap substansi dari Pasal 1 angka 1 UUPK tersebut bahwa kesewenang-wenangan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, agar segala upaya memberikan jaminan akan kepastian hukum, maka takarannya tidak hanya pada upaya pembenahan substansi dari perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan konsumen, akan tetapi juga termasuk di dalamnya adalah aspek penegakan hukumnya. Dengan demikian, maka dibutuhkan lembaga penegakan hukum dalam perlindungan konsumen yang kuat.

Terkait dengan hal di atas, maka Friedman menyebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) unsur sistem hukum yaitu; (1) *Structure*, (2) *Substance* dan (3) *legal culture*. Dari 3 (tiga) unsur sistem hukum tersebut, maka unsur *Structure*, yaitu bentuk permanen dari sistem hukum itu sendiri, dalam hal ini organisasi kepolisian, pengadilan dan kejaksaan serta aparat pelaksana hukum lainnya, sangat penting artinya dalam penegakan hukum. Oleh karena itu, sikap pasif dari aparat serta organisasi, yang didukung oleh prosedur yang kaku tidak akan menunjang penegakan hukum¹⁷⁶, termasuk penegakan hukum konsumen.

Sejak diundangkannya UUPK, maka telah diatur perihal lembaga penegakan hukum yang menangani sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. Dalam Pasal

¹⁷⁶ Friedman, Lawrence. M, 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar, Edisi Kedua*, Alih Bahasa, Wishnu Basuki, Jakarta: Tata Nusa, hal. 8

45 UUPK ayat (2) dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

Pasal 45 UUPK ayat (2) di atas, dapat dimaknai bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui 2 (dua) jalur yaitu :

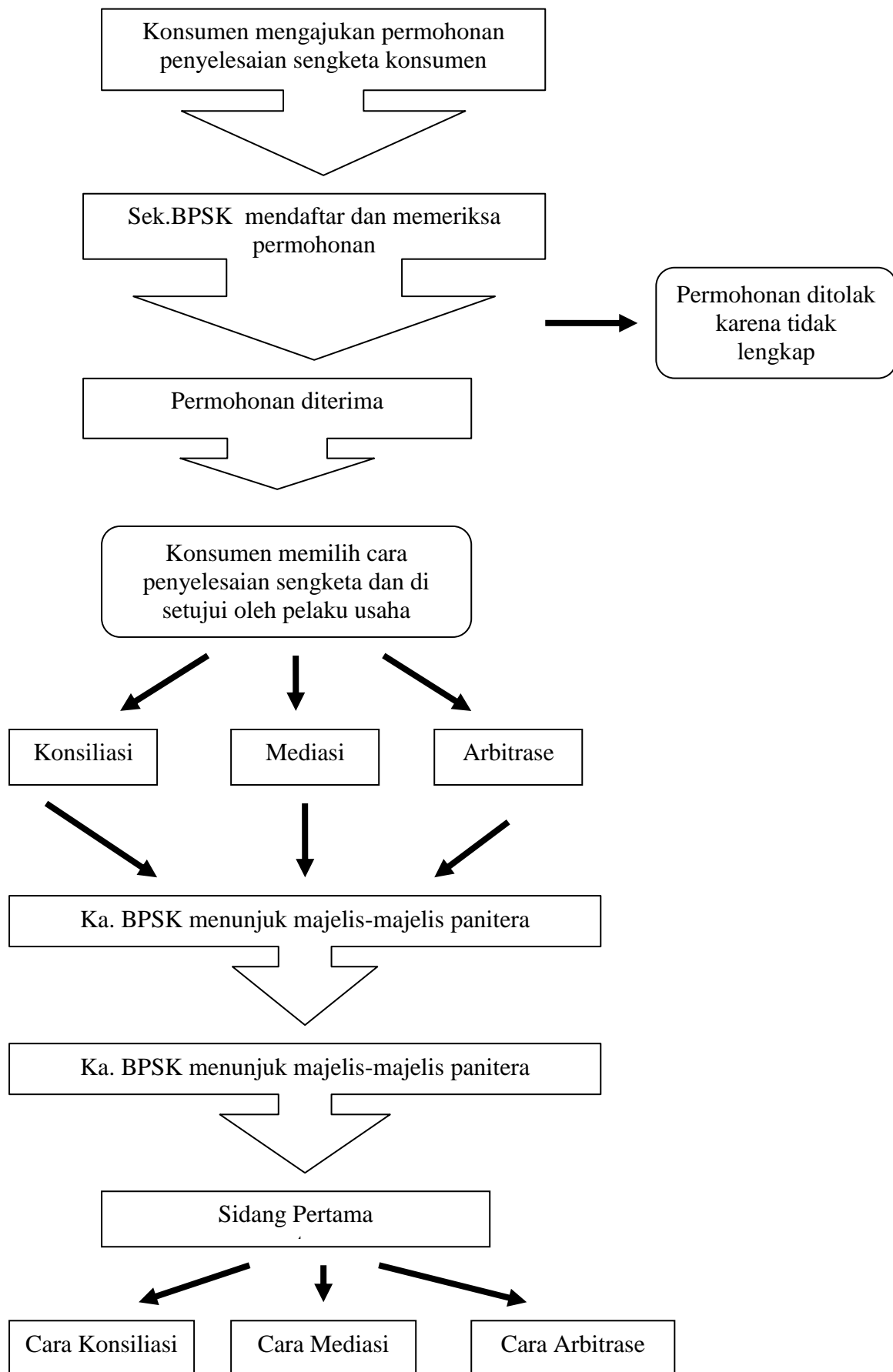
1. Jalur penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang meliputi:

a. Penyelesaian sengketa secara damai yang dilakukan oleh para pihak sendiri;

Terhadap penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak yang bersengketa dapat di lihat dalam penjelasan Pasal 45 ayat (2) yang menyatakan bahwa penyelesaian sengketa konsumen tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Bahkan dianjurkan pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Yang dimaksud dengan penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa dalam hal ini pelaku usaha dan konsumen tanpa melalui pengadilan atau Badan Penyelesaian Sengketa konsumen dan tidak bertentangan dengan undang-undang perlindungan konsumen.

b. Penyelesaian sengketa melalui lembaga yang berwenang, yaitu melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dengan menggunakan mekanisme konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

Penyelesaian sengketa melalui BPSK sebagaimana dimaksud pada Pasal 49 ayat (1) UUPK bahwa pemerintah membentuk suatu badan baru yaitu BPSK untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan. Kehadiran BPSK ini memberikan kemudahan bagi konsumen untuk dapat menyelesaikan sengketanya secara cepat, mudah, dan murah. Dikatakan cepat karena undang-undang telah menentukan bahwa dalam tenggang waktu 21 hari kerja, BPSK wajib mengeluarkan putusan dan putusannya bersifat final dan mengikat. Dikatakan mudah oleh karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana. Dikatakan murah karena biaya perkara sangat terjangkau. Proses penyelesaian sengketa dilakukan dengan menggunakan mekanisme konsiliasi, mediasi, dan arbitrase. Gambar di bawah menunjukkan prosedur permohonan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK.



Pasal 45 ayat (3) UUPK menyatakan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana yang proses penanganannya sebagaimana Pasal 59 UUPK yang mengatur tentang wewenang penyidikan yang dapat dilakukan selain Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, juga oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan konsumen yang kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang hukum Acara Pidana yang berlaku.

2. Jalur penyelesaian sengketa konsumen melalui proses litigasi (pengadilan).

Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Proses penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan negeri, dilakukan seperti halnya mengajukan gugatan sengketa perdata biasa dengan mengajukan tuntutan ganti kerugian baik berdasarkan perbuatan melawan hukum maupun gugatan karena wanprestasi atau kelalaian dari pelaku usaha yang menimbulkan cedera, kematian atau kerugian bagi konsumen.

Dalam Pasal 48 UUPK disebutkan bahwa penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 45 UUPK. Penunjukan Pasal 45 UUPK, lebih tertuju pada ketentuan tersebut dalam ayat (4), yang menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan hanya dimungkinkan apabila:

- a. Para pihak belum memilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, atau
- b. Upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Dengan berlakunya UUPK, maka konsumen yang akan mengajukan gugatan kepada pelaku usaha, tidak lagi mengajukan gugatan kepada pengadilan negeri tempat kedudukan pelaku usaha, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 118 HIR, tetapi diajukan kepada pengadilan negeri di tempat kedudukan konsumen sebagai penggugat. Dengan demikian Pasal 23 jo. Pasal 45 UUPK merupakan *lex specialis* terhadap HIR/RBg. Sesuai dengan adagium "*lex specialis derogat lex generalis*", yang

berarti ketentuan khusus menyimpangkan ketentuan umum, maka ketentuan Pasal 23 jo. Pasal 45 UUPK adalah ketentuan acara yang harus diterapkan dalam rangka pengajuan gugatan oleh konsumen kepada pelaku usaha. Dan terhadap putusan pengadilan negeri tersebut, dapat diajukan banding dan kemudian kasasi, sebagaimana perkara perdata biasa¹⁷⁷.

Pada dasarnya penyelesaian sengketa melalui pengadilan dengan mengacu pada ketentuan yang diatur dalam UUPK sebagaimana tersebut di atas, lebih adil bagi konsumen. Hanya saja stigma bagi pengadilan sudah begitu buruk di mata pencari keadilan terutama bagi pelaku bisnis, karena apabila para pelaku bisnis menghadapi sengketa tertentu, maka dia akan berhadapan dengan proses peradilan yang berlangsung lama dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit, sedangkan dalam dunia bisnis, penyelesaian sengketa yang dikehendaki adalah yang dapat berlangsung cepat dan murah. Di samping itu, penyelesaian sengketa dalam dunia bisnis diharapkan sedapat mungkin tidak merusak hubungan bisnis selanjutnya dengan siapa dia pernah terlibat suatu sengketa. Hal ini tentu saja sulit ditemukan apabila pihak yang bersangkutan membawa sengketa ke pengadilan, karena proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan (litigasi), akan berakhir dengan kekalahan salah satu pihak dan kemenangan pihak lainnya.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka muncullah beberapa kritikan dari berbagai pihak. Menurut Albert Fiadjoe bahwa Pada umumnya proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan kurang disukai oleh konsumen karena¹⁷⁸:

1. Penyelesaian sengketa melalui litigasi (pengadilan) pada umumnya lambat (*waste of time*). Proses pemeriksaan bersifat sangat formal (*formalistic*) dan teknis (*technically*). Sifat formal dan teknis pada lembaga peradilan sering mengakibatkan penyelesaian sengketa yang berlarut-larut, sehingga membutuhkan waktu yang lama. Apa lagi dalam sengketa bisnis, dituntut suatu penyelesaian sengketa yang cepat dan biaya murah serta bersifat *informal procedure*.
2. Para pihak menganggap bahwa biaya perkara sangat mahal, apalagi dikaitkan dengan lamanya penyelesaian sengketa. Semakin lama penyelesaian suatu perkara akan semakin besar biaya yang akan dikeluarkan. Orang berperkara di pengadilan

¹⁷⁷ Susanti Adi Nugroho, 2008, *Op. Cit.*, hal. 126-127

¹⁷⁸ Susanti Adi Nugroho, 2008, *Ibid.*, hal. 127

harus mengerahkan segala sumber daya, waktu dan pikiran (*litigation paralyze people*).

3. Pengadilan sering dianggap kurang tanggap dan kurang responsif (*unresponsive*) dalam menyelesaikan perkara. Hal ini disebabkan, karena pengadilan dianggap kurang tanggap membela dan melindungi kepentingan serta kebutuhan para pihak yang berperkara dan masyarakat menganggap pengadilan sering tidak berlaku secara adil (*unfair*).
4. Sering putusan pengadilan tidak dapat menyelesaikan masalah dan memuaskan para pihak. Hal itu disebabkan karena dalam suatu putusan ada pihak yang merasa menang dan kalah (*win-lose*), di mana dengan adanya perasaan menang dan kalah tersebut tidak akan memberikan kedamaian pada salah satu pihak, melainkan akan menumbuhkan bibit dendam, permusuhan dan kebencian. Di samping itu, ada pengadilan yang membingungkan dan tidak memberi kepastian hukum (*uncertainly*) serta sulit untuk diprediksi (*unpredictable*).
5. Kemampuan hakim yang bersifat generalis. Para hakim dianggap hanya memiliki pengetahuan yang sangat terbatas, sehingga sangat mustahil akan bisa menyelesaikan sengketa atau perkara yang mengandung kompleksitas diberbagai bidang.

Potret buram lembaga peradilan seperti tergambar di atas, mendorong masyarakat konsumen berpandangan bahwa pengadilan sebagai tempat mencari keadilan lebih sebagai momok dari pada tempat perlindungan.

Prof. Taverne:

“Berikan aku hakim dan jaksa yang baik, maka dengan undang-undang yang buruk pun aku bisa membuat putusan yang bagus atau adil”.

Sumber: Dzuriyatun Toyibah

Pertanyaan:

1. Kemukakan perbedaan penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan dengan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
2. Bagaimana perasaan anda jika melihat proses penegakan hukum melalui pengadilan yang tidak mencerminkan rasa keadilan?
3. Apa yang akan anda lakukan jika berada ditengah-tengah lembaga peradilan yang hakimnya melakukan praktik memperjual belikan putusan ?

E. HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH, PELAKU USAHA, KONSUMEN, DAN LEMBAGA PERLINDUNGAN KONSUMEN SWADAYA MASYARAKAT

Keberadaan Pemerintah, Pelaku Usaha, Konsumen dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, dalam interaksinya hanya dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Hubungan antara Pemerintah, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), pelaku usaha dan konsumen sudah mulai tercipta pada saat proses awal produksi barang dan/atau jasa, distribusi dan penawaran. Secara umum dan mendasar hubungan antara konsumen dengan pelaku usaha, merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Hal ini terjadi, karena keduanya memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara satu dengan yang lainnya.

Pelaku usaha sangat membutuhkan dan sangat tergantung atas dukungan konsumen sebagai pelanggan, sebab tanpa dukungan konsumen tidak mungkin pelaku usaha dapat terjamin kelangsungan usahanya. Begitu pula sebaliknya, konsumen kebutuhannya sangat tergantung dari barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha. Kondisi saling ketergantungan anantara konsumen dengan pelaku usaha tersebut, dapat menciptakan hubungan terus menerus dan berkesinambungan sepanjang masa, sesuai dengan tingkat ketergantungan akan kebutuhan yang tidak putus-putusnya.

Berangkat dari luas dan kompleksnya hubungan antara konsumen dengan pelaku usaha, serta banyaknya mata rantai penghubung antara konsumen dengan pelaku usaha, maka untuk melindungi konsumen sebagai pemakai akhir dari produk barang dan/atau jasa membutuhkan berbagai aspek hukum agar benar-benar dapat dilindungi dengan adil. Oleh karena itu, idealnya sejak awal produksi perlindungan konsumen harus

sudah dimulai, yang diawali dengan sistem pengawasan terhadap mutu serta ketepatan pemanfaatan bahan untuk sasaran produk. Dengan demikian, hubungan antara konsumen dengan pelaku usaha menciptakan hubungan-hubungan hukum yang spesifik¹⁷⁹.

Terkait dengan hal di atas, maka hubungan-hubungan hukum yang spesifik antara konsumen dengan pelaku usaha menurut Sri Redjeki Hartono dapat dipengaruhi oleh berbagai keadaan antara lain¹⁸⁰:

1. Kondisi harga dari suatu jenis komoditas tertentu;
2. Penawaran dan syarat perjanjian;
3. Fasilitas yang ada, sebelum purna jual;
4. Kebutuhan para pihak pada rentang waktu tertentu.aja,

Berangkat dari keadaan demikian, maka perlindungan hukum terhadap hak-hak konsumen tidak hanya diberikan oleh satu aspek hukum saja, melainkan oleh suatu sistem perangkat hukum yang mampu memberikan perlindungan yang simultan dan komprehensif, sehingga dengan demikian akan tercipta persaingan yang jujur (fair competition) yang pada gilirannya baik secara langsung maupun tidak langsung dapat memberikan manfaat atau menguntungkan pihak konsumen.

Disadari bahwa tidak mudah bagi pelaku usaha untuk menghasilkan produk barang dan/atau jasa yang betuul-betuel sesuai dengan harapan bagi konsumen, sehingga dibutuhkan kehadiran pemerintah untuk tidak hanya berfungsi sebagai regulator, tetapi ikut terlibat langsung dalam kegiatan pembinaan dan pengawasan dalam rangka terwujudnya penyelenggaraan perlindungan konsumen. Dalam konteks itu, maka dalam UUPK telah diatur perihal tanggung jawab pemerintah dalam hal pembinaan dan pengawasan. Pasal 29 ayat (2) UUPK disebutkan bahwa "Pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait". Adanya keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen didasarkan pada kepentingan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD Negara Indonesia Tahun 1945 bahwa kehadiran negara antara lain; mensejahterakan rakyatnya. Tanggung jawab pemerintah atas

¹⁷⁹Abd.Haris, 2005, *Op. Cit.*, hal. 53

¹⁸⁰Sri Redjeki Hartono, 2000, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Madju, hal. 82

pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen tidak lain dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen untuk memperoleh hak-haknya. Ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUPK dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001, terutama Pasal 4 menyebutkan bahwa dalam upaya untuk menciptakan iklim usaha dan menumbuhkembangkan hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen, Menteri melakukan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan menteri teknis terkait.

Begitu pula Pasal 30 ayat (1) UUPK dinyatakan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa pengawasan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis yang terkait. Ketentuan Pasal 30 UUPK tersebut cukup menjanjikan upaya perlindungan konsumen melalui pemberdayaan setiap unsur yang ada yaitu masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat di samping pemerintah sendiri melalui menteri dan/atau menteri teknis yang terkait. Ketentuan Pasal 30 UUPK dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen. Pada ayat (1) disebutkan bahwa pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa, pencantuman label dan klausula baku, serta pelayanan purna jual barang dan/atau jasa. Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan, dan penjualan barang dan/atau jasa.

Begitu pula perihal keberadaan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dalam UUPK diatur pada Pasal 44 ayat (1) dikatakan bahwa pemerintah mengakui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat. Pada dasarnya kehadiran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dalam suatu negara sangat penting untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen. Tugas lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d UUPK yaitu, melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen. Bahkan

selain pembentukan LPKSM, pemerintah juga membentuk Badan Perlindungan Konsumen Nasional sebagaimana Pasal 31 UUPK bahwa Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen dibentuk Badan Perlindungan Konsumen Nasional. Pembentukan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dengan maksud untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia.

Menurut Sudaryatmo peran lembaga konsumen dalam suatu negara sangat penting untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen. Begitu pentingnya peran lembaga konsumen, sehingga kongres konsumen sedunia di Santiago mengemukakan tentang bagaimana peran lembaga konsumen dalam memfasilitasi konsumen memperoleh keadilan¹⁸¹.

Pesan penting dari keberadaan Pemerintah dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah dalam rangka upaya terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen. Hal tersebut harus terus diupayakan, oleh karena perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha dari pelaku usaha begitu pula sebaliknya bahwa pengawasan kepada pelaku usaha dimaksudkan untuk lebih meningkatkan mutu atau kualitas atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha dan pada gilirannya konsumen dapat terlindungi.

¹⁸¹ Dalam Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Op.Cit.*, hal. 198

DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Nurhayati, 2011, *Tanggung Jawab Produk Terhadap konsumen dan Implementasinya pada Produk Pangan*, Makassar: ASPublishing
- Ali, Achmad, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-undang (Legalprudence)*, Vol.1. *Pemahaman Awal*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Tracy, Brian, 2009, *Advanced Challenge Strategies*, Gagasan, Metode, dan Teknik-Teknik Teruji yang Digunakan Top Salesman di Seluruh Dunia, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- Fuady, Munir, 2004, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Buku Kedua, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Friedman, Lawrence. M, 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar, Edisi Kedua*, Alih Bahasa, Wishnu Basuki, Jakarta: Tata Nusa.
- Harahap, Yahya, 1992, *Beberapa Tinjauan Tentang Permasalahan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Haris, Abd., 2005, *Urgensi Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Terhadap Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Makasar: Thesis Pascasarjana UNHAS, tidak diterbitkan.
- Hartono, Sri Redjeki, 2000, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Madju
- Lubis, Sofyan, 2009, *Mengenal Hak Konsumen dan Pasien*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia
- Miru, Ahmadi dan Yodo, Sutarman, 2004, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Nugroho, As'ad, 2001, *Mencari Keadilan: Bunga Rampai Penegakan Hukum Konsumen*, Jakarta: Perac Bekerjasama dengan PEG.
- Nugroho, Susanti. Adi, 2008, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala dan Implementasinya*, Jakarta: Prenada Media Group.

- Rawls, John, 2006, *A Theory of Justice, Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Santoso, Topo, 2012, *Hukum dan Integritas Antikorupsi: Kerangka Teoretik dan Budaya Hukum*, Makalah, Jakarta, tidak diterbitkan.
- Sjahputra, Iman, 2010, *Perlindungan Konsumen dalam Transaksi Elektronik*, Bandung: Alumni
- Shofie, Yusuf, 2002, *Pelaku Usaha Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Susanto, Happy, 2008, *Panduan Praktis, Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Jakarta: Visimedia.
- Toyibah, Dzuriyatun, 2011, *Pendidikan Antikorupsi di Perguruan Tinggi*, dalam Sukron Kamil, Ciputat Jakarta: CSRC Religion and Culture UIN Jakarta.

BAB VI

UPAYA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

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

STANDAR KOMPETENSI

Setelah mempelajari materi ini mahasiswa diharapkan dapat memahami hubungan antara integritas dan peran masyarakat dalam upaya penguatan nilai-nilai integritas, hubungan antara partisipasi publik dengan pembangunan hukum, penguatan akses publik kepada keadilan, serta bentuk pemberdayaan yang dibutuhkan.

POKOK BAHASAN :

1. Minimnya Aksesibilitas Masyarakat pada Keadilan;
2. Hak Masyarakat sebagai Korban dan Pengaturannya dalam Hukum Positif sebagai Akibat Sistem Peradilan Pidana yang Masih Berorientasi pada Pelaku;
3. Upaya Pemberdayaan Masyarakat;
4. Upaya Pemberdayaan Masyarakat dan Penegakan Hukum;
5. Peranan Nilai-Nilai Keagamaan dan Penguatan Nilai Kearifan Lokal;
6. Penguatan melalui Pendidikan Hukum.

TUJUAN :

1. Mahasiswa dapat menjelaskan tentang pentingnya partisipasi publik dalam pembangunan hukum.
2. Mahasiswa dapat menjelaskan tentang pentingnya aksesibilitas publik kepada keadilan.
3. Mahasiswa dapat menjelaskan tentang pengertian pemberdayaan.
4. Mahasiswa dapat menjelaskan tentang hubungan antara pemberdayaan masyarakat dan penegakan hukum.

5. Mahasiswa dapat memahami dan menerapkan nilai-nilai keagamaan dan nilai kearifan lokal dalam kehidupan sehari-hari;
6. Mahasiswa dapat menjelaskan kekurangan-kekurangan dari pendidikan hukum dan berupaya membekali diri untuk mengatasi kelemahan-kelemahan tersebut.

INSERSI MATA KULIAH DAN WAKTU YANG DIBUTUHKAN :

Materi ini dapat diinsersi ke dalam mata kuliah Hukum Pidana, Hukum Acara Pidana, Hukum dan Hak Asasi Manusia, Politik Hukum, Hukum dan Masyarakat, Sosiologi Hukum 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. Contoh kasus yang berkaitan dengan bahan ajar bersama-sama dicari baik oleh mahasiswa maupun dosen;
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.

A. PENDAHULUAN

Proses sejarah adanya upaya melepaskan hukum dari moralitas sebagai dampak kemajuan dan teknologi yang ditandai dengan adanya revolusi industri, revolusi Perancis dan lainnya harus selalu diperhatikan untuk dapat memahami eksistensi lembaga dan pranata hukum di Indonesia saat ini. Sejarah membuktikan, pengaruh positivisme mengembangkan faham empirik dengan mengatakan bahwa puncak pengetahuan manusia adalah ilmu-ilmu positif atau sains, yaitu ilmu-ilmu yang berangkat dari fakta-fakta yang terverifikasi dan terukur secara ketat sangat berpengaruh terhadap perkembangan ilmu hukum¹⁸².

Munculnya paradigma positivisme di dalam epistemologi ilmu pengetahuan modern juga ditandai dengan adanya saintifikasi hukum modern,¹⁸³ yang mengedepankan pemikiran rasional dengan menghilangkan pengaruh tradisi kuno dan dogma theologi yang dianggap tidak rasional. Marc Galanter¹⁸⁴, menjelaskan secara detail karakter hukum modern ini. *Pertama*, penerapannya menghendaki penyeragaman, sehingga dalam proses pembuatannya tidak lagi bersifat personal, tetapi teritorial. Dengan demikian di suatu negara bisa berlaku satu aturan yang sama dengan tidak membedakan agama, suku, jenis kelamin, kasta maupun daerah lokal yang punya adat berbeda-beda. *Kedua*, hukum bersifat transaksional, di mana hak dan kewajiban dikembangkan berdasar kesepakatan. *Ketiga*, hukum modern bersifat universal dan dapat diterapkan secara umum. *Keempat*, sistem hukum modern bersifat hierarkis, di mana masing-masing lapisan harus menerapkan hukum yang sesuai dengan standar nasional sehingga sistem itu senantiasa seragam dan dapat diprediksikan. *Kelima*, organisasi hukum harus birokratis, sehingga kinerja hukum harus mengikuti prosedur yang diciptakan berdasar aturan tertulis. *Keenam*, hukum modern itu rasional, sehingga aturan dan prosedur yang diciptakan dapat jelas diketahui melalui sumber tertulis tanpa adanya intervensi elemen yang tidak rasional, semisal agama atau theologi. *Ketujuh*, yang harus menjalankan hukum harus kalangan profesional hukum, bukan berdasar

¹⁸² Bandingkan dalam Adji Samekto FX., 2003, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap Hukum Modern*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, hal. 7

¹⁸³ Boaventura De Sousa Santos, 1995, *Toward a New Common Sense, Law, Science and Politics in The Paradigmatic Transition*, New York, London: Routledge, hal. 71-87

¹⁸⁴ Marc Galanter, 1967, *The Modernization of law*, ed. Myron Weiner, *Modernization : The Dynamic of Growth*, Washington : United State Information Service, hal. 68-170

anugerah atau kepercayaan semata, sehingga fungsi pengacara lebih dibutuhkan karena hukum modern membutuhkan profesionalitas formal.

Hukum modern, dalam kaitannya dengan institusi negara juga mempunyai karakter politis, sehingga hukum pada dasarnya ada untuk melayani kepentingan negara. Akibatnya, peradilan dalam menjalankan tugasnya hanya bekerja berdasarkan pelimpahan wewenang dari negara dan selalu diawasi negara, sehingga wajar kalau ciri hukum modern selalu bersifat sentralistik. Dengan demikian, hukum yang lahir dan berkembang dengan tradisi Eropa saat itu tentunya dalam merumuskan kebenaran dan keadilan pun tidak sama dengan konsepsi yang ada dan berkembang di Indonesia. Bahkan mungkin juga berbeda dengan konsepsi kebenaran dan keadilan yang berkembang di negeri Belanda saat ini. Kebanggaan akan sistem liberal yang membuahkkan arogansi independensi, adalah suatu kemewahan dan tidak akan membawa bangsa Indonesia keluar dari keterpurukan di bidang penegakan hukum¹⁸⁵.

Sepanjang hukum yang diajarkan dalam pendidikan hukum dan kemudian ditegakkan oleh aparat penegak hukum itu belum merupakan konstruksi yang mencerminkan rasa keadilan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia, maka rasanya sulit diterima sebagai keadilan yang sebenarnya. Dari sini peran para pendidik di bidang hukum dan juga peran hakim menjadi penting untuk dapat menyatukan undang-undang sebagai tatanan yang secara legal formal berlaku mengikat dengan rasa keadilan masyarakat yang terus tumbuh dan berkembang.

Berangkat dari realitas yang demikian, maka sebenarnya langkah yang terbaik adalah dengan melakukan pembaharuan hukum yang sebagian besar masih merupakan warisan Belanda. Akan tetapi apabila dalam melaksanakan pembangunan pola pemikiran hukum modern itu masih tetap dikembangkan dan dipertahankan, di mana pembuatan hukum masih dalam makna pembuatan undang-undang, dibuat oleh lembaga yang berwenang dengan prosedur formal sebagaimana ditentukan dalam undang-undang, maka kita pun akan selalu dan selalu jatuh pada lobang yang sama, karena pembaharuan itu tidak bermakna pembaharuan yang sebenarnya.

Dilema yang dihadapi masyarakat Indonesia di dalam era globalisasi seperti sekarang ini adalah dilema keseimbangan dan keserasian antara individu dan

¹⁸⁵ Satjipto Rahardjo, *Indonesia Ingin Penegakan Hukum Progresif*, Lembar Opini Harian Kompas 27 Juli 2002

masyarakat, antara sensibilitas individu dan struktur sosial, antara makna hidup dan keharusan historis. Dalam kondisi seperti ini hukum diharapkan mampu menciptakan keserasian dan keseimbangan dengan sekaligus mengurangi atau menghilangkan ketegangan-ketegangan di era global.

Dalam melaksanakan pembangunan di bidang hukum dengan meminjam pemikiran Santos¹⁸⁶, kita perlu memahami beberapa hal, yaitu:

1. Bagaimana posisi suatu negara dalam hirarki sistem dunia
2. Bagaimana jalur historis suatu negara menuju modernisasi, dan
3. Bagaimana kedekatan budaya hukum suatu negara dengan budaya hukum yang lebih dominan.

Melalui tiga persoalan tersebut, setidaknya Santos hendak mengatakan bahwa posisi suatu negara dalam sistem dunia, apakah sebagai negara inti, semi pinggiran atau memang negara pinggiran sangat menentukan substansi regulasi hukum negara yang bersangkutan. Tuntutan untuk memikirkan dan memanagerkan dinamika global, tak terkecuali di bidang hukum menjadi suatu keharusan dengan tanpa harus mengorbankan jati diri dari sebuah nation state¹⁸⁷ dengan tetap menjaga keseimbangan kepentingan internal bangsa Indonesia dan kepentingan masyarakat dunia.

Berangkat dari kompleksitas proses transnasionalisasi, Santos¹⁸⁸ mengajukan 4 (empat) faham yang mendasari atau mewarnai manajemen global yang dielaborasinya berdasarkan kecenderungan yang melekat pada sifat trans-global kontemporer, yaitu *globalized localism* yang dihadapmukakan dengan *localized globalism*, dan *cosmopolitanism* yang dihadapmukakan dengan *common heritage of humankind*, masing-masing dengan penekanan dan dasar pembenarannya. Apabila *globalized localism* bertumpu pada penekanan bagaimana mengglobalisir nilai-nilai lokal, maka *localized globalism* bertumpu pada penekanan bagaimana nilai-nilai global dilokalisasi atau dimanage sesuai dengan nilai, kepentingan serta kebutuhan lokal. Sedangkan *cosmopolitanism* dan *common heritage of humankind* bertumpu pada bagaimana menjadi manusia yang merupakan bagian dari faham kemanusiaan sedunia dan / atau warga masyarakat dunia yang terwadai secara total.

¹⁸⁶ Boaventura De Sousa Santos, 1995, *Op. Cit.*, hal. 269

¹⁸⁷ Muladi, *Menjamin Kepastian, Ketertiban, Penegakan dan Perlindungan Hukum dalam Era Globalisasi*, Makalah, 12-9-1995, hal. 6

¹⁸⁸ Boaventura De Sousa Santos, *Loc. Cit.*, hal. 269

Pada tingkat aplikasi, politik hukum yang terkesan lebih berpihak pada *globalized localism* tersebut mendapat regulasi, baik berupa undang-undang maupun paket-paket deregulasi pada level Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Menteri. Konsekuensinya, dalam kebanyakan kasus riil, produk hukum yang demikian ini menjadi pranata hukum yang tak terpikirkan (*unthinking law*), karena bukan saja terasa asing, tetapi juga tidak gayut nilai, dalam arti nilai-nilai lokal yang menjadi dasar pijakan dan pemikiran masyarakat Indonesia. Mungkinkah kekhawatiran Francis Fukuyama dalam *The End of History* telah terbukti kebenarannya, dimana perjuangan untuk mendapatkan pengakuan, kesediaan untuk berkorban demi tujuan yang benar-benar abstrak, perjuangan ideologis sedunia yang menuntut keberanian, semangat, imajinasi dan idealisme telah berakhir dengan digantikan perhitungan ekonomis, pemecahan masalah teknik yang tak habis-habisnya, masalah lingkungan dan pemuasan tuntutan konsumen yang bercitarasa tinggi¹⁸⁹. Sebelum terlalu jauh bangsa Indonesia ini melangkah, maka ajakan Francis Fukuyama untuk kembali kereligi dan tradisi jauh lebih mungkin untuk mengambil lebih banyak kebaikan¹⁹⁰.

Hasil penelitian yang dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 1995 tentang 'Penerapan Nilai-Nilai Filosofis, Sosiologis dan Yuridis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional' menunjukkan bahwa kurangnya kesadaran akan muatan nilai-nilai tersebut sebagai satu kesatuan/sistem nilai dalam peraturan perundang-undangan, sehingga penuntun kehidupan sosial pun sering terasa kurang jelas bahkan dirasa kurang adil¹⁹¹

Atas asumsi demikian, maka pembangunan hukum ke depan harus memperhatikan, memadukan dan menyelaraskan antara kepentingan lokal, kepentingan nasional dan kepentingan global dengan tetap berpijak pada nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat Indonesia. Dalam hal ini tidak ada nilai lain yang dapat dijadikan sebagai landasan kecuali Pancasila sebagai Bintang Pemandu yang berfungsi menguji dan memberi arah hukum positif Indonesia.

¹⁸⁹ Francis Fukuyama dalam Irving Kristol dkk, *Memotret Kanan Baru, Tanggapan atas The End of History Fukuyama*, alih bahasa Mea Culpa, Yogyakarta, Kreasi Wacana Yogyakarta, 2001, hal. 120-121

¹⁹⁰ Francis Fukuyama, *The Great Disruption, The Human Nature and The Reconstitution of Social Order*, New York : The Free Press, 1999, hal 278

¹⁹¹ Esmi Warrasih Puji Rahayu, *Potret Hukum Modern dalam Transformasi Sosial : Deskripsi tentang Hukum di Indonesia*, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (ed.), *Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, UMS Surakarta, 2001 hal 130

Nilai-nilai Pancasila mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar, di samping fungsi regulatif yang menentukan hukum positif yang berlaku di Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak¹⁹². Adil dalam arti keadilan yang substantif, keadilan yang sebenarnya, yaitu keadilan yang berdasar pada Ketuhanan Yang Maha Esa. Kita harus bangga dan menghargai nilai-nilai spiritual kita sendiri¹⁹³.

Oleh karena itu, keikutsertaan masyarakat dalam proses pembuatan hukum harus ada sejak dari penjaringan nilai-nilai yang akan dirumuskan dalam ketentuan perundangan, proses perumusan pasal demi pasal melalui berbagai seminar dan penjaringan pendapat publik sampai dengan pemberlakuan harus ada. Dengan keikutsertaan dan partisipasi masyarakat itu diharapkan ada rasa memiliki dari segenap lapisan masyarakat dan kesediaan untuk mematuhi dengan tanpa ada rasa keberatan dan keterpaksaan. Partisipasi aktif masyarakat dapat dilakukan melalui pengawasan publik dan suara kritis dari lembaga pers, lembaga-lembaga civil society, LSM, dan lembaga pendidikan terhadap proses pembuatan hukum yang sedang berjalan agar berjalan secara berintegritas dan menghasilkan produk hukum yang berintegritas.

B. MINIMNYA AKSESIBILITAS MASYARAKAT KEPADA KEADILAN

Pada umumnya masyarakat Indonesia yang tinggal di pedesaan dan di pedalaman belum banyak yang dapat berfikir liberal dan rasional-intelektual semata sebagaimana cara berfikir orang kota pada umumnya, karena hukum adat pun tidak merupakan hasil ciptaan olah pikir yang rasional, tetapi hasil ciptaan olah pikir yang komunal magis religius, atau komunal kosmis. Alam fikiran yang demikian menempatkan kehidupan manusia sebagai bagian dari alam, kehidupan manusia itu bertaut menaut dengan alam, kegoncangan hidup manusia merupakan ketidakseimbangan dengan kehidupan alam dan kegoncangan alam merupakan akibat dari ketidakseimbangan kehidupan

¹⁹² Hamid A. S. Attamimi, 1991, *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat, hal. 24

¹⁹³ Rafsanjani, 2001, *Keadilan Sosial, Pandangan Islam tentang Hak Asasi Manusia, Hegemoni Barat dan Solusi Dunia Modern*, Alih Bahasa : Anna Farida, Bandung : Yayasan Nuansa Cendikia, hal. 53

manusia¹⁹⁴. Terjadinya bencana alam, menyebarnya wabah penyakit dan bencana lainnya merupakan akibat kejahatan manusia atau juga karena kehidupan masyarakat sudah bergelimang dengan dosa. Konsekuensinya, yang menanggung akibat tidak hanya mereka yang berbuat dosa, tetapi mereka yang tidak berdosa pun dapat terkena akibatnya

Dalam wilayah yang sangat luas ini, hukum adat tumbuh, dianut dan dipertahankan sebagai peraturan penjaga tertib sosial dan tertib hukum di antara manusia, yang bergaul dalam suatu masyarakat. Ketertiban yang dijaga tidak hanya yang bersifat jasmaniah, tetapi juga batiniah, yang kelihatan maupun yang tidak kelihatan, tetapi diyakini dan dipercaya sejak kecil sampai terkubur berkalang tanah. Di mana ada masyarakat, di situ ada hukum (adat)¹⁹⁵.

Dalam hal petugas hukum melakukan tindakan reaksi atau koreksi dalam menyelesaikan akibat peristiwa yang telah mengganggu keseimbangan masyarakat dengan maksud mengembalikan keseimbangan sebagaimana semula, tidak saja dapat bertindak terhadap pelakunya tetapi juga dapat dikenakan terhadap keluarga atau kerabat pelaku dan bahkan dapat dikenakan terhadap masyarakat yang bersangkutan untuk mengembalikan keseimbangan dengan jalan mengadakan upacara selamatan, upacara bersih desa maupun kewajiban-kewajiban adat lainnya yang diputuskan oleh tetua (orang yang dituakan) adat.

Tindakan reaksi atau koreksi terhadap berbagai pelanggaran di berbagai lingkungan masyarakat adat di Indonesia antara lain sebagaimana disebut dalam bagian X dari *Pandecten van het Adatrecht (1936)* dapat berupa tindakan sebagai berikut :

1. Pengganti kerugian immateriil dalam berbagai rupa seperti paksaan menikahi gadis yang telah dicemarkan;
2. Pembayaran uang adat kepada orang yang terkena, berupa benda sakti sebagai pengganti kerugian rohani;

¹⁹⁴ Iman Sudiyat, 1981, *Hukum Adat, Sketsa Azas*, Yogyakarta : Liberty, hal. 177

¹⁹⁵ Iman Sudiyat, 1982, *Asas-Asas Hukum Adat, Bekal Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, hal. 29

3. Selamatan (korban) untuk membersihkan masyarakat dan lingkungannya dari segala kotoran gaib;
4. Penutup malu, permintaan maaf;
5. Pelbagai hukuman badan hingga hukuman mati;
6. Pengasingan dari masyarakat serta meletakkan orang di luar tata hukum.
7. Pengganti kerugian immateriil dalam berbagai rupa seperti paksaan menikahi gadis yang telah dicemarkan;
8. Pembayaran uang adat kepada orang yang terkena, berupa benda sakti sebagai pengganti kerugian rohani;
9. Selamatan (korban) untuk membersihkan masyarakat dan lingkungannya dari segala kotoran gaib;
10. Penutup malu, permintaan maaf;
11. Pelbagai hukuman badan hingga hukuman mati; dan
12. Pengasingan dari masyarakat serta meletakkan orang di luar tata hukum.¹⁹⁶

Adakalanya pelanggaran dilakukan oleh warga adat dari masyarakat adat lain. Dalam hal demikian, petugas hukum pihak yang dirugikan meminta pertanggungjawaban kepada masyarakat kampung dari pihak yang merugikan dengan perantaraan petugas hukumnya. Pihak yang merugikan berkewajiban memenuhi tuntutan pihak yang dirugikan, sehingga perselisihan dapat selesai dengan damai. Apabila tidak ada penyelesaian, maka di masa lalu perkara tersebut dapat membuahkan perang antar kampung, atau saling mengancam dan dendam yang tidak berkesudahan / turun temurun. Oleh karenanya, prinsip rekonsiliasi menjadi bagian yang utama dalam kehidupan masyarakat yang komunal sebagai upaya pemulihan kembali relasi sosial yang penuh kedamaian di antara pihak-pihak yang pernah bertikai, baik secara individu maupun kelompok. Persoalan yang terjadi di antara kelompok dapat dikatakan tidak menjadi urusan pribadi atau individu, tetapi lebih diartikan sebagai persoalan kelompok atau keluarga.

¹⁹⁶ Soepomo, 1967, *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, Jakarta : Penerbit Universitas, hal. 103

Dengan berlakunya hukum modern, persoalan yang menyangkut perkara pidana ini menjadi persoalan publik yang menjadi tugas dan tanggungjawab negara. Begitu ada kejahatan, maka kedudukan korban sudah diambil alih negara melalui aparat penegak hukumnya seperti penyidik dan penuntut umum yang akan membawa kasus kejahatan itu di persidangan. Tidak ada kewajiban imperatif bagi negara melalui aparat penegak hukumnya untuk memberitahukan putusan hakim dan menanyakan apakah korban sudah puas dengan putusan pengadilan yang demikian atau belum, sehingga perlu dilakukan upaya hukum seperti banding maupun kasasi. Laporan justru disampaikan kepada atasan langsung pejabat yang secara langsung menangani perkara itu. Padahal persoalan korban tidak selesai dengan diputuskannya perkara itu oleh hakim dan pelaku dipenjarakan, tetapi memerlukan perhatian lebih, khususnya yang berkaitan dengan kelangsungan kehidupannya.

b. HAK MASYARAKAT SEBAGAI KORBAN DAN PENGATURANNYA DALAM HUKUM POSITIF SEBAGAI AKIBAT SISTEM PERADILAN PIDANA YANG MASIH BERORIENTASI PADA PELAKU

Hal yang paling utama harus dipahami, pengertian perlindungan korban dapat dilihat dari dua makna, yaitu :

1. diartikan sebagai perlindungan hukum untuk tidak menjadi korban tindak pidana (berarti perlindungan Hak asasi manusia atau kepentingan hukum seseorang);
2. diartikan sebagai perlindungan untuk memperoleh jaminan / santunan hukum atas penderitaan / kerugian orang yang telah menjadi korban tindak pidana (jadi identik dengan penyantunan korban). Bentuk santunan itu dapat berupa pemulihan nama baik (rehabilitasi), pemulihan keseimbangan batin (antara lain dengan pemaafan), pemberian ganti rugi (restitusi, kompensasi, jaminan/santunan kesejahteraan sosial) dan sebagainya.¹⁹⁷

¹⁹⁷Barda Nawai Arief, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, hal. 56

Untuk pengertian yang pertama, lebih mendekati pada ‘perlindungan abstrak’ atau ‘perlindungan tidak langsung’. Artinya, dengan berbagai perumusan tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan pada hakikatnya telah ada perlindungan *in abstracto* secara tidak langsung terhadap berbagai kepentingan hukum dan hak-hak asasi korban¹⁹⁸. Dikatakan demikian karena dalam hukum pidana positif --sebagai akibat pengaruh dari teori perjanjian masyarakat-- hak individu dalam kasus tindak pidana sudah diserahkan sepenuhnya kepada negara, sehingga kejahatan sudah diartikan sebagai pelanggaran terhadap norma umum, bukan lagi sebagai pelanggaran terhadap hak individu. Oleh karena itu wajar jika KUHP masih berorientasi pada pelaku tindak pidana, dan tidak berorientasi pada korban tindak pidana.

Adanya aturan ganti kerugian pada Pasal 14 c KUHP, khususnya yang berkaitan dengan salah satu syarat dalam pidana bersyarat, ganti kerugian kepada korban tindak pidana dimungkinkan untuk dijatuhkan oleh hakim. Berdasarkan pasal 14c ayat (1) KUHP tersebut, ganti kerugian kepada korban tindak pidana hanya mungkin diberikan apabila hakim menjatuhkan pidana bersyarat yang menentukan penggantian kerugian kepada korban sebagai salah satu syaratnya.

Ketentuan pasal 14 c ayat (1) KUHP tersebut dipandang dapat memudahkan hakim untuk memperhatikan orang yang menjadi korban tindak pidana. Sebab apabila hakim menjatuhkan pidana bersyarat, maka hakim dapat menjatuhkan syarat khusus, bahwa terpidana dalam waktu tertentu yang lebih pendek daripada masa percobaannya harus mengganti segala atau sebagian kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana tersebut.

Namun syarat khusus tersebut hanya dapat dijatuhkan apabila hakim menjatuhkan pidana bersyarat. Hal ini merupakan salah satu kelemahan dari ketentuan tersebut, sebab apabila ternyata terpidana tidak dijatuhi pidana, ganti kerugian tidak dapat dijatuhkan oleh hakim. Hal ini karena ganti kerugian di dalam KUHP bukan merupakan salah satu jenis pidana yang dapat dijatuhkan oleh hakim.

Dalam pengertian yang kedua, khususnya dalam pemberian ganti rugi kepada korban, hal tersebut pada dasarnya merupakan bagian integral dari hak asasi di bidang kesejahteraan / jaminan sosial, seperti terlihat misalnya dalam *Artikel 25 Universal*

¹⁹⁸ Barda Nawawi Arief, 1998, *Ibid.*, hal. 55-56

*Declaration of Human Rights.*¹⁹⁹ Secara prinsip, adanya perhatian dan pelayanan terhadap korban sebenarnya menjadi kewajiban negara untuk melaksanakannya sebagai amanat yang telah ditetapkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 :

Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial (Huruf tebal oleh pen.)

Meskipun dalam KUHP belum diatur dengan baik mengenai perlindungan korban sebagai akibat KUHP masih berorientasi pada pelaku, namun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) ada beberapa pasal yang secara spesifik mengatur hak korban, yaitu tersirat ketika ia menjadi saksi yang sama posisinya dengan saksi lainnya. Hak-hak saksi tersebut dalam KUHP antara lain meliputi :

1. Hak saksi untuk tidak mendapat pertanyaan yang bersifat menjerat (Pasal 166);
2. Hak saksi untuk hadir dalam persidangan (Pasal 167);
3. Hak mengundurkan diri sebagai saksi jika memiliki hubungan darah, perkawinan atau saksi juga sebagai terdakwa (Pasal 168);
4. Hak untuk menolak sumpah (Pasal 161);
5. Hak untuk didengar keterangannya tanpa hadirnya terdakwa (173);
6. Hak untuk didengar keterangannya tanpa hadirnya saksi lainnya (172);
7. Hak untuk mendapat juru bahasa yang disumpah atau berjanji akan menterjemahkan dengan benar semua yang harus diterjemahkan (Pasal 177 ayat (1));
8. Hak khusus untuk saksi bisu dan/atau tuli serta tidak dapat menulis, yaitu hak mendapat penerjemah orang yang pandai bergaul dengannya (Pasal 178 ayat (1) dan hak untuk mendapatkan semua pertanyaan atau teguran secara tertulis dan menjawab secara tertulis bagi saksi bisu dan/atau tuli tetapi dapat menulis (Pasal 178 ayat (2)).

Sedangkan mengenai ganti kerugian dalam KUHP hampir semua diatur tentang ganti kerugian kepada pihak tersangka/terdakwa yang salah tangkap dan/atau ditahan

¹⁹⁹ Barda Nawawi Arief, *Ibid*

atau tindakan lain yang berkaitan dengan proses jalannya peradilan, tetapi tidak dimaksudkan sebagai upaya memberi santunan kepada pihak korban. Upaya korban untuk memperoleh ganti kerugian hanya dimungkinkan melalui permohonan untuk menggabungkan perkara tuntutan ganti kerugian yang pada dasarnya bersifat perdata paling lambat sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan pidana (Pasal 98).

Hak-hak korban yang hanya diberlakukan sama sebagai saksi sebagaimana halnya saksi yang lain, tidak sebanding dengan hak-hak tersangka/terdakwa yang diatur dalam KUHAP. Setidaknya ada 20 hak tersangka dan terdakwa sebagai berikut :

1. Hak untuk segera mendapat pemeriksaan dan segera diajukan ke pengadilan (Pasal 50);
2. Hak untuk diberitahukan tentang apa yang disangkakan kepadanya dengan bahasa yang dimengerti olehnya (Pasal 51);
3. Hak untuk memberi keterangan secara bebas (Pasal 52);
4. Hak untuk mendapat bantuan dari juru bahasa (Pasal 53 ayat (1) dan 177);
5. Hak untuk mendapat bantuan bagi tersangka dan terdakwa yang bisu/tuli (Pasal 53 ayat (2) dan 178);
6. Hak untuk mendapat bantuan hukum dan memilih sendiri penasihat hukumnya (Pasal 54 dan 55);
7. Hak mendapat bantuan hukum secara cuma-cuma bagi tersangka/terdakwa yang tidak mampu (Pasal 56);
8. Hak untuk dapat menghubungi penasihat hukumnya (Pasal 57 ayat (1));
9. Hak tersangka / terdakwa berkebangsaan asing untuk menghubungi kantor perwakilan negaranya (Pasal 57 ayat (2));
10. Hak untuk dapat menghubungi dan menerima kunjungan dokter pribadinya (Pasal 58);
11. Hak untuk diberitahukan tentang proses peradilan terhadap dirinya (Pasal 59);
12. Hak untuk menghubungi dan menerima kunjungan keluarga dalam rangka proses peradilan (Pasal 60);
13. Hak untuk menghubungi dan menerima keluarga dalam hal yang tidak ada hubungan dengan perkara (Pasal 61);
14. Hak untuk mendapatkan alat tulis guna melakukan kegiatan surat menyurat (Pasal 62 ayat (1));

15. Hak untuk dapat menghubungi rohaniwan (Pasal 63);
16. Hak untuk diadili di pengadilan yang terbuka untuk umum (Pasal 64);
17. Hak untuk dapat mengajukan saksi yang menguntungkan dirinya (Pasal 65);
18. Hak untuk tidak dibebani pembuktian (Pasal 66);
19. Hak untuk minta banding terhadap putusan peradilan, kecuali untuk putusan bebas (Pasal 67);
20. Hak untuk menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi (Pasal 68 dan 95).

Ketidakseimbangan pengaturan tentang korban dengan hak tersangka dan terdakwa kemudian mempengaruhi sikap dan tindakan para penegak hukum yang mempunyai kecenderungan hanya sebagai pelaksana undang-undang (bersifat legalistik) dengan menekankan ketaatan akan prosedur. Dengan menaati prosedur yang telah ditetapkan undang-undang dianggap telah menegakkan hukum yang ada.

KUHAP mengatur mekanisme kerja institusi, yang tampak hubungan antara satu instansi dengan instansi lainnya sangat kaku. Setiap instansi telah memiliki kewenangan yang jelas sesuai dengan tahapan pemeriksaan perkara, sehingga tidak ada ruang antara penegak hukum untuk membahas masalah-masalah yang menyangkut kepentingan masyarakat pencari keadilan yang harus dipecahkan bersama. Trauma masyarakat terhadap MAKEHJAPOL,²⁰⁰ menyebabkan para penegak hukum tidak berani terbuka untuk mengadakan koordinasi. Ruang-ruang informal kemudian lebih menonjol dalam perannya, sehingga tidak ada ruang kontrol terhadap informasi dan menjadi rentan untuk digunakan dalam membahas kepentingan terdakwa dan tersangka.²⁰¹ Dalam hal ini, seringkali kepentingan korban menjadi semakin terpinggirkan.

Dengan demikian, kedudukan dan perhatian terhadap korban masih belum mendapatkan tempat yang semestinya dalam hukum pidana positif di Indonesia, semua masih tahap wacana dan belum terwujud dalam bentuk konkrit. Pengaturan dalam hukum positif ke depan pun harus dihindarkan pengalaman dalam kasus pra-peradilan

²⁰⁰ MAKEHJAPOL adalah forum pertemuan antara penegak hukum (Mahkamah Agung, Kehakiman, Kejaksaan dan Polisi) dalam rangka mendiskusikan dan memecahkan persoalan-persoalan hukum dalam masyarakat dalam kaitannya dengan kerjasama/keterkaitan peran-peran dari masing-masing penegak hukum, khususnya pada perkara-perkara yang menarik perhatian masyarakat. Namun saat ini forum tersebut sudah dianggap tidak sesuai lagi, karena dianggap sebagai wadah/sarana para penegak hukum dalam melakukan praktik-praktik kolusi dan korupsi.

²⁰¹ Hasil penelitian Komnas Perempuan-LBH APIK Jakarta, LBPP DERAP Warapsari, Convention Watch-PKWJ UI dan diukung European Commission, 2005, dalam *Lembar Kebijakan Sistem Peradilan Pidana Terpadu yang Berkeadilan Kender dalam Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP)*, hal. 44

yang mengatur hak-hak terdakwa yang dinyatakan tidak bersalah setelah mengalami tindakan hukum seperti penangkapan dan penahanan. Hak untuk mendapat ganti rugi yang diatur dalam KUHP meskipun sudah ada batasan maksimal pemberian ganti kerugian, tetapi tidak ditindaklanjuti dengan penetapan anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang secara khusus memberikan anggaran untuk keperluan itu. Dengan tidak dicantumkannya anggaran tersebut, jika ada tuntutan dikabulkan menjadi tidak diketahui darimana sumber keuangannya. Hal ini menjadikan adanya jargon atau istilah menang kertas, dan bukan kemenangan dalam arti yang sebenarnya karena mendapatkan apa yang menjadi haknya sesuai dengan putusan hakim.

D. UPAYA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

1. Pengertian Pemberdayaan

Empowerment, yang dalam bahasa Indonesia disebut pemberdayaan mengandung dua arti. *Pertama*, diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuasaan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain. Dalam pengertian *kedua*, diartikan sebagai upaya untuk memberi kemampuan atau keberdayaan.²⁰² Dilihat dari perspektif kesejarahan, *empowerment* adalah konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan Barat, utamanya Eropa.²⁰³ Untuk memahami perlu pemahaan latar belakang kontekstual yang melahirkannya. Konsep yang mulai nampak pada dekade 70-an dan berkembang terus sampai sekarang. Konsep pemberdayaan mungkin dapat dipandang sebagai bagian atau sejiwa dengan aliran-aliran pada paruh kedua abad ke-20, yang dikenal dengan aliran post modernisme, dengan titik berat sikap dan pendapat yang orientasinya adalah antisistem, anti struktur, dan antideterminisme, yang diaplikasikan kepada dunia kekuasaan yang tidak dapat dipisahkan dari sejarah perkembangan Eropa sejak masa *Aufklarung* ataupun *Enlightenment* menuju Eropa Modern. Proses modern Eropa pada hakikatnya

²⁰² Pranarka, A.M.W, dan Vidhyandika Moelyarto, 1996, *Pemberdayaan (Empowerment)*, dalam Onny S. Priyono dan AMW Pranarka (Penyunting), *Pemberdayaan , Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta : Centre for Strategic and International Studies, hal. 3

²⁰³ *Ibid*, hal. 44

dapat dipandang sebagai *depowerment* dari sistem keagamaan yang mutlak dan absolut digantikan dengan sistem kekuasaan alternatif non-keagamaan.²⁰⁴

Makna pemberdayaan terlihat apabila seseorang sudah mulai sadar akan situasi dirinya yang tereksplorasi, tidak terlindungi, dan termarginalkan yang melingkupi dirinya dan kesadaran untuk mencari jalan keluarnya. Secara lebih luas, pemberdayaan disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumber daya untuk mencari nafkah. Sementara itu, menurut Hulme dan Turner, pemberdayaan mendorong terjadinya suatu proses perubahan sosial yang menungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokal maupun nasional, sehingga pemberdayaan ini sifatnya individual sekaligus kolektif²⁰⁵. Dalam wacana yang demikian diharapkan adanya kesadaran yang membawa perubahan posisi dari korban menjadi pelaku yang secara bersama-sama ikut menentukan perubahan sosial yang sedang berlangsung menuju tatanan yang lebih baik.

Mengingat sejarah pemberdayaan ini berasal dari Barat dengan kondisi sosial, budaya dan kondisi lain yang tidak sama dengan masyarakat Indonesia, maka perlu sikap yang arif dengan mengambil semangat untuk berubah dan nilai-nilai lain dari peristiwa itu yang tersaring dengan baik untuk keperluan bangsa dan pada akhirnya dapat dicari jalan keluar terbaik dalam menghadapi persoalan masyarakat Indonesia dengan metode yang dianggap tepat dengan budaya bangsa.

2. Upaya Pemberdayaan Masyarakat dan Penegakan Hukum

Melihat kegagalan pembangunan di masa lalu yang di antaranya disebabkan pola pembangunan yang tidak didasarkan pada partisipasi masyarakat, maka dalam kaitan dengan penanaman nilai-nilai integritas yang berkaitan juga dengan nilai-nilai yang berpengaruh pada praktik penegakan hukum perlu dilakukan dengan pemberdayaan masyarakat. Upaya pemberdayaan ini dapat dilakukan dengan :

a. Penanaman Nilai-Nilai Keagamaan dan Penguatan Nilai / Kearifan lokal

²⁰⁴ *Ibid*, hal. 45-47.

²⁰⁵ Sebagaimana diungkapkan Hulme dan Turne, dalam Pranarka, *Ibid*, hal. 61

Memahami masyarakat Indonesia bukanlah persoalan mudah, karena keberagaman suku bangsa, agama, budaya dengan tradisi yang berbeda. Hampir semua agama pernah ada dan ada pemeluknya di Indonesia, yang sedikit banyak membawa pengaruh pada pandangan, seni budaya dan tradisi, sehingga terkadang sulit membedakan mana yang ajaran agama dan mana yang tradisi. Menurut Arief Budiman, tingkah laku manusia dalam kenyataannya banyak ditentukan oleh faktor-faktor di luar dirinya,²⁰⁶ meskipun dengan tidak mengabaikan faktor-faktor umum dalam tingkah laku manusia yang muncul dalam dirinya sendiri sebagai manusia. Secara sosiologis manusia serba terikat dalam serba keterhubungan dengan manusia lain, manusia adalah *manusia-dalam-masyarakat*, dan bertolak dari itu dapat dikenali kisi-kisi apa saja yang muncul manakala dibicarakan manusia itu, yaitu sistem kepribadian yang menyangkut diri manusia itu sendiri, sistem sosial dan sistem kebudayaan.²⁰⁷

Koentjaraningrat mengemukakan adanya tiga wujud dari suatu kebudayaan, yaitu :

- 1) kebudayaan sebagai suatu kompleks ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma dan sebagainya;
- 2) kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat, serta
- 3) kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia²⁰⁸.

Dengan demikian kebudayaan dapat diartikan sebagai sistem nilai, gagasan-gagasan dan keyakinan yang mendominasi cara pendukungnya melihat, memahami, memilih-milih gejala yang dilihatnya dan merencanakan serta menentukan sikap dan perbuatan selanjutnya. Di samping itu kebudayaan dapat diartikan juga sebagai mekanisme kontrol yang mengendalikan pola tingkah laku anggota masyarakat pendukungnya. Dengan berpedoman kebudayaan, setiap

²⁰⁶ Arief Budiman, 1986, *Manusia dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkah Lakunya dalam Teori-Teori Antropologi dan Sosiologi*, dalam Arief Budiman, Darmanto Jatman, Sudharto PH (ed.), *Mencari Konsep Manusia Indonesia*, Jakarta: Erlangga, hal. 39

²⁰⁷ Satjipto Rahardjo, 1986, *Gambaran tentang Manusia dari Sudut Sosiologi*, dalam Arief Budiman, Darmanto Jatman, Sudharto PH (ed.), *Mencari Konsep Manusia Indonesia*, Jakarta: Erlangga, hal. 63

²⁰⁸ Koentjaraningrat, 1974, *Kebudayaan, Mentaliteit dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia, hal. 15

anggota masyarakat akan mampu berkomunikasi atau berinteraksi dengan sesamanya secara efektif.²⁰⁹

Namun dalam kenyataannya, Indonesia terdiri dari suku bangsa dengan budaya beragam, bahasa beragam, kebiasaan yang tidak sama serta agama yang tidak hanya satu. Bangsa Indonesia dibangun dari semangat dan nafsu yang kebetulan sama, melawan penjajah “Barat”, atau lebih tegas yaitu melawan kapitalisme dan imperialisme Barat.²¹⁰ Oleh karena itu bagaimana mengkonsepkan manusia Indonesia masih terasa sulit. Selama tiga setengah abad di bawah penjajahan Barat (Belanda), penjajah tidak hanya mengambil dan merampas harta kekayaan bangsa, tetapi juga menanamkan nilai-nilai Barat dalam pemikiran bangsa Indonesia. Gambaran tentang manusia dirumuskan oleh kelompok penguasa (penjajah) dengan melukiskan gambaran negatif tentang penduduk pribumi dan masyarakat untuk membenarkan dan merasionalisasikan penaklukan dan penguasaan Eropa terhadap daerah jajahannya. Gambaran ini tampak pada ketentuan Pasal 131 IS yang membagi penduduk Indonesia dalam tiga golongan, yaitu Golongan Eropa sebagai kelompok tertinggi, golongan Timur Asing sebagai kelompok tengah dan Bumiputera (Pribumi) sebagai kelompok paling rendah.

Masyarakat pribumi tidak hanya digambarkan sebagai masyarakat yang kurang dalam hal nilai-nilai, tidak memiliki kepekaan terhadap etik; mereka ini tidak hanya mewakili “tidak adanya nilai”, tetapi juga “negasi terhadap nilai”.²¹¹ Orang Belanda di jaman VOC

²⁰⁹ Soegeng Reksodihardjo dkk., 1985, *Ungkapan Tradisional yang Berkaitan dengan Sila-Sila dalam Pancasila Daerah Jawa Tengah*, Jakarta: Dep. Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah, hal. 176. Buku ini juga berisi hasil penelitian tentang ungkapan tradisional dan maknanya yang terdiri dari 101 ungkapan tradisional.

²¹⁰ Imam Toto K. Rahardjo dan Herdianto (ed), 2001, *Bung Karno dan Wacana Islam, Kenangan 100 Tahun Bung Karno*, Jakarta : Grasindo, hal. 7

²¹¹ Sastrapatedja, 1986, Konsep Manusia dalam Antropologi Filsafat dalam dalam Arief Budiman, Darmanto Jatman, Sudharto PH (ed.), *Mencari Konsep Manusia Indonesia*, Jakarta: Erlangga, hal. 103

menganggap manusia Indonesia itu amat khianat, tidak mau memegang teguh perjanjian, amat suka membunuh, mau berperang saja, tidak jujur, seperti binatang dan amat kejam²¹².

Mochtar Lubis dalam ceramahnya di Taman Ismail Marzuki, 6 April 1977 menyatakan beberapa ciri manusia Indonesia yang cukup menonjol, yaitu munafik, enggan bertanggungjawab atas perbuatan, putusan, perilaku maupun pikirannya, berjiwa feodal, masih percaya takhayul, kurang kuat dalam berprinsip atau lemah dalam berkeyakinan, boros tapi juga mempunyai jiwa seni (artistik) yang sangat tinggi.²¹³

Meskipun tidak didukung dengan data penelitian ilmiah, pendapat Mochtar Lubis juga bukannya tidak benar sama sekali karena itu merupakan sebagian dari fakta empiris dari perilaku manusia Indonesia di mana Mochtar Lubis itu tinggal atau di kota besar. Meskipun demikian, suatu pemikiran hendaknya tidak mendiagnose suatu penyakit hanya dari simtom-simtom yang sepintas tampak dari luar kemudian dianggap sebagai kebenaran²¹⁴. Kalau dilihat, masyarakat Indonesia mayoritas petani, yang tinggal di pedesaan, hidup dengan kerja keras, pantang menyerah, banyak bersikap jujur, *semeleh*, suko saling menolong (gotongroyong), telaten, hidup dengan apa adanya dan segudang kebaikan yang dapat dinikmati pada saat kita ada di pedesaan.

Bertolak dari uraian di atas, tampak bahwa tujuan pendidikan dalam khasanah keilmuan Indonesia sebenarnya adalah terwujudnya manusia seutuhnya. Tidak hanya manusia yang cerdas, tapi juga yang iman dan bertaqwa, ber-*akhlakulkarimah*, bersikap toleran, salig menghormati dengan menjunjung tinggi kasih sayang dan mampu

²¹² Mochtar Lubis, 1981, *Manusia Indonesia, Sebuah Pertanggungjawaban*, Jakarta : Yayasan Idayu, hal. 9

²¹³ Mochtar Lubis, 1981, *Ibid*, hal. 23-41 dst.

²¹⁴ Sarlito Wirawan Sarwono, dalam *Tanggapan atas Gagasan Mochtar Lubis, Ibid*, hlm 82.

menciptakan kemaslahatan dan perdamaian bagi sesama. Oleh karena itu, bukan hanya kecerdasan rasional yang perlu dibina dan dilatih dengan baik, tetapi seluruh komponen diri manusia harus tergarap dengan baik. Dalam diri manusia setidaknya ada lima komponen yang harus diperhatikan, yaitu : 1) jasmani / fisik; 2) ruh; 3) jiwa; 4) akal, dan 5) qalb / hati nurani.

Kelima komponen ini seharusnya mendapat perhatian yang seimbang, dalam arti fisik manusia butuh perhatian melalui asupan gizi olah raga dan istirahat yang cukup. Ruh kita perlu asupan melalui upaya pembersihan hati dengan senantiasa dzikir atau mengingat Tuhan. Jiwa dan akal dapat diibaratkan dua sisi mata uang yang sama, makin besar jiwa makin besar kemampuan akal, semakin besar akal semakin besar juga kemampuan jiwa. Jiwa merupakan esensi yang mengetahui yang bersifat materi, ia tiada menyatu atau terpisah dari badan²¹⁵. Jiwa butuh perawatan melalui pembersihan jiwa dalam bentuk laku riyadloh seperti puasa, laku prihatin, dan sebagainya. Akal butuh asupan dengan digunakan untuk senantiasa berpikir dan belajar, sehingga dari sini dikenal konsep belajar seumur hidup. Untuk keberhasilan suatu pendidikan, berarti tidak cukup bila hanya mengadakan akal dengan mengajar berpikir logis dan rasional, tetapi juga laku prihatin, *riyadloh*, seperti *tapabrata* dalam istilah Jawa, dan sebagainya. Kalau hanya melalui penataran ataupun pendidikan formal lain dalam bentuk transformasi pengetahuan, maka akan diulang sejarah lama. Pancasila melalui P4-nya hanya untuk sekedar hafalan, agama hanya sekedar pengetahuan, ibadah yang dilakukan hanya sekedar ritus yang jauh dari pemahaman nilai filosofisnya, maka jadinya akan menjadi orang yang hafal dengan ajaran dan nilainya, rajin beribadah, tetapi implementasi dalam kehidupan riil masih jauh dari apa yang diharapkan.

²¹⁵ M. Hadi Masruri, 2005, *Ibn Thufail, Jalan Pencerahan Mencari Tuhan*, Yogyakarta : LKis, hal. 111

Apabila kelima komponen dalam diri manusia itu tidak terasah dan terlatih dengan baik maka manusia akan menjadi bukan manusia, karena perilaku yang ditampakkan bukan lagi perilaku manusia yang sebenarnya sebagai wakil Tuhan di muka bumi ini. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat perlu dilakukan dengan membangkitkan kembali nilai-nilai kepribadian bangsa, nilai-nilainya dirinya sebagai manusia seutuhnya, yang tidak hanya cerdas dalam pemikiran, tetapi juga kematangan jiwa, kebersihan hati, dan fisik yang sehat.

Nilai dalam agama, seperti agama Islam yang dipeluk oleh mayoritas bangsa Indonesia, dengan merujuk beberapa kitab (buku/literatur) yang menjadi rujukan dalam pengajaran di sekolah yang bercirikan agama maupun di pesantren, seperti kitab Ta'lim Muta'alim, Washaya al-Aba' li al-Abna', Kitab Al-Faraid al-Bahiyyah, maupun kitab lain menanamkan nilai-nilai :

- 1) Nilai Keutamaan Ilmu Pengetahuan
- 2) Nilai Ketulus Ikhlasan (Ikhlas)
- 3) Nilai Kesungguhan (Jidd), Etos dan Cita-Cita Luhur
- 4) Nilai Zuhud (Tidak Rakus Dunia)
- 5) Nilai Kerendah Hatian (Tawadhu')
- 6) Nilai Kesabaran
- 7) Nilai Ketakwaan
- 8) Nilai Kesucian
- 9) Nilai Tawakkal
- 10) Nilai-Nilai Kunci Sukses Dalam Belajar: Cerdas, Bijak, Bermodal Cukup, Petunjuk Guru, Waktu yang cukup
- 11) Menghormati orang tua. Di sini ditegaskan bahwa penghormatan terhadap orang tua adalah mutlak, tidak mengenal kata lelah. Al-Quran sendiri mengatakan: "Dan Tuhanmu telah memerintahkan supaya kamu jangan menyembah selain Dia dan hendaklah kamu berbuat baik pada ibu bapakmu dengan sebaik-baiknya. Jika salah seorang di antara keduanya

atau kedua-duanya sampai berumur lanjut dalam pemeliharaanmu, maka sekali-kali janganlah kamu mengatakan kepada keduanya perkataan "ah" dan janganlah kamu membentak mereka dan ucapkanlah kepada mereka perkataan yang mulia." QS 17:23

- 12) Menjaga persahabatan.
- 13) Kecintaan terhadap ilmu.
- 14) Musyawarah dan diskusi untuk mencari kompromi
- 15) *Riyadlah* , atau suka hidup prihatin
- 16) Etika di dalam majlis keilmuan. Jika kita memasuki khalaqah-khalaqah keilmuan, tidak lupa mengucapkan salam. Jangan pernah memasuki pembahasan diskusi sebelum forum mempersilahkan. Tidak berbicara kecuali kebenaran. Jangan memperbanyak pembicaraan kecuali berdasarkan argumentasai yang benar. Dan jangan duduk kecuali bersama orang-orang yang mempunyai harga diri (*al-muruah*), kemuliaan dan *Iffah* (yang menjaga dari hal-hal yang diharamkan).
- 17) Menjaga pola hidup sehat (etika makan dan minum). Jika kita menghendaki hidup sehat dan terhindar dari penyakit, mulailah dengan hidup sehat. Tidak boleh makan berlebihan, yang halal dalam jenis maupun cara memperolehnya.
- 18) Jujur.
- 19) Amanah. Amanah merupakan salah satu sifat nabi. Sebagai lawannya adalah *khiyanat*. Jangan sampai menciderai diri sendiri dengan bertindak dan berperilaku tidak amanah. Sifat amanah hendaknya selalu dijaga baik dalam hal-hal kecil sekalipun.
- 20) *al-Iffah* (menjaga diri untuk tidak melanggar larangan Tuhan)
- 21) Harga diri (*murū'ah*). Seseorang tidak akan baik jika *murū'ah*-nya sedikit dan lemah cita-citanya.
- 22) Sabar dan bersyukur. Jika terkena musibah hendaknya selalu bersabar dan serahkan semuanya kepada Allah SWT dan terimalah segala *qada* dan *qadar* Allah dengan rida dan menerimanya dengan lapang.
- 23) Keutamaan bekerja dan berusaha disertai dengan tawakal dan zuhud.

- 24) Seorang alim lebih baik kita ikuti cara-cara hidup mereka dalam bekerja dan mencari penghidupan dengan cara halal. Apapun pekerjaannya. Bukan sebuah aib seorang pelajar bekerja berdasarkan kemampuannya. Termasuk aib jika dia mengharap sedekah dan menanti-nanti pemberian orang lain. Sebab Nabi Muhammad SAW sendiri sebelum diutus menjadi Nabi dan Rasul menggembala kambing, kemudian berdagang sampai beliau beliau mampu berdiri di atas kaki sendiri.
- 25) Ikhlas. Sesungguhnya setiap perbuatan tergantung niat (al-Hadis). Seorang yang tidak makan dari pagi sampai sore dengan disertai niat puasa akan berbeda dengan mereka yang tidak makan karena tidak menemukan makanan meskipun sama-sama lapar. Inilah perbedaan antara niat dengan tidak.
- 26) Niat yang baik (*al-umur bimaqasidiha*). Ini diambil dari hadis Nabi SAW: segala sesuatu tergantung niat (al-Hadis). Kaidah ini berlaku bagi 1/3 ilmu. Semuanya bertolak dan bermuara pada niat. Jadi, mulailah dengan niat yang baik untuk pekerjaan yang baik.
- 27) Teguh pendirian (*alyaqin la yuzalu bi al-syak*). Ini ditegaskan Nabi SAW: “Segala sesuatu yang dibolehkan (halal) Allah SWT maka hukumnya boleh; dan segala yang tidak dibolehkan Allah SWT (haram maka hukumnya tidak boleh; sementara yang tidak disebutkan makan dimaafkan.”
- 28) Sederhana
- 29) Anti kekerasan (*al-darar yuzalu*). Ini ajaran prinsip dalam Islam. Tidak boleh berbuat dzalim atau menyakiti orang lain. Maksudnya adalah tidak boleh mengambil hak orang lain tanpa izin atau restu dari orang tersebut. Kaidah ini adalah salah satu bagian dari perlindungan terhadap hak-hak orang lain, misalnya: *hifdzu al-din* (menjaga kebebasan beragama), *hifdzu al-mal* (menjaga hak kepemilikan), *hifdzu al-aqli* (menjaga kebebasan berpikir), *hifdzu al-nasl* (menjaga keturunan), dan *hifdzu al-ird* (menjaga harga diri).
- 30) Menghargai tradisi (*al-adah muhakkamah*).
- 31) Kemaslahatan
- 32) Nilai Pergaulan yang Baik, artinya bahwa seorang muslim perlu menciptakan pergaulan yang baik, memilih sahabat-sahabat yang baik,

bergaul dengan cara yang baik-baik. Bukan memilih sahabat-sahabat yang buruk lalu bergaul dengan cara-cara yang buruk.

33) Niat Tulus dalam Beramal

34) Berfikir Mandiri (Uzlah al-Qalb). Yang dimaksud Uzlah al-Qalb di sini adalah bukan uzlah dalam arti menyepikan diri secara fisik, jauh dari khalayak secara fisik, tetapi hanya berfikir dengan tidak terpengaruh oleh banyak hal di luar, selalu melakukan perenungan diri.

35) Ridha

36) Ketabahan

37) Tawakal. Dalam hal ini tawakal yang diajarkan agar orang meminta hanya pada Allah, bergantung hanya pada Allah.

38) Zuhud. Zuhud tidak selalu bermakna menjauhi urusan duniawi, tetapi zuhud di mana hati seorang hamba hanya bergantung pada Allah dan tidak bergantung pada benda-benda keduniawian meski dia banyak memilikinya.

39) Syukur

40) Tawadlu (rendah hati)

b) Penguatan Melalui Pendidikan Hukum

Di Indonesia hingga saat ini setidaknya terdapat lebih dari 200 Fakultas Hukum dari berbagai Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta. Bila setiap tahunnya masing-masing Fakultas Hukum tersebut meluluskan 100 mahasiswa, maka dalam satu tahun ada sekitar 20.000 Sarjana Hukum baru se-Indonesia. Suatu jumlah yang luar biasa. Persoalan yang utama adalah bagaimana menjamin kualitas dari Sarjana Hukum tersebut yang memenuhi kebutuhan atau harapan masyarakat.

Berbicara soal kualitas Sarjana Hukum, orang dengan seketika akan menunjuk pada Fakultas Hukum sebagai lembaga yang diharapkan mencetak Sarjana Hukum yang berkualitas. Namun, peningkatan kualitas tersebut juga merupakan tanggungjawab para profesi hukum. Mengapa demikian? Karena sistem pendidikan hukum yang ada belum memadai untuk membekali para lulusannya menguasai keahlian praktis profesi hukum.

Ekspektasi dari lulusan S-1 Hukum adalah yang memiliki kemampuan yang sama dalam bidang hukum. Suatu kemampuan yang menjadi benang merah atau modal dasar yang sama untuk terjun ke lapangan pekerjaan hukum yang

bervariasi, mulai dari profesi yang berkaitan dengan penegak hukum, konsultan, in-house lawyer hingga akademisi atau peneliti sekalipun.

Namun demikian, beberapa lapangan pekerjaan bagi Sarjana Hukum membutuhkan suatu kemahiran hukum tertentu untuk menjalankan profesinya. Bekal dari Fakultas Hukum dinilai belum memadai untuk hal ini. Sehingga, butuh pendidikan lanjutan untuk dapat menjalankan profesi tersebut dengan baik. Meski materi mengenai ini dicoba untuk diakomodir dengan adanya Laboratorium Hukum sebagai sarana pengembangan pendidikan dan latihan kemahiran hukum, namun porsinya masih belum cukup. Materi program ini sifatnya cenderung pengenalan saja terhadap kemahiran hukum. Selain itu, program ini pun belum diimplementasikan secara merata di seluruh Fakultas Hukum yang ada. Sehingga tidak heran bila banyak komentar yang menyatakan lulusan Fakultas Hukum belum siap pakai. Oleh karena itu, perlu ada pendidikan lanjutan bagi para Sarjana Hukum, sesuai profesi hukum tertentu yang sifatnya intensif.

Tanggung jawab untuk pendidikan lanjutan ini tidak dapat dibebankan pada Fakultas Hukum saja, namun juga harus dipikul bersama-sama dengan kaum profesional itu sendiri. Mengapa demikian? Pertama, karena Fakultas Hukum sendiri belum mampu mengadakan pendidikan yang memadai untuk hal ini. Dari segi waktu dan kurikulum yang ada, tidak mungkin memadatkan pendidikan profesi dengan pendidikan akademis yang diberikannya dalam waktu kira-kira 4 (empat) tahun. Dari segi sumber daya manusia, sangat mungkin kekurangan tenaga pengajar yang memiliki pengetahuan praktis profesi hukum. Dosen yang ada rata-rata adalah para akademisi, bukan praktisi.

Alasan kedua mengapa profesional hukum juga dilibatkan, berkaitan dengan pengawasan dan penjagaan terhadap tanggung jawab dari performa profesi hukum oleh kaum profesional hukumnya sendiri. Karena, hanya kaum profesional hukum yang memiliki kapasitas untuk menilai kualitas dari performa profesional hukum serta melakukan pendidikan lanjutan tersebut. Hal lainnya adalah masalah keahlian. Sebagai suatu lembaga pendidikan yang akan menghasilkan tenaga profesional dalam bidang hukum, maka keahlian tentang pemecahan masalah hukum mutlak diajarkan. Keahlian atau "*expertise*" ini harus

dibedakan pula antara pengertian keahlian sebagai “*intellectual capacity*”, sebagai “*knowledge*” dan sebagai “*skills*”.

Wajah hukum memang multidimensi. Pada akhirnya nanti akan diarahkan dalam spesialisasi pada jenjang pendidikan lanjutan. Oleh karena itu, pendidikan hukum pada jenjang S-1 ditempatkan sebagai core atau dasar pendidikan untuk kemudian dispesialisasikan pada jenjang S-2. Kurikulum Program Sarjana Ilmu Hukum sebenarnya sudah mengalami pembaruan dengan keluarnya Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No.17/D/0/1993 tanggal 24 Februari 1993. Belakangan SK tersebut diperbarui dengan SK Mendikbud No 0325/U/1994 tentang Kurikulum yang Berlaku Secara Nasional bagi Program Sarjana Ilmu Hukum pada 9 Desember 1994²¹⁶.

Kurikulum inti tersebut lebih berorientasi dan menitikberatkan pada kepentingan fungsi peradilan dan pemerintahan. Dengan menyitir pendapat Peter Noll yang menyatakan bahwa ilmu pengetahuan hukum sampai sekarang hanyalah tinggal ilmu pengetahuan murni tentang peradilan (*Die Rechtswissenschaft ist bis heute eine reine Rechtsprechungswissenschaft geblieben*)²¹⁷.

Dengan demikian ada yang terlupakan dalam pendidikan hukum kita, keterkaitan hukum dan moral. Pendidikan hukum pidana diajarkan bagaimana sejarah keberlakuannya, asas-asasnya, serta norma yang diatur di dalamnya dengan jarang mengkaitkan hukum pidana (KUHP) dengan sejarahnya yang lebih berorientasi pada rasio, sebagai akibat kejayaan ilmu alam saat itu, kolonialisme dan hal-hal lain yang berkaitan dengan itu. Akibatnya mahasiswa hanya mahir untuk menerapkan ketentuan pasal dalam kasus konkrit dan sering menganggap bahwa dengan nejalankan ketentuan hukum pidana itu seperti apa adanya, maka semua persoalan dianggap sudah selesai.

Pengaruh pendekatan legal-formal ini sedemikian hebatnya, sehingga kaitan dengan moral dan agama ini sudah dianggap selesai dengan mencantumkan dalam kurikulum fakultas hukum pelajaran Pendidikan Agama, Pancasila dan sejenisnya. Bahkan pada perguruan tinggi yang bercirikan agama (Islam, misalnya)

²¹⁶ Asep Saefullah, 2003, *Pendidikan Hukum di Indonesia: Perlu Jalan Alternatif*, dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi Khusus, 1 Desember 2004, diunduh dari <http://asep.wordpress.com/2004/12/01/pendidikan-hukum-di-indonesia-perlu-jalan-alternatif/>.

²¹⁷ Asep Saefullah, 2003, *Ibid*

pun sudah merasa puas apabila sudah mengajarkan pendidikan agama dalam waktu dua atau empat semester. Akan tetapi dengan tidak merasa bersalah, bahwa ilmu hukum -khususnya pidana- yang diajarkan adalah ilmu hukum yang berbasis sekuler.

Pelajaran di masa Orde Baru dapat diambil sebagai hikmah, dengan sosialisasi Pancasila melalui P4 berakhir dengan kegagalan. Orang bisa hafal di luar kepala tentang Pancasila dan butir-butir P4 nya, tetapi kita belum mampu menjadikan nilai-nilai itu terimplementasikan dengan baik dalam setiap perilaku kita. Oleh karena perlu pemikiran dan langkah konkrit, bagaimana nilai keagamaan maupun moral Pancasila itu masuk menjadi "ruh" pada setiap matakuliah hukum. Dengan cara ini diharapkan dosen dan mahasiswa mampu mengimplementasikan nilai-nilai keagamaan dan moral Pancasila itu dalam pembuatan undang-undang, menetapkan asas legalitas, bentuk pidana, pedoman pemidanaan, tujuan pidana, alasan penghapus pidana dan lain-lain, sehingga diharapkan nantinya bukan sekedar menegakkan hukum atau "*rule of law*" tetapi yang ingin ditegakkan adalah keadilan, atau "*rule of justice*". Satu hal yang kurang disadari adalah bahwa hukum yang ditegakkan di Indonesia yang berbasis pada sekulerisme, di negeri asalnya sudah berubah. Kalau itu terjadi, maka ibarat sampah barat kita junjung tinggi, tetapi nilai-nilai agung kepribadian bangsa yang bersumber pada moral agama dan Pancasila yang kita abaikan justru ditegakkan di negeri Barat. Untuk itu kita wajib mencermati pernyataan Muhammad Abduh yang meskipun tertuju pada masyarakat Mesir, namun tampaknya pernyataan itu juga relevan untuk menggambarkan kondisi di Indonesia. "Saya melihat Islam di Perancis, tapi tidak ada Muslim. Saya melihat Muslim di Mesir, tapi tidak ada Islam." Masyarakat Barat, menurut penilaian Abduh, menjalankan ajaran Islam, meskipun mereka bukan Muslim, karena mereka mengamalkan ajaran Islam, terutama penggunaan akal secara maksimal untuk mengobservasi fenomena alam, maupun bidang hukum pidana seperti memberi santunan pada korban tindak pidana, baik dalam bentuk restitusi maupun kompensasi²¹⁸. Dalam kesantunan berperilaku terwujud

²¹⁸ Lihat dalam tulisan penulis, Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan: Studi tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana terhadap Nyawa dalam Hukum Positif, Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional*, Semarang: BP-UNDIP, 2010, hal. 141-152

dengan kebijakan memberi fasilitas husus bagi orang cacat, manusia usia lanjut dan wanita hamil, sementara di negeri kita yang mendapat fasilitas husus pada umumnya penguasa dan orang yang kaya.

Ajaran Islam memang banyak diamalkan orang lain, seperti soal kejujuran, kebersihan dan kedisipinan. “Siapa yang lebih bermoral, orang Cina yang memberantas korupsi, atau orang Indonesia yang gemar korupsi? Siapa yang lebih bermoral, orang Inggris yang menepati janji, atau orang Indonesia yang suka mengingkari janji?”. Bangsa Indonesia, hususnya umat Islam perlu segera menyadari dan kembali kepada ajaran agamanya. “Orang Barat mengamalkan Islam tanpa label, seperti dituturkan Muhammad Abduh, sedangkan umat Islam mengedepankan label dan nama, tapi tanpa susbtansi,”. Umat Islam sudah terjangkit virus sekulerisme. MUI menyatakan sekulerisme haram, namun umat Islam di Indonesia justru mengamalkan sekulerisme dengan memisahkan urusan dunia dengan urusan akhirat, memisahkan masalah politik dari ajaran agamanya, menghalalkan segala cara untuk tercapainya tujuan dan sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Attamimi, Hamid A. S., 1991, *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat
- Budiman, Arief, 1986, *Manusia dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkah Lakunya dalam Teori-Teori Antropologi dan Sosiologi*, dalam Arief Budiman, Darmanto Jatman, Sudharto PH (ed.), *Mencari Konsep Manusia Indonesia*. Jakarta: Erlangga
- De Sousa Santos, Boaventura, 1995, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, New York, London: Routledge
- Fukuyama, Francis, 1999, *The Great Disruption, the Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, New York: Free Press
- Galenter, Marc, 1967, *The Modernization of Law*, Myron Weiner (ed.), *Modernization: The Dynamic of Growth*, Washington: United State Information Service
- Koentjaraningrat, 1974, *Kebudayaan, Mentaliteit dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia
- Kristol, Irving dkk., 2001, *Memotret Kanan Baru, Tanggapan atas The End of History Fukuyama*, Alih Bahasa: Mea Culpa, Yogyakarta: Kreasi Wacana
- LBH APIK, 2005, *Lembar Kebijakan Sistem Peradilan Pidana Terpadu yang Berkeadilan Gender dalam Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP)*, Jakarta: Komnas Perempuan, LBH APIK Jakarta, LBPP DERAP Warapsari, Convention Watch-PKWJ UI.
- Lubis, Mochtar, 1981, *Manusia Indonesia, Sebuah Pertanggungjawaban*, Jakarta: Yayasan Idayu
- Mahmutarom, 2010, *Rekonstruksi Konsep Keadilan, Studi tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana terhadap Nyawa dalam Hukum Positif, Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional*, Semarang: BP-UNDIP
- Masruri, M. Hadi, 2005, *Ibn Thufail, Jalan Pencerahan Mencari Tuhan*, Yogyakarta: LKis
- Muladi, 1995, *Menjamin Kepastian, Ketertiban, Penegakan dan Perlindungan Hukum dalam Era Globalisasi*, Makalah, 12 September 1995

- Pranarka, A.M.W, & Vidhyandika Moelyarto, 1996, *Pemberdayaan (Empowerment)*, dalam Onny S. Priyono dan AMW Pranarka (ed.), *Pemberdayaan , Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies
- Rafsanjani, 2001, *Keadilan sosial, Pandangan Islam tentang Hak Asasi Manusia: Hegemoni Barat dan Solusi Dunia Modern*, Alih Bahasa: Anna Farida, Bandung: Yayasan Nuansa Cendikia.
- Rahardjo, Satjipto, 2002, *Indonesia Ingin Penegakan Hukum Progresif*, dalam Kompas 27 Juli 2002.
- Rahardjo, Satjipto, 1986, *Gambaran tentang Manusia dari Sudut Sosiologi*, dalam Arief Budiman, Darmanto Jatman, Sudharto PH (ed.), *Mencari Konsep Manusia Indonesia*. Jakarta: Erlangga
- Rahardjo, Imam Toto K. & Herdianto (ed.), 2001, *Bung Karno dan Wacana Islam: Kenangan 100 Tahun Bung Karno*, Jakarta: Grasindo
- Reksodihardjo, Soegeng dkk., 1985, *Ungkapan Tradisional yang Berkaitan dengan Sila-Sila dalam Pancasila Daerah Jawa Tengah*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah
- Saefullah, Asep & Herni Sri N., 2003, Pendidikan Hukum di Indonesia, Perlu Jalan Alternatif, dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi Khusus. Diunduh dari <http://asep.wordpress.com/2004/12/01/pendidikan-hukum-di-indonesia-perlu-jalan-alternatif/>
- Samekto, FX Adji., 2003, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap Hukum Modern*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Sastrapratedja, 1986, *Konsep Manusia dalam Antropologi Filsafat*, dalam Arief Budiman, Darmanto Jatman, Sudharto PH (ed.), *Mencari Konsep Manusia Indonesia*, Jakarta: Erlangga
- Soepomo, 1967, *Bab-bab tentang Hukum Adat*, Jakarta: Penerbit Universitas
- Sudiyat, Iman, 1981, *Hukum Adat, Sketsa Azas*, Yogyakarta: Liberty
- Sudiyat, Iman, 1982, *Asas-asas Hukum Adat: Bekal Pengantar*, Yogyakarta: Liberty
- Warrasih, Esmi Puji Rahayu, 2001, *Potret Hukum Modern dalam Transformasi Sosial: Deskripsi tentang Hukum di Indonesia*, dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (ed.), *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta

SARAN BACAAN LEBIH LANJUT :

- Dwiyanto, Agus, 2011, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- ICW, 2003, *Melawan Korupsi: Kumpulan Wawancara*, Jakarta: Indonesian Corruption Watch, Kantor Berita Radio 68H, dan Partnership for Governance Reform in Indonesia
- Indrayana, Denny, 2008, *Negeri Para Mafioso: Hukum di Sarang Koruptor*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Pope, Jeremym, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Sjaifudian, Hetifah, 2003, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Sucipta, Mahendra, 2010, *Transkrip Rahasia Hasil Sadapan KPK*, Jakarta: Penerbit Narasi
- Ujan, Andre Ata, 2009, *Filsafat Hukum: Membangun Hukum, Membela Keadilan*, Yogyakarta: Kanisius
- Warassih, Esmi, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Dokumentasi, Diponegoro University Press, Semarang. <http://eprints.undip.ac.id/282/>
- Wijayanto, & Ridwan Zachrie, 2009, *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- YLBHI & PSHK, 2009, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia



Sponsored by



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



9 786021 604076