

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kritik terhadap Kemapanan Hukum

Pembaruan hukum dapat terlaksana apabila terdapat sistem yang “mengijinkan” bahwa hukum dapat berubah. Hukum dipandang bukan sebagai suatu sistem yang sudah mapan dan berdiri sendiri, namun memiliki unsur-unsur lain di luar hukum yang dapat memengaruhi hukum itu sendiri.

Kritik terhadap hukum yang selama ini dianggap sudah mapan dan tidak dapat diubah salah satunya disampaikan melalui *Critical Legal Studies* yang di banyak literatur disingkat dengan CLS yang muncul pada tahun 1970-an di Amerika Serikat datang dengan menawarkan diri sebagai pengisi kekosongan akan doktrin baru dalam hukum kontemporer dan melakukan pendekatan yang berbeda dalam memahami hukum.¹ CLS yang juga disebut sebagai Gerakan Studi Hukum Kritis (GSHK) merupakan kelanjutan dari aliran hukum realisme di Amerika yang menginginkan suatu pendekatan yang berbeda dalam memahami hukum, tidak hanya seperti pemahaman selama ini yang bersifat *socratis*. Perbedaan GSHK dengan pemikiran hukum lain yang tradisional adalah bahwa GSHK menolak pemisahan antara rasionalitas hukum dan pendekatan politik. Beberapa tokoh yang menjadi penggerak GSHK di antaranya adalah Roberto

¹ Nashriana, “Penelitian Mandiri Studi Hukum Kritis (GSHK)”, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Desember 2009, hlm 7.

Unger, Duncan Kennedy, Karl Klare, Peter Gabel, Mark Tushnet, Kelman, David Trubeck, Horowitz dan lainnya.²

Dasar-dasar filosofis GSHK dapat ditemukan dalam Teori Kritis dari Aliran Frankfurt (*Critical Theory of the Frankfurt School*), *The Relativist Epistemology* dan *The American Legal Realism*. *Critical Theory of the Frankfurt School* merupakan sekelompok intelektual Jerman pada tahun 1930an seperti George Lukacs, Max Horkheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse dan Jurgen Habermas pada *Institut fur Sozialforschung* (Lembaga Penelitian Nasional) yang melakukan reinterpretasi pemikiran Hegel dan Marx dengan mengajukan teori kritis (*critical theory*). Menurut aliran ini, merupakan kesalahan apabila menafsirkan Marx sebagai analisis sosial ilmiah yang teorinya memperkuat kehidupan sosial sejalan dengan model ilmiah, sebaliknya, pemikiran Hegel dan Marx harus dilihat sebagai kritik yang memiliki klaim utama untuk tidak mencela filosofi kaum naturalis dan mengadopsi kaum positifis, melainkan dalam meletakkan jarak yang diperlukan antara filosofi dan kritik.³

Mereka berpandangan bahwa merupakan kesalahan berfikir jika teori sosial dapat memberikan aksioma-aksioma ilmiah. Mereka mempostulatkan dua kecenderungan yang berlawanan, yaitu '*cognition*' dan '*liberation*'. *Cognition* dibangun oleh dialektika dari *self-reflective criticism* yang mengkaji resolusi konflik teoritikal. *Liberation* dicapai dengan sejumlah asumsi mengenai kesadaran (*consciousness*) dari agen-agen yang ditentukan oleh teori kritis. Sifat refleksi diri

² Muhammad Syukri Albani Nasution et. al., *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm 186-187.

³ Abdul Mukthie Fadjar, *Teori-teori Hukum Kontemporer*, Cetakan Ketiga (Malang: Setara Press, 2016), hlm 60.

(*self-reflection*) dari teori tersebut menyebabkan agen-agen tersebut pindah ke *liberation*. Dengan demikian, teori kritis disajikan sebagai suatu bentuk pengetahuan (*cognition*) yang secara inheren membebaskan (*liberation*). Secara metodologi, teori kritis membedakan dirinya dengan metode empiris, dari metode mengenai kesadaran-kesadaran teoritikal (misal Marx) dan dari metode *hermenutic inquiry* atau interpretasi.⁴

Aliran lain yang merupakan dasar filosofis GSHK adalah *Relativist Epistemology*. Gerakan CLS bermaksud menggunakan *Relativist Epistemology* abad ke-20 untuk tujuan-tujuannya. Aliran ini menolak kepastian tradisional dan mengingkari kepercayaan obyektif. Secara tradisional, kepercayaan dilihat dengan menghubungkan dengan beberapa kerangka kerja netral yang bersifat permanen, seperti menghubungkan dunia yang berubah dari penampilan dengan realisme yang *immetable* dari bentuk, seperti yang dikemukakan oleh Plato. Pemahaman dicapai ketika bahasa memahami bentuk-bentuknya atau esensi dari suatu objek. Ralitas obyektif ada dan dicerminkan oleh bahasa.

Selain itu, para sarjana CLS mengklaim asal-usul mereka pada *American Legal Realist* tahun 1920an dan 1930an. Mereka menghubungkan diri pada *critical tradition realist*, tetapi mereka menolak program kaum realis. Dengan demikian mereka menerima pendirian tidak menentukan (*indeterminacy contention*) dari *Realist* bahwa penalaran hukum jarang membutuhkan suatu hasil tertentu. Mereka menerima penolakan atas formalisme dari penalaran hukum, namun mereka menolak analisis kebijakan hukum tersebut sama sifatnya dengan

⁴ *Ibid.*, hlm 60-61.

mendescreditkan argumen doktrinal formal dan bahwa mereka hanya mempertahankan *status quo* karena pilihan kebijakan di bawah metode ini tidak didasarkan pada *vision of good* (visi kebaikan) dan hanya masalah hidup.⁵ Secara umum, pemikiran gerakan studi hukum kritis (CLS) merupakan fenomena post-modernisme dan sebagai bentuk respon terhadap pemikiran hukum liberal positivistik yang dianggap gagal. Penyelesaian hukum dalam tradisi hukum liberal positivistik dilakukan dengan cara deduksi dari aturan-aturan yang sudah ada terhadap kasus yang belum ada.⁶

Aspek-aspek utama dalam CLS adalah:⁷

1. Penolakan terhadap Liberalisme

CLS menolak tradisi ini karena:

- a. Menurut CLS, liberalisme menciptakan visi yang keliru mengenai sosiabilitas manusia, pandangannya terhadap masyarakat sebagai yang tersusun dari warga negara-warga negara yang memiliki hak yang melahirkan kesadaran hak yang mengisolasi individu dan memaksa mereka mendekatkan eksistensi mereka dengan orang lain.
- b. Liberalisme memimpikan dunia bersifat dualistik seperti individualisme dan altruisme, subjektivitas dan objektivitas, kebebasan dan kekekangan. Pandangan dualistis ini kekurangan

⁵ *Ibid.*, hlm 66.

⁶ Martin P. Golding dan William E. Edmundson, *The Blackwell Guide to the Philosophy of Law and Legal Theory*, Dikutip dari Masnun Tahir, "Studi Hukum Kritis dalam Kajian Hukum Islam", *Istinbath*, Edisi No. 2 Vol. 13, (Desember 2014), hlm 203.

⁷ Abdul Mukthie Fadjar, *Teori-teori Hukum Kontemporer..... op. cit.*, hlm 67-72.

teori normatif yang konsisten, sehingga memungkinkan pembuat keputusan untuk merasionalkan setiap keputusan.

- c. Liberalisme menawarkan legitimasi pada kapitalisme dan menyembunyikan eksploitasi dengan pretensi-pretensi demi kebebasan dan hak-hak individual (HAM). Penyamaran ini mengecoh massa menjadi pendukung sistem yang menindas mereka.

2. Mengekspos Kontradiksi Fundamental

CLS menunjuk pada kontradiksi fundamental dan teori liberal yang terletak pada tuntutan para liberalis bahwa individu harus bebas memburu minatnya, di mana pengejaran ini memerlukan kekangan dari orang lain. CLS mengekspos posisi ingin tahu liberalisme bahwa kebebasan adalah mungkin (meski) melalui penolakan-penolakan (negasi). Kontradiksi tersebut dilembagakan dalam menciptakan suatu kondisi politik yang membatasi kebebasan.

3. Kontradiksi-kontradiksi yang Lain

- a. Kapitalisme dengan mana tradisi liberal menderita. Kontradiksi ini bagi CLS merupakan kekuatan-kekuatan sosial yang mengalami konflik dalam suatu dialektika Marxian.
- b. Kontradiksi antara prosedur dan keadilan, yang berarti bahwa dalam sistem liberal suatu kegagalan mengikuti prosedur hak dan mengalahkan keadilan.

- c. Kontradiksi antara individu dan masyarakat, antara subyektifitas nilai-nilai personal dan harapan untuk suatu keyakinan moral obyektif antara peraturan-peraturan dan standar, keinginan bebas dan larangan, antara hak-hak aktif dari kebebasan dan hak-hak pasif dari keamanan, dan antara praktek demokrasi dan antidemokrasi dari *judicial review*.

4. *Trashing* atau *Delegitimation*

Menurut CLS, liberalisme harus didelegitimasi dan didemestifikasi, karena semata-mata memikirkan sistem untuk memperbaikinya hanya menguatkan realitas ekonomi yang umum.

5. *Deconstruction* (Dekonstruksi)

CLS menerapkan teknik dekonstruksionis untuk doktrin-doktrin hukum (*legal doctrines*). Ini memungkinkan untuk menunjuk karakter bahasa hukum dan menyimpulkan bahwa suatu interpretasi suatu teks atau suatu tindakan sosial merupakan fungsi kekuasaan, bukan bukti. Dekonstruksionisme CLS menunjukkan indeterminasi teks dan delegitimasi liberal klaim hukum tentang eksistensi pengetahuan obyektif *value-neutral law*.

6. *Hermeneutic* (Hemeneutika)

Gagasan ideal aktivitas peradilan memandang hakim sebagai fasilitator netral yang menginterpretasikan secara obyektif maksud dari hukum atau tujuan dari pihak dari pihak-pihak yang bersengketa. CLS berpendapat bahwa karena makna obyektif adalah suatu ketidakmungkinan, nilai tidak

dapat bebas nilai. Interpretasinya bukan suatu tugas yang netral atau tugas apolitik.

7. Penyingkapan Ideologi

CLS menolak kepalsuan-kepalsuan penalaran hukum. Penyingkapan ideologi hukum dilakukan dengan menunjukkan bahwa suatu sistem peraturan hukum dan praktek diterapkan secara berbeda dengan menyukai beberapa minat atas orang lain.

8. *Exposing Indeterminacy*

Klaim yang mendasar dari CLS bukan yang dibangun di atas asumsi-asumsi yang bertentangan. Karenanya, kegagalan mereka menghasilkan sesuatu yang diperlukan tidak berasal dari ketidaktulusan membuat keputusan, tetapi dari indeterminasi yang dihasilkan oleh sifat kontradiksi asumsi-asumsi sistem tersebut.

9. Penolakan atas Formalisme

CLS memahami formalisme hukum sebagai gagasan bahwa hukum adalah sistem deduktif yang *self-contained*, sehingga keputusan-keputusan dihasilkan dari penerapan prinsip-prinsip, preseden-preseden dan prosedur-prosedur tanpa mengacu konteks politik, sosial dan ekonomi, tujuan-tujuan sosial dan nilai-nilai. CLS menolak pikiran bahwa masyarakat dapat menyelesaikan perselisihan melalui sistem peraturan-peraturan dan doktrin yang secara nilai netral. CLS percaya bahwa semua pembuatan keputusan merupakan kontingen dari keyakinan para pembuat keputusan.

10. Penolakan atas Positivisme

CLS mengadopsi pendekatan anti-positivis dari *Frankfurt School* dan menolak gagasan bahwa pengetahuan empiris atau pengetahuan ilmiah adalah mungkin dalam hukum.

11. Penolakan Reifikasi dalam Hukum

Gagasan mengenai reifikasi⁸ adalah konsep yang dibawa dari teori Marxist. CLS menemukan dalam reifikasi terhadap konsep-konsep hukum ini adalah buah pikiran yang keliru mengenai sifat manusia yang membingungkan.

12. Penolakan Rasionalitas dalam Hukum

Liberalisme mengklaim bahwa adalah rasionalitas yang membedakan *legal discourse* dari jenis kekuatan sosial yang lain, yakni bahwa dalam hukum ada suatu dasar rasional bagi doktrin dan perkembangan. CLS menolak gagasan ini sebagai suatu mitos.

13. Mengekspos Kontekstualitas Hukum

CLS mengklaim bahwa institusi individu atau asumsi-asumsi imajinatif dibentuk oleh konteksnya yang ditentukan oleh lingkungan politik, sosial dan ekonominya. Menolak liberalisme karena mengabaikan jenis kontekstual ini. Signifikansi pemahaman kontekstualitas ini dalam hukum dan masyarakat terletak pada realisasi bahwa setiap konteks dapat berubah.

⁸ Reifikasi berarti anggapan bahwa gejala kultural sudah berubah menjadi benda yang mengutamakan segi ekonomis daripada estetis, sehingga berfungsi untuk kepentingan manusia, <https://www.apaarti.com/reifikasi.html>, Akses 6 Juli 2018.

14. Membangun Kesatuan Hukum dan Politik

Bagi CLS, hukum itu bukan apa-apa, kecuali suatu ekspresi politis. Para Marxist memandang hukum sebagai suatu instrumen dari kelompok yang memerintah untuk melakukan pemaksaan. Namun Neo-Marxist melihat hukum sebagai suatu eksperimen propaganda politik yang melegitimasi struktur kelas dengan menutupi eksploitasi dengan tampilan keadilan, konsekuensinya adalah bahwa yang tereksplorasi diminta untuk mendukung sistem yang mengeksplorasi mereka.

15. Menolak Reformasi dan Menggantinya dengan Transformasi

CLS tidak tertarik pada reformasi sistem hukum yang ada, melainkan bertujuan untuk mentransformasikan institusi-institusi sosial, politik dan hukum.

16. Kemungkinan Membangun Teori Umum

Para ilmuwan dibagi berdasarkan permasalahan kemungkinan bagi mereka untuk menyusun suatu teori umum. Sedangkan sebagian yang lain mengusulkan menguraikan suatu teori umum alternatif yang lain, yang terpengaruh oleh filsafat pragmatis modern, dekonstruksi dan *post-structuralisme* yang menyatakan bahwa menyusun teori umum adalah bodoh (antara kelompok satu dengan kelompok yang lainnya bertentangan).

17. Penjelasan Epistemologis

CLS mengklaim bahwa validitas proposisi mereka merupakan suatu permasalahan yang bukan bukti empiris, tetapi dari evaluasi kelayakan

permasalahan mereka mengenai peraturan-peraturan hukum. Dinyatakan bahwa karena tujuan penjelasan suatu peraturan hukum akan membantu membuat suatu penilaian normatif tentang hal tersebut, maka penjelasan harus dalam konteks yang mengungkap struktur normatif dari peraturan tersebut.

Seperti yang sudah disebutkan di atas bahwa CLS terdiri dari berbagai pemikiran yang dikemukakan oleh banyak ahli hukum yang bervariasi dari pemikiran yang bercirikan Marxian Ortodoks hingga pemikiran postmodern. Namun dari keberagaman pemikiran itu terdapat kesepahaman, yaitu bahwa ketidakpercayaan terhadap netralitas hukum, struktur sosial yang hierarkis, didominasi ideologi kelompok tertentu dan keinginan untuk merombak struktur sosial. Hal ini juga merupakan kelebihan CLS. Kelebihan *kedua* yang juga merupakan kelebihan utama yaitu, kekritisannya CLS dalam memahami realitas sosial dan tata hukum serta komitmen untuk mengembangkan teori hukum berdasarkan praktisi sosial untuk merombak struktur sosial yang hierarki. Kekuatan ini diwujudkan dalam bentuk analitis kritis terhadap tata hukum, nilai-nilai dan rasio hukum yang digunakan oleh para hakim yang selama ini disebut netral dan benar secara obyektif. Kelebihan *ketiga* yaitu perhatiannya yang sangat besar terhadap pengakuan individu sebagai subyek kehendak utama dalam tatanan sosial.⁹

Selain kelebihan CLS yang telah disampaikan sebelumnya, juga terdapat kekurangan-kekurangan CLS. *Pertama*, CLS hanya akan berujung pada nihilisme.

⁹ Muhammad Syukri Albani Nasution et. al., Hukum dalam Pendekatan Filsafat..... *op. cit.*, hlm 189.

Maksudnya adalah CLS hanya akan terjebak pada lingkaran kritik tanpa ujung pada tingkat wacana sehingga melupakan tugas praksis terhadap masyarakat. Kelemahan *kedua*, sifat asli pemikiran kritis yang selalu melakukan dekonstruksi dalam dirinya sehingga perubahan gejolak selalu terjadi. Hal ini karena tugas utama CLS adalah untuk memperlancar kritik untuk perubahan yang dilakukan oleh orang lain.¹⁰

B. Politik Hukum dalam Masyarakat

Apabila beralih dari pembicaraan secara dogmatis untuk melihat bekerjanya hukum sebagai suatu pranata di dalam masyarakat, maka perlu dimasukkan suatu faktor yang menjadi perantara yang memungkinkan hukum melakukan regenerasi atau memungkinkan terjadinya penerapan dari norma-norma hukum itu. Di dalam kehidupan masyarakat, regenerasi atau penerapan hukum itu hanya dapat terjadi melalui manusia sebagai perantaranya. Masuknya faktor manusia ke dalam pembicaraan tentang hukum, khususnya di dalam hubungan dengan bekerjanya hukum, membawa kepada penglihatan mengenai hukum sebagai karya manusia di dalam masyarakat. Apabila hukum dilihat sebagai karya manusia di dalam masyarakat, maka faktor-faktor yang memberikan beban pengaruh (*impact*) terhadap hukum tidak dapat dibatasi. Dengan begitu, maka hukum dilihat sebagai karya manusia, sehingga pembicaraannya juga sudah harus dimulai sejak dari pembuatan hukum. Jika masalah pembuatan hukum akan melihat dalam

¹⁰ *Ibid.*, hlm 189-190.

hubungannya dengan bekerjanya hukum sebagai suatu lembaga sosial, maka pembuatan hukum dilihat sebagai fungsi masyarakatnya.¹¹

Di dalam hubungan dengan masyarakat di mana pembuatan hukum dilakukan, orang membedakan adanya beberapa model sedangkan pembuatan hukumnya merupakan pencerminan model-model masyarakatnya. Chambliss dan Seidman membagi perbedaan antara dua model masyarakat.¹² Model masyarakat yang *pertama* berdasarkan pada kesepakatan nilai-nilai (*value consensus*). Di dalam masyarakat yang termasuk dalam model ini, masalah yang dihadapi oleh pembuatan hukum hanya dalam menetapkan nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat tersebut. Pembuatan hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang disepakati oleh masyarakat.¹³ Model masyarakat *kedua* adalah masyarakat dengan model konflik. Berbeda dengan pembuatan hukum pada model pertama, pada model yang kedua tidak dapat dikatakan bahwa pembuatan hukum adalah penetapan nilai-nilai yang disepakati masyarakat. Pada model yang kedua ini nilai-nilai yang berlaku di masyarakat berada dalam situasi konflik satu sama lain, sehingga keadaan ini juga akan tercermin dalam pembuatan hukumnya.¹⁴

William J. Chambliss mengaitkan suatu bidang hukum tertentu dengan susunan masyarakat di mana dia berlaku. Di dalam studinya, Chambliss mengikuti perkembangan dari pengaturan mengenai masalah itu dengan memperhatikan kaitannya dengan struktur sosial pada waktu berlakunya masing-masing peraturan tersebut. Dari penyelidikan tersebut, nampak bahwa peraturan yang berganti

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Cetakan Kesepuluh (Bandung: Angkasa, 1979), hlm 48.

¹² Chambliss & Seidman, *Law, Order and Power*, Dikutip dari *ibid.*, hlm 49.

¹³ Satjipto Rahardjo, *ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

merupakan penonjolan dari struktur sosial yang ada maupun langkah-langkah tertentu yang diambil oleh masyarakat pada waktu yang bersangkutan.¹⁵ Dari studinya tersebut, Chambliss menyimpulkan bahwa apabila perubahan di dalam keadaan sosial itu menimbulkan adanya kebutuhan-kebutuhan baru, maka kebutuhan itu akan ditampung oleh suatu peninjauan kembali serta pengarahannya kembali terhadap peraturan-peraturan yang telah ada.¹⁶ Pendekatan dasar mereka terhadap analisis hukum bermula dari pandangan bahwa “jauh dari kerangka nilai netral yang utama, dimana konflik dapat diselesaikan secara damai, kekuatan negara merupakan “hadiah” utama dalam konflik abadi yaitu masyarakat”.¹⁷

Setiap kali mencoba membicarakan sistem hukum dengan latar belakang kehidupan masyarakat luas sebagai basisnya, maka akan berhadapan dengan kenyataan bahwa masyarakat bukan merupakan agregasi yang padu. Keadaan seperti itu dapat dijumpai dalam masyarakat dengan pola kehidupan modern. Masyarakat yang memiliki pola kehidupan modern menjadi semakin kompleks, pembagian kerja semakin luas, individualitas menonjol, persaingan di antara sesama anggota masyarakat semakin kuat dan perbedaan tingkat kehidupan secara ekonomi juga semakin tajam. Proses ini kemudian melahirkan suatu pelapisan (statifikasi) di dalam masyarakat. Stratifikasi sosial menyebabkan terjadinya penghayatan yang berbeda-beda terhadap hukum yang berlaku. Chambliss dan Seidman menyatakan bahwa dalam situasi seperti itu, hanya dapat dipahami bentuk dan sifat sistem hukum dalam suatu masyarakat yang kompleks apabila

¹⁵ *Ibid.*, hlm 37-38.

¹⁶ *Ibid.*, hlm 39.

¹⁷ Diana Leat, “Reviewed Work(s) Law, Order and Power by W. J. T Chambliss and R. Seidman”, *British Journal of Law and Society*, No. 1 Vol. 1, (Summer, 1974), hlm 97.

dilihat sebagai suatu sistem yang diturunkan dari konflik-konflik yang melekat pada struktur masyarakat seperti itu. Dari situasi konflik yang ditimbulkan oleh per lapisan seperti itu, maka tatanan masyarakat akan terdiri dari perangkat norma-norma yang berbeda-beda dan saling bertentangan. Semakin tinggi kedudukan suatu kelompok secara ekonomi maupun politik, semakin besar pula kemungkinannya bahwa pandangan serta kepentingannya akan tercermin di dalam hukum.

Sehubungan dengan pelaksanaan hukum di dalam masyarakat, maka pelaksanaan yang ditujukan kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik yang kecil, atau bahkan sama sekali tidak ada, biasanya lebih aman dijalankannya daripada pelaksanaannya yang ditujukan kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik yang besar. Hal ini karena dalam keadaan seperti itu, pelaksanaan akan berbalik menimbulkan tekanan kepada badan-badan pelaksana hukum itu sendiri.¹⁸

Kekuasaan yang tidak terdistribusi secara merata di antara posisi-posisi sosial dapat menimbulkan konflik kepentingan yang seringkali merupakan kontes yang tidak seimbang. Orang-orang yang memiliki minat yang sama lebih mampu untuk mengartikulasikan atau menegaskan kepentingannya. Kelompok kepentingan diatur untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang (atau kelompok) yang memiliki kepentingan yang sama. Kelompok semacam itu dapat mengajukan tuntutan hukum dan melakukan tindakan lain untuk mempengaruhi perkembangan dan administrasi norma-norma hukum. Selanjutnya, kelompok tersebut menjadi

¹⁸ Chambliss & Seidman, *Law, Order and Power*, Dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat..... op. cit.*, hlm 40-41.

kelompok penekan (*pressure groups*) ketika mereka mencoba untuk mempengaruhi pembuatan undang-undang serta membentuk opini publik dan tindakan pemerintah pada isu-isu yang mempengaruhi kepentingan mereka. Semakin umum aktivitas ini, semakin banyak ideologi kelompok yang dapat diterapkan.¹⁹

Di dalam membicarakan penerapan hukum pada masyarakat-masyarakat yang kompleks, mereka mengatakan bahwa ciri pokok yang membedakan masyarakat primitif dan tradisional dengan masyarakat kompleks adalah birokrasi. Masyarakat modern bekerja melalui organisasi-organisasi yang disusun secara formal dan birokrasi dengan maksud untuk mencapai rasionalitas secara maksimal dalam pengambilan keputusan serta efisiensi kerja yang berjalan secara otomatis. Demikian pula hukum di dalam masyarakat modern itu tidak luput dari pengaruh birokratisasi itu sendiri.²⁰

Konsepsi operasional tentang rekayasa masyarakat yang menggunakan hukum sebagai sarana didasarkan pada dua konsep yang berbeda, yaitu konsep mengenai “ramalan” akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing, serta konsep dari Hans Kelsen mengenai aspek rangkap dalam peraturan hukum.²¹ Konsep pertama, menurut Lundberg dan Lansing, mengemukakan bahwa setiap peraturan hukum yang mengakibatkan perubahan sosial memberikan dorongan pada tingkah laku

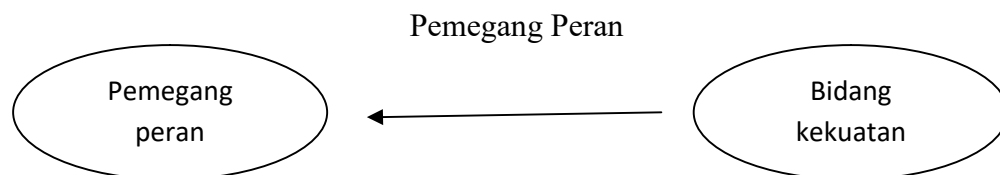
¹⁹ F. James Davis, “Toward a Theory of Law in Society”, *Sociological Focus*, No. 2 Vol 11, (April, 1978), hlm 136.

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat..... op. cit.*, hlm 73.

²¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Dikutip dari Kadek Cahya Susila Wibawa, “Kebijakan Desentralisasi Fiskal dalam Menunjang Pembangunan Ekonomi Daerah”, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2006, hlm 53.

pemegang peran, sedangkan tingkah laku dari setiap individu mewujudkan suatu fungsi dalam bidang di tempat individu itu bertingkah laku.²²

Gambar 1: Perubahan Sosial Memberikan Dorongan pada Tingkah Laku



Sumber: Robert B. Seidman, dalam Kadek Cahya Susila Wibawa, 2006 : 53.

Konsep kedua dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa peraturan hukum yang diundangkan oleh penguasa yang berwenang di dalam suatu negara modern memiliki aspek rangkap. Peraturan hukum yang ditujukan pada seorang anggota masyarakat yang menunjukkan bagaimana dia harus bertingkah laku, sekaligus juga ditujukan pada hakim agar apabila menurut pendapat hakim hendaknya memberikan sanksi terhadap anggota masyarakat itu (apabila terjadi pelanggaran atau penyimpangan hukum).²³

Dari konsep Lundberg dan Lansing serta konsep Hans Kelsen yang telah dipaparkan di atas, William J. Chambliss dan Robert B. Seidman menyusun suatu model mengenai bekerjanya hukum dalam masyarakat.²⁴ Chambliss dan Seidman menggambarkan teori bekerjanya hukum seperti di bawah ini:²⁵

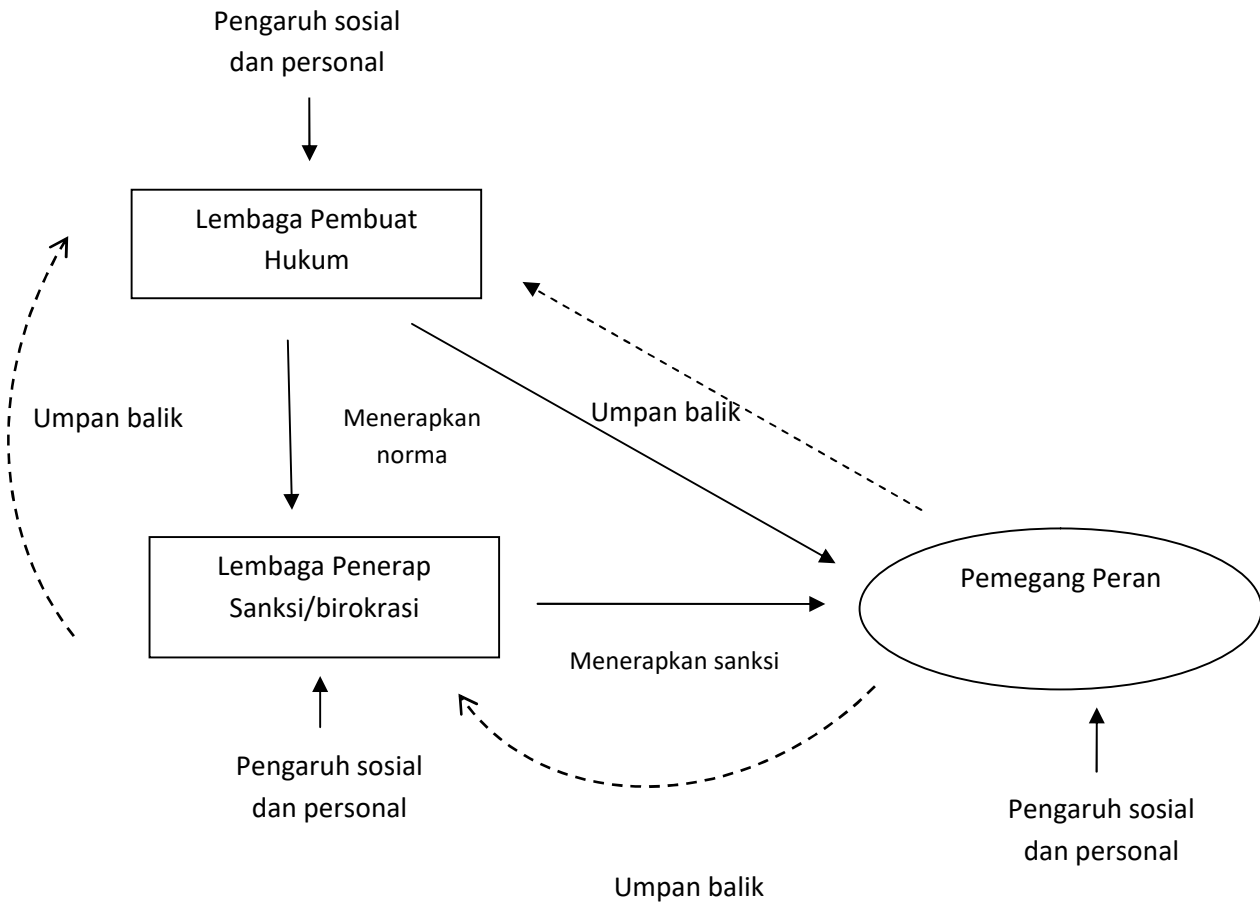
²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, hlm 54.

²⁵ William J Chamblis and Robert Seidman, *Law, Power and Order*, Dikutip dari Siti Malikhatun Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatic*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm 51 .

Gambar 2: Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat



Sumber: Siti Malikhatun Badriyah, 2016 : 51.

Setiap konsep hukum memengaruhi, mendorong atau memaksa agar suatu kegiatan dilakukan oleh lembaga pembuat peraturan dan lembaga kekuasaan negara. Oleh karena itu model yang diajukan menggambarkan tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh berbagai golongan di dalam masyarakat, kemudian oleh kekuasaan negara diselenggarakan dengan menggunakan hukum sebagai sarana untuk mendorong atau memaksakan dilakukannya tingkah laku yang diinginkan pemegang peran. Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan dan ketertiban

masyarakat yang tampak dari luar, sedangkan dari dalam didukung oleh lebih dari satu macam tatanan. Kemajemukan (tatanan) ini oleh Chambliss dan Seidman digambarkan dalam bagan di atas.²⁶ Uraian bagan di atas adalah sebagai berikut:²⁷

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) diharapkan untuk bertindak.
2. Bagaimana seorang pemegang peran akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lainnya yang mengenai dirinya.
3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peran.
4. Bagaimana para pembuat undang-undang akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

²⁶ Kadek Cahya Susila Wibawa, "Kebijakan Desentralisasi Fiskal.... *op. cit.*, hlm 55.

²⁷ *Ibid.*, hlm 56.

C. Kepastian Hukum sebagai Kejelasan dan Ketegasan Norma

Kepastian hukum berasal dari dua kata, yaitu kata kepastian dan kata hukum. Definisi dari kata kepastian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perihal (keadaan) pasti, ketentuan, ketetapan.²⁸ Sedangkan definisi kata hukum berdasarkan kenyataan yang ada dalam penelusuran ilmu hukum, terdapat banyak ahli-ahli filsafat dan hukum yang telah memberikan definisi definisi tentang hukum dengan beranjak dari latar belakang pemahamannya tentang hukum yang masing-masing berbeda dan merupakan hal yang wajar.²⁹ Istilah hukum yang digunakan di Indonesia berasal dari kata arab “*hukm*” (jamaknya *ahkam*) yang dalam bahasa Indonesia berarti ketentuan, keputusan, undang-undang atau peraturan. Hukum dalam bahasa Inggris adalah *law*, dalam bahasa Belanda *recht*³⁰, dalam bahasa Perancis *droit* (juga dapat berarti hak), dalam bahasa Latin *jus* (yang juga dapat berarti hak) dan *lex* (yang berarti peraturan).³¹

Sedangkan definisi hukum menurut beberapa ahli hukum adalah:³²

1. Grotius, hukum adalah peraturan tentang perbuatan moral yang menjamin keadilan.

²⁸ <https://kbbi.kata.web.id/kepastian/>, Akses pada 29 November 2018.

²⁹ Nurul Qamar, *Hukum Itu Ada Tapi Harus Ditemukan*, Cetakan Pertama (Makassar: Pustaka Refleksi, 2010), hlm 7.

³⁰ *Recht* selain berarti hukum juga dapat berarti hak, seperti yang terdapat dalam kalimat “*Ik heb een recht onder het recht*” (Saya mempunyai suatu hak berdasarkan hukum).

³¹ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014), hlm 1-2.

³² Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum: Sejarah, Pengertian, Konsep Hukum dan Penafsiran Hukum*, Cetakan Kedua (Malang: Setara Press, 2016), hlm 14-15.

2. Imanuel Kant, hukum adalah keseluruhan syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang lain, menuruti hukum tentang kemerdekaan.
3. Leon Duguit, hukum adalah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu.
4. Karl Von Savigny, hukum adalah aturan yang terbentuk melalui kebiasaan dan perasaan kerakyatan, yaitu melalui pengoperasian kekuasaan secara diam-diam. Hukum berakar pada sejarah manusia, dimana akarnya dihidupkan oleh kesadaran, keyakinan dan kebiasaan warga masyarakat.
5. Hans Kelsen, hukum adalah suatu perintah terhadap tingkah laku manusia. Hukum adalah kaidah primer yang menetapkan sanksi-sanksi.
6. Achmad Ali, hukum adalah seperangkat akses asas-asas hukum, norma-norma hukum dan aturan-aturan hukum yang mengatur dan menentukan mana tindakan yang dilarang dan mana tindakan yang dibolehkan, apabila dilanggar maka ada sanksi yang bersifat eksternal.
7. Soerjono Soekanto, hukum memiliki berbagai arti, yaitu 1) Hukum dalam arti ilmu (pengetahuan) hukum; 2) Hukum dalam arti disiplin atau sistem ajaran tentang kenyataan; 3) Hukum dalam arti kaidan atau norma; 4) Hukum dalam arti tata hukum/hukum positif tertulis; 5) Hukum dalam arti keputusan pejabat; 6) Hukum dalam arti petugas; 7) Hukum dalam arti

proses pemerintah; 8) Hukum dalam arti perilaku yang teratur atau ajeg; 9) Hukum dalam arti jalinan nilai-nilai.

Dari berbagai definisi yang telah disebutkan sebelumnya, dapat dipahami bahwa hukum merupakan serangkaian peraturan yang dibuat oleh pemerintah yang bersifat mengikat atau memaksa, baik secara tertulis maupun tidak tertulis yang bertujuan untuk membatasi tingkah laku manusia dan menciptakan ketenteraman. Apabila melanggar, akan dikenakan sanksi. Dengan demikian, hukum pada hakikatnya selalu berhubungan dengan manusia. Jika tidak ada manusia, maka tidak ada hukum. Karena ada manusialah maka hukum ada. Rasio adanya hukum adalah *conflict of human interest*, yaitu adanya konflik kepentingan. Oleh dari itu, manusia membutuhkan perlindungan dari berbagai konflik kepentingan. Jadi hukum adalah perlindungan kepentingan manusia yang berupa kumpulan kaidah atau peraturan yang mengatur hubungan manusia dengan manusia lain dan dengan masyarakat atau negara. Dalam mengatur hubungan manusia, antara lain dengan dengan membebani manusia dengan hak dan kewajiban.³³

Keberadaan hukum tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa hidup bermasyarakat merupakan modus *survival* bagi manusia. Terdapat dua aspek dalam hidup bermasyarakat, yaitu aspek fisik dan aspek eksistensial. Oleh karena itu hukum harus ditujukan untuk memenuhi baik kebutuhan aspek fisik maupun aspek eksistensial manusia dalam hidup bermasyarakat.³⁴ Secara prinsip, hukum

³³ *Ibid.*, hlm 16-17.

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kesembilan, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm 121.

diciptakan untuk memberikan kepercayaan kepada masyarakat (manusia) terhadap kepentingan yang berbeda yang dimiliki manusia satu dengan manusia lain dengan tujuan untuk terwujudnya kesejahteraan. Hukum mengatur secara komprehensif tindak tanduk aktivitas manusia, baik hubungan manusia dengan manusia, manusia dengan badan hukum, maupun manusia dengan alam (ekosistem lingkungan).³⁵

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum memiliki tujuan. Hukum memiliki sasaran yang hendak dicapai. Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Beberapa pendapat para pakar mendefinisikan tujuan hukum, yaitu:³⁶

1. Subekti, dalam bukunya yang berjudul “Dasar-dasar Hukum dan Pengadilan” mengatakan bahwa hukum mengabdikan kepada tujuan negara yang dalam pokoknya adalah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya.
2. L.J Van Apeldoorn, dalam bukunya yang berjudul “Inleiding tot de Studie van Het Nederlandse Recht” mengatakan bahwa tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup manusia secara damai, hukum menghendaki perdamaian.

³⁵ Suwardi Sagama, “Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan dalam Pengelolaan Lingkungan”, *Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Edisi No. 1 Vol. XV, (Juni 2016), hlm. 22.

³⁶ Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum..... op. cit.*, hlm 66-67.

Untuk mempertegas definisi tujuan hukum, Achmad Ali mengemukakan bahwa persoalan tujuan hukum dapat dikaji melalui tiga sudut pandang, yaitu 1) Dari sudut pandang ilmu hukum positif-normatif atau yuridis dogmatik, di mana tujuan hukum dititik-beratkan pada segi kepastian hukumnya; 2) Dari sudut pandang filsafat hukum, di mana tujuan hukum dititik-beratkan pada segi keadilan; 3) Dari sudut pandang sosiologi hukum, di mana tujuan hukum dititik-beratkan pada segi kemanfaatan. Achmad Ali mengklasifikasikan tujuan hukum dalam tiga kategori, yaitu teori tujuan hukum barat, teori tujuan hukum timur dan teori tujuan hukum Islam.³⁷ Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum adalah keadilan, “*Est autem jus a justitia, sicut a matre sua ergo prius fuit justitia quam jus*”.³⁸ Ajaran Radbruch yang termasuk dalam teori tujuan hukum barat (ajaran modern)³⁹ ini memiliki tiga ide unsur dasar hukum, yang oleh sebagian pakar diidentikan sebagai tiga tujuan hukum yang mencakup keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.⁴⁰

Ajaran cita hukum atau tujuan hukum jika dikaitkan dengan teori penegakan hukum sebagaimana disampaikan oleh Radbruch dalam *Idee des Recht*, penegakan hukum harus memenuhi ketiga hal tersebut.⁴¹ Meski ketiga hal tersebut merupakan nilai dasar dari hukum, namun antara ketiga hal tersebut terdapat suatu ketegangan karena masing-masing berisi tuntutan yang berlainan sehingga

³⁷ *Ibid.*, hlm 76-77.

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum..... loc.cit.*

³⁹ Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum..... op. cit.*, hlm 79.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Tata Wijayanta, “Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Kaitannya dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi No. 2 Vol. 14, (Mei 2014), hlm 219.

memiliki potensi untuk saling bertentangan.⁴² Contoh pertentangan diantara tiga tujuan hukum menurut Gustav Radbruch adalah:⁴³

1. Negara dengan sistem hukum kolektif (kemanfaatan ditentukan oleh perkembangan masyarakat) muncul pertentangan antara kemanfaatan dan keadilan). Apabila seseorang yang sangat berguna bagi perkembangan masyarakat harus menghadapi pengadilan karena pelanggaran hukum, menurut keadilan orang tersebut harus dihukum, tetapi kemanfaatan tidak mengizinkannya.
2. Negara dengan sistem hukum individual (kemanfaatan ditentukan oleh perkembangan individual) muncul pertentangan antara kemanfaatan dan kepastian. Jika terdapat undang-undang yang karena alasan tertentu tidak cocok dengan perkembangan individual manusia, menurut kepastian undang-undang tersebut berlaku, demi kepastian hukum, namun kemanfaatan menentang berlakunya hukum tersebut.

Kepastian hukum (Belanda: *rechtszekerheid*; Inggris: *legal certainty*) merupakan salah satu istilah yang banyak diperdengarkan di kalangan masyarakat umum. Kepastian hukum adalah kepastian mengenai hak dan kewajiban, mengenai apa yang menurut hukum boleh dan tidak boleh. Menurut Apeldoorn, kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu *pertama*, soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal konkret, yaitu pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang

⁴² Arifin Ali Mustofa, "Tinjauan Asas Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim terhadap Pembagian Harta Bersama dalam Kasus Perceraian", Skripsi, Jurusan Hukum Keluarga Islam, Institut Agama Islam Negeri, Surakarta, 2017, hlm 78.

⁴³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kanisius, 1982), hlm 164.

khusus sebelum dia memulai perkara. Menurut Roscoe Pound, hal ini merupakan segi *predictability* (kemungkinan meramalkan). Begitu juga menurut Algra et. al, aspek penting dari kepastian hukum adalah bahwa keputusan hakim dapat diramalkan terlebih dahulu. *Kedua*, kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kewenangan hakim.⁴⁴

Teori mengenai kepastian hukum yang termasuk dalam aliran normatif-dogmatik melihat hukum sebagai suatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis. Artinya, karena hukum itu otonom, maka tujuan hukum tentu saja untuk mendapatkan kepastian hukum dalam melegalkan hak dan kewajiban seseorang.⁴⁵

Kepastian hukum dapat dimaknai bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma, sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir. Kepastian hukum yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat, termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret. Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap

⁴⁴ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum..... op. cit.*, hlm 140.

⁴⁵ Zaeni Asyhadie & Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum..... op. cit.*, hlm 119.

tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.⁴⁶

Aturan hukum baik berupa undang-undang maupun hukum tidak tertulis berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan tersebut menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Dengan demikian, kepastian hukum memiliki dua pengertian, *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga

⁴⁶ Fence M. Wantu, "Antimoni dalam Penegakan Hukum oleh Hakim", dikutip dari Tata Wijayanta, "Asas Kepastian Hukum..... op. cit., 219-220.

adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dan putusan hakim lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.⁴⁷

Gustav Radbruch mengemukakan empat hal mendasar terkait dengan makna kepastian hukum, yaitu:⁴⁸

1. Hukum itu positif, arti bahwa hukum itu positif adalah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada fakta, artinya adalah hukum didasarkan pada kenyataan/realita.
3. Fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, selain itu agar mudah dilaksanakan.
4. Hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapat tersebut, maka hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meski hukum positif itu kurang adil.⁴⁹

D. Hukum Responsif sebagai Jalan Tengah

Ilmu hukum dapat dikaji dalam dua perspektif, *pertama*, ilmu hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai ajaran, norma yang mengandung nilai-nilai (ilmu hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai ajaran, norma yang

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum..... op. cit.*, hlm 136.

⁴⁸ Jaka Mulyata, "Keadilan, Kepastian dan Akibat Hukum..... op. cit.", hlm 28.

⁴⁹ *Memahami Kepastian (dalam) Hukum*, Dikutip dari *ibid*.

mengandung nilai-nilai (*values*) kajiannya bersifat normatif yang berciri *law as what in the written* atau *law as what in the books*. Ilmu hukum dalam kajian yang bersifat normatif atau doktrinal memuat keharusan-keharusan, sehingga bersifat *das sollen*. Kedua, ilmu hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai realitas. Kajian ini mempelajari implementasi suatu aturan di ranah fakta (realita). Apabila sudah membicarakan hukum di tingkat implementasinya, maka kesadaran utama yang harus dimunculkan adalah ketika hukum sudah diimplementasikan di masyarakat, maka hukum (aturan hukum) hanya merupakan salah satu sub-sistem di dalam masyarakat.⁵⁰

Teori Pound mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan suatu usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum responsif. Dalam perspektif ini, hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekedar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil. Hukum seperti itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan memiliki komitmen bagi tercapainya keadilan substantif. Terdapat ketegangan antara keterbukaan dan kepatuhan terhadap hukum, ketegangan ini memunculkan masalah sentral dalam perkembangan umum. Dilema ini bukan sesuatu yang “luar biasa” dalam dunia hukum karena pada kenyataannya semua institusi mengalami konflik antara integritas dan keterbukaan.⁵¹

Hukum responsif merupakan salah satu respon yang berusaha mengatasi ketegangan terhadap dilema yang ada antara integritas dan keterbukaan. Hukum

⁵⁰ FX. Adji Samekto, “Relasi Hukum Dengan Kekuasaan: Melihat Hukum dalam Perspektif Realitas”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 13 (Januari 2013), hlm 89-90.

⁵¹ Phillippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Terjemah Raisul Muttaqien, Hukum Responsif, Cetakan Pertama (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm 85.

responsif menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab dan dengan demikian dapat melakukan adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Suatu institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum responsif memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang meski terdapat pertentangan di antara keduanya. Lembaga-lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri.⁵²

Philippe Nonet dan Philip Selznick sampai pada pencarian hukum yang responsif. Hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus-menerus dilakukan, seperti yang telah dikatakan Jerome Frank. Tujuan utama dari penganut realisme hukum (*legal realism*) adalah untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.⁵³ Untuk mencapai tujuan ini, mereka mendorong perluasan bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum agar pola pikir atau nalar hukum dapat mencangkup pengetahuan di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan resmi para aparat hukum.⁵⁴ Hukum responsif memiliki karakteristik:⁵⁵

1. Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum.

⁵² *Ibid.*, hlm 87.

⁵³ Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT Grasindo, 2008), hlm 161.

⁵⁴ Henni Muchtar, "Paradigma Hukum Responsif: Suatu Kajian tentang Konstitusi sebagai Lembaga Penegak Hukum", *Humanus*, Edisi No. 2 Vol. XI, (2012), hlm. 166.

⁵⁵ Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum..... op. cit.*, hlm 162.

2. Tujuan membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkan klaim hukum terhadap kebutuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (civil sebagai lawan dari publik).
3. Karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki dimensi politik yang meningkatkan kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi hukum, tetapi yang juga mengancam dan memperlemah integrasi institusional.

Hukum responsif adalah karakter hukum yang mencerminkan pemenuhan atas aspirasi masyarakat, baik individu maupun berbagai kelompok sosial sehingga secara selektif lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses normatifikasinya mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat. Lembaga peradilan dan peraturan hukum berfungsi sebagai instrumen pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusannya biasanya cukup diperinci sehingga tidak terlalu terbuka untuk ditafsirkan dan diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi penguasa atau pemerintah secara sewenang-wenang.⁵⁶

Hukum responsif adalah sebuah model yang bersifat *sociological jurisprudence*. Artinya adalah, hukum responsif menggunakan pendekatan filosofis terhadap hukum yang menekankan pada upaya rancang-bangun hukum yang relevan secara sosial. Dengan kata lain, *sociological jurisprudence* merupakan ilmu hukum yang menggunakan pendekatan sosiologi. Aliran ini

⁵⁶ Henry Arianto, "Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia", *Lex Journalica*, Edisi No. 2 Vol. 7, (April 2012), hlm 117.

memberi perhatian pada dampak sosial yang nyata dari institusi, doktrin dan praktik hukum. Suatu aturan hukum dikatakan responsif apabila hukum bertindak sebagai sarana respon terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka, tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik.⁵⁷

Secara umum, hukum responsif tidak menitik beratkan pada adanya fanatisme lembaga, kekuasaan dan golongan tertentu, meskipun dalam sistem hukumnya tetap memerlukan legitimasi sebagaimana tipe hukum lainnya. Ruang yang memperoleh suasana responsif lebih kondusif dalam menghubungkan dan memberdayakan potensi sumber daya yang maju. Hukum responsif menempatkan hukum sebagai sarana respon terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik.⁵⁸ Sesuai dengan karakternya yang terbuka, hukum responsif memposisikan perubahan sosial sebagai sumber gagasan untuk mengakomodasi kepentingan publik.⁵⁹

Dalam tatanan hukum responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Sifat instrumental dari hukum sebagai sarana pelayanan kebutuhan dan aspirasi sosial itulah yang menjadi norma konstitutif hukum responsif. Norma ini menjadi tujuan dan titik tolak tatanan hukum responsif. Maka dari itu terdapat dua “doktrin” utama dalam hukum

⁵⁷ Yoan Nursari Simanjuntak, “Hukum Responsif: Interreaksi Hukum dan Dunia Sosial”, *Jurnal Yustika*, Edisi No. 1 Vol. 8, (Juli 2015), hlm 39.

⁵⁸ Bernard L. Tanya et. al., Teori Hukum, Dikutip dari Ahmadi, “Kontroversi Penerapan Hukum: Telaah Sintesa Hukum Represif, Hukum Otonom dan Hukum Responsif”, *Jurnal Al-‘Adl*, Edisi No. 1 Vol. 9, (Januari 2016), hlm 14.

⁵⁹ *Ibid.*

responsif. *Pertama*, hukum harus fungsional, pragmatik, bertujuan dan rasional. *Kedua*, kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum. Oleh karena kompetensi berfungsi sebagai norma kritik, maka tatanan hukum responsif menekankan pada 1) Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum; 2) Peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan; 3) Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat; 4) Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan; 5) Mumpuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan; 6) Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum; 7) Kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat; 8) Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum; dan 9) Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.⁶⁰

Menurut Nonet dan Selznick, fungsi paradigmatik hukum responsif adalah fungsi regulasi, bukan fungsi adjudikasi. Regulasi adalah proses mengelaborasi dan mengoreksi kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan untuk merealisasikan tujuan hukum. Jadi regulasi dipahami sebagai mekanisme untuk mengklarifikasi kepentingan publik. Selain itu juga melibatkan kegiatan menguji strategi alternatif untuk mengimplementasikan mandat dan merekonstruksi mandat-mandat tersebut

⁶⁰ Yoan Nursari Simanjuntak, "Hukum Responsif:..... *op. cit.*, hlm 40.

dengan bantuan hal yang telah dipelajari. Fungsi ini tidak dapat diidentikan dengan pekerjaan “badan-badan pembuat peraturan” seperti yang telah dikenal.⁶¹

Hukum responsif berusaha mengatasi dilema antara integritas dan keterbukaan. Suatu institusi responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan ini, hukum responsif memperkuat cara-cara dimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat benturan di antara keduanya. Selain itu, hukum responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri. Oleh karena itu, diperlukan panduan berupa tujuan untuk menetapkan standar sehingga bisa mengkritisi tindakan yang mapan dan karenanya membuka kesempatan untuk terjadinya perubahan. Pada saat yang sama, jika benar-benar dijadikan pedoman tujuan dapat mengontrol diskresi administratif sehingga dapat mengurangi resiko terjadinya penyerahan institusional. Sebaliknya, ketiadaan tujuan berakar pada kekakuan dan opoetunisme. Hukum responsif beranggapan bahwa tujuan dapat dibuat cukup obyektif dan cukup berkuasa untuk mengontrol pembuatan peraturan yang adaptif.⁶²

Nonet dan Selznick mengontraskan hukum responsif dengan hukum represif dan hukum otonom, yaitu:⁶³

⁶¹ Henni Muchtar, “Paradigma Hukum Responsif..... *op. cit.*, hlm 165.

⁶² Luthfiyah Trini Hastuti, “Studi tentang Wacana Hukum Responsif dalam Politik Hukum Nasional di Era Reformasi”, Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2007, hlm 26-27.

⁶³ Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum..... op. cit.*, hlm 164-165.

Tabel 2: Tiga Hukum menurut Nonet dan Selznick

	HUKUM REPRESIF	HUKUM OTONOM	HUKUM RESPONSIF
TUJUAN	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
LEGITIMASI	Ketahanan sosial dan tujuan negara (<i>raison de'etat</i>)	Keadilan prosedural	Keadilan substantif
PERATURAN	Keras dan rinci tetapi berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci, mengikat penguasa dan yang dikuasai	Sub-ordinat dari prinsip kebijakan
PERTIMBANGAN	<i>Ad hoc</i> , memudahkan mencapai tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal, rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasi tujuan) perluasan kompetensi kognitif
DISKRESI	Sangat luas, oportunistik	Dibatasi oleh peraturan, delegasi yang sempit	Luas tapi sesuai dengan tujuan
PAKSAAN	Ekstensif, dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif seperti insentif, sistem kewajiban yang mampu bertahan sendiri
MORALITAS	Moralitas komunal, moralitas hukum, moralitas pembatasan	Moralitas kelembagaan, yaitu dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil, moralitas kerjasama
POLITIK	Hukum sub-ordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum independen dari politik, pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik, keberpaduan kekuasaan

HARAPAN DAN KETAATAN	Tanpa syarat, ketidaktaatan <i>per se</i> di hukum sebagai pembangkang	Peyimpangan peraturan yang dibenarkan untuk menguji validitas undang-undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif, dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
PARTISIPASI	Pasif, kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku, munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

Sumber: Yesmil Anwar dan Adang, 2008 : 164-165.

E. Pembaruan Hukum dalam Hukum Pembangunan

Hukum bukan saja dapat, tetapi harus berperan dalam pembangunan. Pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segala segi dari kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi belaka. Oleh karena itu, istilah pembangunan ekonomi sebenarnya kurang tepat karena tidak dapat membangun ekonomi suatu masyarakat tanpa menyangkut mengenai pembangunan segi-segi kehidupan masyarakat lainnya.⁶⁴ Pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segala segi kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi, karena tidak dapat membangun ekonomi suatu masyarakat tanpa menyangkutkan pembangunan segi-segi kehidupan masyarakat lainnya. Apabila diteliti, semua masyarakat yang sedang membangun dicirikan oleh perubahan, bagaimanapun pendefinisian pembangunan dan apapun ukuran yang

⁶⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Dikutip dari Atip Latipulhayat, "Mochtar Kusumaatmadja", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 3 Vol. 1, (2014), hlm 628.

digunakan bagi masyarakat dalam pembangunan. Peranan hukum adalah untuk menjamin bahwa perubahan terjadi dengan cara yang teratur.⁶⁵

Konstitusi telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Hal tersebut dapat berarti bahwa dengan hukum yang benar-benar *supreme* diharapkan akan melahirkan ketertiban (*order*) atau tata kehidupan yang harmonis dan berkeadilan bagi masyarakat. Dengan demikian maka hukum dapat berperan dalam menjaga stabilitas sebuah negara.⁶⁶

Hukum tidak dapat dipahami sebagai elemen statis yang senantiasa berada di belakang perubahan-perubahan itu sendiri, namun harus berada di depan untuk mengawal perubahan tersebut. Hukum bukan hanya sebagai pengikut (*the follower*), melainkan harus menjadi penggerak utama (*the prime mover*) dari pembangunan.⁶⁷ Untuk memahami relasi dan interaksi antara hukum dan pembangunan, ditekankan dua hal: *pertama*, persoalan hukum sebagai alat –yang lalu dikoreksi menjadi hukum sebagai sarana– perubahan (pembangunan). *Kedua*, pembinaan atau perkembangan hukum itu sendiri. Berkaitan dengan relasi yang pertama, ditekankan fungsi dinamis hukum sebagai alat pembaharuan (perubahan) masyarakat tanpa harus meninggalkan fungsi hukum yang mengatur (konvensional).⁶⁸

⁶⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Cetakan kedua (Bandung: PT Alumni, 2006), hlm 19.

⁶⁶ Wicipto Setiadi, "Pembangunan Hukum dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum", *Jurnal Rechtsvinding*, Edisi No. 1 Vol 1, (April 2012), hlm 2.

⁶⁷ Atip Latipulhayat, "Mochtar Kusumaatmadja"..... *op. cit.*, hlm 629.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm 630.

Pembangunan hukum meliputi tiga komponen utama, yaitu materi (substansi), kelembagaan (struktur) dan budaya (kultur) hukum. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi. Kondisi demikian sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian, kesadaran, pelayanan dan penegakan hukum yang berintikan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur.⁶⁹

Terdapat anggapan yang dikatakan hampir merupakan keyakinan bahwa perubahan yang teratur dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari keduanya. Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik yang berwujud perundang-undangan maupun keputusan badan-badan peradilan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan. Hal itu karena baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu alat⁷⁰ yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan. Jelas kiranya bahwa pemakaian hukum yang demikian, yaitu sebagai alat pembaruan masyarakat mengharuskan kita memiliki pengetahuan lebih banyak dan luas daripada pengetahuan hukum dalam arti yang lazim.⁷¹

⁶⁹ Fence M. Wantu, "Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata", *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi No. 3 Vol. 12, (September 2012), hlm 479.

⁷⁰ Kata "alat" oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam mendefinisikan hukum pembangunan di waktu selanjutnya diubah menjadi "sarana".

⁷¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum..... op. cit.*, hlm 20.

Konsep hukum pembangunan memiliki kemiripan dengan *pragmatic legal realism* yang dikemukakan oleh Roscoe Pound pada tahun 1954, dimana “*law as a tool of social engineering*”. Tetapi terdapat dua perbedaan antara hukum pembangunan dengan ajaran *pragmatic legal realism*. Perbedaan *pertama*, teori hukum pembangunan lebih menonjolkan perundang-undangan dalam pembaruan hukum, sedangkan *pragmatic legal realism* lebih menonjolkan keputusan-keputusan pengadilan. *Kedua*, teori hukum pembangunan menggunakan pendekatan filsafat budaya dan pendekatan kebijakan, sedangkan *pragmatic legal realism* menggunakan aplikasi mekanistik yang tidak jauh berbeda dari penerapan legisme.⁷²

Karena perbedaan tersebut, konsepsi hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat yang ada di Indonesia memiliki jangkauan dan ruang lingkup yang lebih luas daripada di Amerika Serikat. Maka dari itu, Mochtar Kusumaatmadja lebih cenderung menggunakan istilah “sarana” daripada “alat” (*tool*). Selain karena disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia, konsepsi tersebut dikaitkan pula dengan filsafat budaya dari Northrop dan *policy-oriented* dari Laswell dan Mc Dougal. Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaruan itu dapat berupa undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya.⁷³

⁷² Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Dikutip dari Sayuti, “Arah Kebijakan Pembentukan Hukum Ke Depan (Pendekatan Teori Hukum Pembangunan, Teori Hukum Progresif dan Teori Hukum Integratif)”, *Al-Risalah Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 2 Vol. 13, (Desember 2013), hlm 147-148.

⁷³ Nazaruddin Lathif, “Teori Hukum sebagai Sarana atau Alat untuk Memperbaharui atau Merekayasa Masyarakat”, *Pakuan Law Review*, Edisi No. 1 Vol. 3, (Januari-Juni 2017), hlm 82.

Secara rinci, pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat adalah karena:⁷⁴

1. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat yang lebih penting.
2. Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda. Selain itu juga di Indonesia terdapat sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
3. Apabila yang dimaksudkan dengan “hukum” juga termasuk hukum internasional, maka konsep hukum sebagai pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.⁷⁵

Pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional diletakkan di atas premis yang merupakan inti ajaran atau prinsip sebagai berikut:⁷⁶

1. Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan

⁷⁴ Wicipto Setiadi, “Pembangunan Hukum dalam..... *op. cit.*, hlm 8.

⁷⁵ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Dikutip dari *ibid.*

⁷⁶ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), hlm 65-66.

itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Mochtar menolak perubahan tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.

2. Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.
3. Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan hukum (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.
4. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai juga atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.
5. Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Kelima inti teori hukum pembangunan di atas mencerminkan suatu pemikiran tentang hukum tersebut mencerminkan bahwa kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan melainkan harus sesuai dengan

nilai-nilai (baik) yang berkembang di masyarakat.⁷⁷ Secara rinci, teori hukum pembangunan mencerminkan pemikiran tentang hukum sebagai berikut:⁷⁸

1. Hukum hidup dan berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat, berbeda dengan pemikiran Savigny yang menyatakan bahwa hukum selalu tertinggal dari perkembangan masyarakat. Perkembangan hukum dimaksud sejalan dengan pandangan aliran *sociological jurisprudence*, yaitu satu-satunya cermin perkembangan masyarakat hanya terdapat pada putusan pengadilan dengan asumsi bahwa putusan pengadilan selalu mengandung nilai-nilai kebenaran yang diakui masyarakat di mana hukum itu hidup dan berkembang.
2. Mochtar menambahkan (karena alasan historis sistem hukum Indonesia) bahwa perkembangan hukum yang sejalan dengan perkembangan masyarakat juga dapat diciptakan melalui pembentukan perundang-undangan, tidak hanya putusan pengadilan. Masalah krusial dalam sistem hukum Indonesia yang mengutamakan undang-undang sebagai sumber hukum daripada yurisprudensi adalah setiap undang-undang merupakan produk politik yang tidak lepas dari kepentingan pengaruh kekuasaan. Atas dasar alasan tersebut, maka John Rawls menengahi perbedaan sudut pandang ini dengan menegaskan bahwa keadilan yang diciptakan oleh hukum harus berlandaskan pada nilai-nilai yang "fair". Konsep keadilan (hukum) dari John Rawls dilatarbelakangi oleh paham liberalisme yang memandang bahwa hukum hanya dapat dipahami jika

⁷⁷ Romli Atmasasmita, "Tiga Paradigma Hukum dalam Pembangunan", *Jurnal Hukum PRIORIS*, Edisi No. 1 Vol. 3, (2012), hlm 8.

⁷⁸ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif..... op. cit.*, hlm 66.

keadilan itu merupakan konsep politik. Keadilan sebagai konsep politik hanya dapat dibenarkan dengan nilai-nilai politik (*political values*) dan bukan dilihat dari doktrin moral, agama dan filosofi.

3. Mochtar mengemukakan bahwa hukum sebagai sarana dalam pembangunan, bukan merupakan alat (*tools*) agar pembangunan dapat dilaksanakan dengan tertib dan teratur. Hukum yang demikian tersebut hanya dapat berfungsi jika hukum itu sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat dan merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Pandangan tersebut pada kenyataannya tidak selalu demikian, hal ini karena berbagai kepentingan partai politik di DPR RI masih sangat kuat dibandingkan dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat luas. Atas dasar kenyataan ini, maka hukum dalam arti yurisprudensi yang dihasilkan pengadilan menjadi sangat penting dan strategis dalam memfungsikan hukum sebagai sarana pembangunan.
4. Kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan, keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan, melainkan harus sesuai dengan nilai-nilai (baik) yang berkembang dalam masyarakat.

F. Filantropi dalam Pengertian Global dan Nasional

Sebagian besar terminologi mengenai filantropi merupakan pengertian yang “diimpor” dari tradisi Anglo-Saxon yang tidak memperhatikan apakah terminologi tersebut sesuai dengan keadaan setempat atau tidak. Terdapat pertentangan mengenai istilah filantropi itu sendiri meski di tempat yang

mengenal baik tentang filantropi. Di luar dari bagaimana filantropi diterjemahkan dalam pengertian yang berbeda oleh negara yang berbeda, Hilary Pearson dari Philanthropic Foundations of Canada dan Jean-Marc Fontan dari University of Quebec menegaskan bahwa filantropi tidak hanya sekedar mengenai tindakan kebaikan, namun juga memiliki dampak pada masalah yang lebih rumit yang dihadapi generasi berikutnya. Di Meksiko, orang-orang menggunakan istilah filantropi dan menekankan aspek emosional dan moralnya. Mereka beranggapan bahwa filantropi merupakan ekspresi dari kedermawanan. Berbeda di Arab yang telah sangat umum dengan tradisi *giving*. Pemberian sumbangan dikenal dengan istilah *waqf* (wakaf), sedangkan istilah filantropi digunakan oleh orang-orang yang terkena pengaruh Barat. Sedangkan filantropi di Turki dipahami sebagai amal dan umumnya memiliki konotasi yang tradisional dan religius.⁷⁹

Filantropi yang dimaknai secara filosofis dan aksi sosial cenderung diabaikan oleh para sejarawan, juga seperti para filsuf politik. Seperti yang diibaratkan oleh Bernad Shaw “*small plaster over a festering wound*”. Tetapi nyatanya, filantropi dan organisasi non profit sukarela di Amerika membentuk sektor sosial dan ekonomi yang penting dan berpengaruh, membantu masyarakat di banyak bidang yang dilakukan secara efisien dengan cara-cara yang penuh kebaikan.⁸⁰

Dalam pengertian bahasa Indonesia, kata filantropi tergolong kata serapan yang belum populer. Istilah ini sampai sekarang belum mendapatkan perpadanan

⁷⁹

http://filantropi.or.id/pubs/file/The_Global_Landscape_of_Philanthropy_-_IssueLab.pdf, “The Global Landscape of Philanthropy”, Akses 12 September 2018.

⁸⁰ Feliks Gross, “The End of Illusions and Change of Political Thinking”, *Il Politico*, No. 2 Vol. 56, (April-Juni 1991), hlm 344.

kata yang pas dan disepakati sebagai kata baku. Sebagian masyarakat mengartikannya sebagai “kedermawanan”, “cinta kasih”, “kasih sayang”, “kesetiakawanan” dan sebagainya yang merupakan terjemahan bebas dari *philanthropy*. Kata *philanthropy* sendiri berasal dari bahasa Yunani, yaitu *phillen* yang berarti mencintai (*to love*) dan *anthropos* yang berarti manusia (*human kind*), sehingga kata *philanthropy* dimaknai sebagai ungkapan cinta kasih kepada sesama manusia. Kamus Webster tidak memberikan batasan pengungkapan cinta kasih ini dalam bentuk uang atau barang, melainkan pekerjaan atau upaya yang dimaksud untuk meningkatkan rasa cinta pada sesama dan kemanusiaan.⁸¹

Berdasarkan sifatnya, dikenal dua bentuk filantropi, yaitu filantropi tradisional dan filantropi untuk keadilan sosial (modern). Filantropi tradisional adalah filantropi yang berbasis karitas. Praktek filantropi tradisional berbentuk pemberian untuk kepentingan pelayanan sosial, misalnya pemberian langsung para dermawan untuk kalangan miskin dalam rangka memenuhi kebutuhan sehari-hari. Namun kelemahannya adalah tidak bisa mengembangkan taraf kehidupan masyarakat miskin. Sedangkan filantropi untuk keadilan sosial (*social justice philanthropy*) dapat menjembatani jurang pemisah antara si kaya dengan si miskin. Jembatan tersebut diwujudkan dengan upaya memobilisasi sumber daya untuk mendukung kegiatan yang menggugat ketidakadilan struktur yang menjadi penyebab langgengnya kemiskinan. Dengan kata lain, filantropi bentuk ini adalah mencari akar permasalahan dari kemiskinan tersebut, yaitu adanya faktor

⁸¹ Zaenal Abidin, “Paradoks dan Sinjuitas..... *op. cit.*, hlm 183-184.

ketidakadilan dalam alokasi sumber daya dan akses kekuasaan dalam masyarakat.⁸²

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development) pada tahun 2013-2015 mengenai aliran dana filantropi, tercatat bahwa total aliran dana pemberian filantropi yang digunakan untuk pembangunan adalah sebesar US \$ 23,4 miliar, atau rata-rata 7,8 miliar dolar AS per tahun. Angka-angka ini diambil dari data di lebih dari 130 yayasan filantropis swasta, sebagian besar berbasis di Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Belanda, Swiss dan negara-negara Eropa lainnya, tetapi juga India, Brasil, Meksiko, Panama, Republik Rakyat Cina (termasuk Hong Kong), Uni Emirat Arab dan beberapa negara Afrika. Bill and Melinda Gates Foundation (BMGF) pada tahun 2013-2015 menyumbang lebih dari US \$ 11,6 miliar (50% dari total), diikuti oleh Yayasan Dana Investasi Anak, CIFF (3 %), Susan Thompson Buffett Foundation (3%) dan National Postcode Lotere Belanda (3%). Sementara mayoritas pemberian filantropis berasal dari Amerika Utara (77%), survei mengungkapkan bahwa yayasan yang berbasis di Eropa juga memainkan peran penting, memberikan 18% dari total selama periode tiga tahun. Pemberian berdasarkan yayasan yang terletak di negara dan wilayah lain mewakili bagian yang lebih kecil dari total (5%).⁸³

⁸² Nur Kholis et. al., “Potret Filantropi Islam di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, *La Riba*, Edisi No. 1 Vol. VII, (Juli 2013), hlm 65.

⁸³ <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Philanthropy-Development-Survey.pdf>, “Global Private Philanthropy for Development: Results of the OECD Data Survey as of 3 October 2017”, Akses 12 September 2018, hlm 1-2.

Dari data survei di atas sesungguhnya merupakan penegasan bahwa filantropi (cenderung) tidak diartikan sebagai kegiatan individual, tetapi suatu kegiatan kolektif yang dilaksanakan oleh atau melalui organisasi atau lembaga. Filantropi berkaitan dengan aktivitas penggalangan, pengelolaan dan distribusi sumber daya yang kompleks yang dilakukan oleh swasta atau masyarakat sipil dalam mempengaruhi perubahan masyarakat tanpa mengandalkan mekanisme birokratik pemerintah. Filantropi lebih dilihat sebagai investasi sosial yang ditujukan untuk penguatan masyarakat daripada derma karitas (*charity*) individual untuk membantu kebutuhan mendadak.⁸⁴

Filantropi dengan *Corporate Philanthropy* (filantropi perusahaan) jika mengacu pada prinsip *giving*, memang memiliki kemiripan, namun jika dilihat lebih lanjut maka kedua hal tersebut memiliki dasar yang berbeda. Menurut Kotler dan Lee, *corporate philanthropy* merupakan salah satu dari enam alternatif program CSR yang dapat dipilih perusahaan. Perusahaan yang menjalankan program *corporate philanthropy* memberikan kontribusi langsung secara cuma-cuma (*charity*) dalam bentuk hibah tunai, sumbangan dan sejenisnya. *Corporate philanthropy* adalah tindakan perusahaan untuk memberikan kembali kepada masyarakat sebagian dari kekayaan sebagai ungkapan terima kasih atas kontribusi masyarakat, seperti yang ditulis oleh Kakabadse, Nada Kakabadse dan Rozuel.⁸⁵

⁸⁴ Hamid Abidin et. al., *Akuntabilitas Filantropi Media Massa: Jejak Proses dan Dinamika Penyusunan Kode Etik Filantropi Mediamassa*, (tanpa tempat: PIRAMEDIA, 2013), hlm 14.

⁸⁵ Dalam Raesita Rakhmawati R dan Anwar Sani, "Implementasi Kegiatan Corporate Communication oleh Divisi Corporate Secretary PT. Bio Farma (Persero)", *Jurnal Ilmiah Program Studi Hubungan Masyarakat*, Edisi No. 1 Vol. 1, (Agustus 2016), hlm 44.

Corporate philanthropy pada umumnya berkaitan dengan masalah sosial yang menjadi prioritas perhatian perusahaan. Keuntungan yang dapat diperoleh perusahaan dari pelaksanaan *corporate philanthropy* adalah meningkatkan reputasi perusahaan, memperkuat masa depan perusahaan melalui penciptaan citra yang baik di mata publik serta memberi dampak bagi penyelesaian masalah sosial dalam komunitas lokal.⁸⁶

Berdasarkan definisi yang telah dijelaskan di atas mengenai *corporate philanthropy*, terdapat perbedaan mendasar antara *corporate philanthropy* dengan filantropi. Perbedaan pertama adalah asal sumber dana. Pada kegiatan filantropi, sumber dana bisa berasal dari siapa saja, baik masyarakat biasa maupun perusahaan. Sedangkan pada *corporate philanthropy*, sumber dana berasal dari perusahaan. Perbedaan kedua adalah sasaran kegiatan. Pada kegiatan filantropi, sasaran kegiatan memiliki cangkupan yang sangat luas. Dana filantropi bisa digunakan untuk kegiatan apa saja yang pada saat itu sedang membutuhkan bantuan dana. Sedangkan pada *corporate philanthropy*, sasaran kegiatan memiliki cangkupan yang lebih sempit karena perusahaan memiliki kontrol atas sasaran kegiatan yang akan diberikan bantuan. Selain itu, normalnya, perusahaan akan menyalurkan dananya pada kegiatan yang dianggap dapat memberikan keuntungan pada perusahaan.

Di Indonesia, praktik kedermwanaan ditandai oleh perkembangan gerakan filantropi yang lebih terorganisasi. Lembaga filantropi menawarkan aktivitas karitatif yang dampak sosialnya terbatas hingga kegiatan yang menawarkan

⁸⁶ *Ibid.*

gagasan transformatif tentang keadilan sosial. Tidak jarang bahwa gerakan filantropi di Indonesia yang kolektif dan terorganisasi sejak tiga dekade lalu itu merupakan perkembangan dari praktik kedermawanan bermotif agama.⁸⁷

Semangat membentuk lembaga filantropi juga menjalar di kalangan pelaku bisnis. Meski begitu, filantropi perusahaan tumbuh bukan hanya dipengaruhi oleh pertumbuhan perusahaan, tapi juga berkat munculnya UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. UU No. 40 Tahun 2007 mendorong dipraktikkannya etika bisnis terutama oleh perusahaan yang berkiprah di sektor sumber daya alam untuk mengalokasikan anggaran CSR melalui kegiatan yang dikerjakan pihak perusahaan sendiri atau lembaga non profit di luar perusahaan. Sebagian besar filantropi perusahaan berbentuk yayasan yang didirikan melekat dengan perusahaan. Contohnya seperti Yayasan Dharma Bhakti Astra (YDBA), Yayasan Danamon Peduli, Djarum Foundation, Yayasan Unilever Indonesia, serta Coca Cola Foundation Indonesia. Yayasan tersebut banyak yang mengelola dananya di bidang pendidikan, kesehatan, konservasi lingkungan serta pengembangan usaha kecil. Sedangkan isu yang terkait dengan kebijakan publik belum dijajaki.⁸⁸

Selain yayasan yang terafiliasi dengan perusahaan, juga terdapat filantropi melalui yayasan keluarga. Contohnya seperti Nabil Foundation yang merupakan pelaku bisnis yang memiliki kemampuan finansial dan mendirikan lembaga filantropi untuk menyalurkan kedermawanannya kepada publik. Filantropi keluarga ini cukup unik karena mereka menentukan sendiri sektor yang akan

⁸⁷ Hilman Latief, *Politik Filantropi Islam di Indonesia: Negara, Pasar dan Masyarakat Sipil*, Dikutip dari Hamid Abidin et. al., *Kajian Diagnostik: Pemetaan Lembaga Filantropi Pendukung Riset*, [http://filantropi.or.id/pubs/file/Kajian_Diagnostik_Filantropi_Riset\(1\).pdf](http://filantropi.or.id/pubs/file/Kajian_Diagnostik_Filantropi_Riset(1).pdf), Akses 2 Juni 2018, hlm 13.

⁸⁸ *Ibid.*

didanai. Bahkan dukungan terhadap aktivitas riset pun ditentukan secara personal (tergantung peduli atau tidaknya filantropis di keluarga tersebut terhadap suatu isu, termasuk riset).⁸⁹

Di Asia Tenggara, seperti Indonesia dan Singapura, yayasan keluarga dengan kegiatan filantropinya tumbuh dalam beberapa tahun terakhir, terutama pasca krisis moneter pada tahun 1997. Pendirian yayasan keluarga tidak lepas dari “tradisi” para konglomerat menjalankan bisnisnya dengan berbasis keluarga. Pelibatan unsur keluarga juga dibawa saat mereka menjalankan filantropi dengan mendirikan yayasan. Di Indonesia, filantropi yang merupakan yayasan keluarga adalah Yayasan Eka Tjipta Wijaja, Tanoto Foundation dan Yayasan Arsari Djojohadikusumo. Nama-nama yang terkait dengan yayasan tersebut dikenal publik sebagai pengusaha kelas atas yang dianggap memiliki kepedulian dan bersedia membagi keuntungan bisnisnya untuk mengembangkan pendidikan melalui skema beasiswa.⁹⁰ Selain untuk mendanai dalam bidang pendidikan, kesehatan dan lingkungan, pemerintah Indonesia juga mulai memanfaatkan dana filantropi untuk pendanaan infrastruktur dengan skema pembiayaan campuran (*blended finance*) melalui PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI).⁹¹

G. Millenium Development Goals (MDGs)

Millenium Development Goals (MDGs) adalah tujuan pembangunan internasional yang telah disetujui oleh negara-negara anggota Perserikatan

⁸⁹ *Ibid.*, hlm 14.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Ameidyo Daud, “SMI Andalkan Dana Filantropi untuk Biayai Proyek Infrastruktur Rp 60 T”, dalam <https://katadata.co.id/berita/2018/10/03/smi-andalkan-dana-filantropi-untuk-biayai-proyek-infrastruktur-rp-60-t>, Akses 17 Desember 2018.

Bangsa-Bangsa (PBB) yang menetapkan tolok ukur kuantitatif untuk meminimalkan kemiskinan ekstrim dalam segala bentuk paling tidak 50% pada tahun 2015. Tujuannya meliputi:⁹²

1. Meminimalisasi kemiskinan setidaknya 50% pada tahun 2015.
2. Pencapaian pendaftaran sekolah dasar di seluruh dunia pada tahun 2015.
3. Peningkatan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.
4. Menurunkan angka kematian anak setidaknya 2/3 pada tahun 2015.
5. Meminimalisasi kematian ibu hamil setidaknya 3/4 pada tahun 2015.
6. Memerangi penyerangan penyakit seperti HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya.
7. Memastikan kelestarian lingkungan, contohnya membawa setengah proporsi populasi tanpa akses berkelanjutan ke air dan sanitasi pada tahun 2015.
8. Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan yang terbuka, berdasarkan hukum, dapat diprediksi, perdagangan non diskriminasi dan sistem keuangan.

Meski hanya terdapat delapan tujuan seperti yang terdapat di atas, namun tujuan-tujuan tersebut hanya merupakan tujuan umum. Dalam setiap tujuan terdapat target-target yang lebih spesifik dan terukur.⁹³ Meski MDG merupakan

⁹² Velile Gqamane, "The Millenium Development Goals Report, 2009", *Empowering Women for Gender Equity*, No. 81 (2009), hlm 155.

⁹³ Peter Stalker, "Kita Suarakan MDGs Demi Pencapaiannya di Indonesia", Laporan Pencapaian MDG, kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional – United Nations Development Programme, Cetakan 2, (Oktober 2008), hlm 2.

hasil kesepakatan dari semua kepala negara maupun pemerintahan di seluruh dunia, namun pada waktu pengimplementasiannya MDG lebih diarahkan pada pencapaian di masing-masing negara.⁹⁴ Sebagian besar poin ditargetkan pada 2015 dengan patokan tahun 1990.⁹⁵

Laporan Millenium Development Goals 2009 meninjau kemajuan dengan memenuhi tujuan yang ditetapkan untuk tahun 2015 dan berusaha untuk menghadapi hambatan utama untuk pengurangan kemiskinan dan kemungkinan pembangunan berkelanjutan.⁹⁶ Kesepakatan dalam mewujudkan tujuan berdasarkan indikator dan target-target kuantitatif yang telah ditetapkan, secara keseluruhan harus dicapai dalam jangka waktu 25 tahun, yaitu antara 1990-2015. Target dan indikator yang telah disepakati tersebut meliputi 18 item target yang dapat diukur melalui 48 indikator. MDGs pada dasarnya bukan sesuatu yang bersifat kaku, melainkan lebih berfungsi sebagai panduan yang dapat dipakai oleh semua negara. Dalam prakteknya, negara-negara berkembang akan menetapkan standar yang lebih tinggi, sedangkan bagi negara-negara miskin akan banyak tujuan dan sasaran yang tampaknya sulit untuk dijangkau. Bahkan, di negara-negara yang relatif lebih baik keadaannya pun mungkin masih ada wilayah atau golongan yang jauh tertinggal. Untuk itu, setiap negara harus melakukan proses “lokalisasi MDGs”, yaitu mengelaborasi tujuan-tujuan yang lebih sesuai dengan kondisi masing-masing. Hal ini sangat penting mengingat ada beberapa target dan

⁹⁴ Lisbet Sihombing, “Pencapaian *Millenium Development Goals* (MDGs) di Indonesia Melalui Kerjasama Internasional”, *Jurnal Politica*, Edisi No. 1 Vol. 4, (Mei 2013), hlm 140.

⁹⁵ Peter Stalker, “Kita Suarakan MDGs Demi Pencapaiannya di Indonesia”..... *op. cit.*, hlm 3.

⁹⁶ Velile Gqamane, “The Millenium Development..... *log. cit.*

indikator yang sebenarnya berbeda dengan indikator yang selama ini diterapkan di Indonesia.⁹⁷

Sebagai salah satu peserta KTT Millenium, Indonesia bertekad menggunakan MDGs sebagai acuan pelaksanaan pembangunan. Laporan resmi terakhir status pencapaian MDGs di Indonesia disampaikan pemerintah pada tahun 2004. Sebagian besar indikator pencapaian menggunakan data awal tahun 1990 dan data akhir tahun 2002 dan 2003.⁹⁸ Indikator MDGs didasarkan pada Human Development Index (HDI) yang terdiri dari tiga indikator, yaitu pencapaian, pembangunan bidang kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Tiga indikator dalam HDI yang meliputi aspek kesehatan, pendidikan dan ekonomi tersebut mencerminkan sejauh mana negara mampu memenuhi hak-hak dasar warna negara. Apabila keberhasilan pencapaian MDGs diukur dari HDI, maka pencapaian MDGs di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Posisi Indonesia dalam HDI pada tahun 2006 berada pada urutan 108 dengan nilai indeks sebesar 0,83. Ranking Indonesia ini jauh di bawah negara-negara Asia Tenggara lainnya, seperti Singapura (urutan ke-25), Malaysia (urutan ke-61), Thailand (urutan ke-74), Filipina (urutan ke-84) dan Brunei Darrusalam (urutan ke-34).⁹⁹

Peringkat Indonesia yang tidak baik bahkan diantara negara-negara Asia Tenggara adalah karena Indonesia masih belum dapat mencapai beberapa tujuan

⁹⁷ Syahrial Loetan, "Millenium Development Goal (MDG) dan Program Pembangunan Nasional di Indonesia", *Indonesian Journal of International Law*, No. 1 Vol. 1, (Oktober 2003), hlm 62-63.

⁹⁸ Budi Utomo, "Tantangan Pencapaian Millenium..... *op. cit.*, hlm 233.

⁹⁹ Dyah Ratih Sulistyastuti, "Pembangunan Pendidikan dan MDGs di Indonesia", *Jurnal Kependudukan Indonesia*, No. 2 Vol. 2, (2007), hlm 20.

yang ada dalam MDGs, beberapa tujuan yang belum dicapai Indonesia (hingga tahun 2013) diantaranya adalah:¹⁰⁰

1. Menanggulangi Kemiskinan dan Kelaparan

Indonesia telah melakukan segala upaya untuk menanggulangi kemiskinan dan kelaparan penduduknya. Namun pada akhir tahun 2012, Indonesia masih belum berhasil mencapai target yang dicanangkan oleh pemerintah, yaitu menurunkan jumlah orang miskin sebanyak 10,50-11,55%. Selain itu, Indonesia dikatakan tidak berhasil dalam pengentasan kemiskinan dan kelaparan karena Indonesia masih mengalami peningkatan pada indeks kedalaman kemiskinan (PI) dan indeks keparahan kemiskinan (P2). Pada 2012, indeks kedalaman kemiskinan meningkat dari 1,88 menjadi 1,90 pada September 2012. Sementara indeks keparahan kemiskinan juga meningkat dari 0,47 menjadi 0,48 pada September 2012.

2. Meningkatkan Kesehatan Ibu

Tahun 1991 jumlah angka kematian ibu mencapai 390 / 1.000 kelahiran hidup. Jumlah ini mengalami penurunan menjadi 228 / 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2007. Namun masih diperlukan upaya keras untuk mencapai target sebesar 102 / 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2015.

¹⁰⁰ Lisbet Sihombing, "Pencapaian *Millenium Development*..... *op. cit.*, hlm 141-146.

3. Memerangi HIV/AIDS, Malaria dan Penyakit Menular Lainnya

Prevelensi tuberkolosis memang mengalami penurunan pada tahun 1990, dari 443 kasus / 100.000 penduduk menjadi 244 kasus / 100.000 penduduk pada tahun 2009. Namun angka tersebut masih tergolong tinggi. Berdasarkan perkiraan data nasional pada tahun 2009, terdapat 186.257 orang yang telah terinfeksi HIV di Indonesia. Apabila tidak dilakukan percepatan dalam upaya pencegahan, maka pada tahun 2014 diprediksi sekitar 541.700 orang Indonesia akan terkena HIV positif. Selain itu, jumlah penderita HIV/AIDS di Indonesia juga meningkat, khususnya di antara kelompok resiko tinggi yang menggunakan narkoba suntik dan pekerja seks.

4. Memastikan Kelestarian Lingkungan Hidup

Jumlah emisi karbon di Indonesia telah mengalami peningkatan dari 1,416,074 GgCO₂e pada tahun 2000 menjadi 1,711,626 GgCO₂e pada tahun 2008. Peningkatan ini memerlukan perhatian khusus dari pemerintah apabila pemerintah menginginkan tercapainya target sebesar 26% pada tahun 2020. Terlebih lagi dengan adanya peningkatan jumlah konsumsi energi primer (per kapita) yakni sebesar 2.64 SBM pada tahun 1991 menjadi 4.3 SBM pada tahun 2008. Apabila jumlah konsumsi energi ini meningkat secara terus-menerus, maka Indonesia tidak akan dapat mencapai pembangunan yang berkelanjutan. Maka dari itu diperlukan pengembangan teknologi ramah lingkungan.

5. Membangun Kemitraan Global untuk Pembangunan

Kendala Indonesia dalam mencapai tujuan ini adalah karena Indonesia lebih memprioritaskan kerjasama internasional dengan negara maju yang notabene masih belum secara optimal mengalokasikan bantuan internasionalnya kepada negara-negara berkembang guna pencapaian tujuan-tujuan MDG sebagaimana yang menjadi kesepakatan bersama ketika pembentukan MDG. Indonesia lebih mengarah kepada pemenuhan target pengalokasian sebesar 0,7% *Gross National Product* yang masih belum tercapai sampai sekarang. Seluruh negara-negara anggota yang tergabung dalam G-8 serta mayoritas negara anggota *Development Assistance Committee of The Organisation for Economic Co-operation and Development's* (DAC OECD) yang dianggap sebagai representasi negara-negara maju juga belum memberikan bantuan yang memadai. Hanya negara-negara Skandinavia saja yang telah mematuhi komitmen sebagaimana tercantum dalam tujuan ke delapan.

Dengan adanya beberapa tujuan dalam MDGs yang belum dicapai oleh Indonesia, maka pemerintah telah melakukan beberapa langkah sebagai upaya agar dapat mencapai tujuan-tujuan yang belum tercapai sebelumnya, diantaranya adalah:¹⁰¹

1. Untuk mencapai tujuan ke-1 (memberantas kemiskinan dan kelaparan ekstrem), Indonesia perlu mengadakan upaya kerjasama internasional. Kerjasama internasional dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm 147-151.

kerjasama bilateral maupun multilateral. Kerjasama internasional ini penting karena Indonesia belum dapat mengatasi persoalan kemiskinan di dalam negerinya sendiri. Indonesia membutuhkan bantuan dari negara lain terutama dalam hal dana. Salah satu contoh kerjasama bilateral dalam rangka pengentasan kemiskinan adalah antara Indonesia dan Australia yang telah mengadakan program Australia Indonesia Partnership (AIP).

2. Untuk mencapai tujuan ke-5 (meningkatkan kesehatan ibu) dan tujuan ke-6 (memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit menular lainnya), Indonesia telah mengupayakan kerjasama internasional dengan *International Global Fund*. *International Global Fund* telah menyatakan kesiapannya untuk memberikan bantuan dana kesehatan bagi Indonesia yang akan ditujukan dalam kegiatan preventif HIV/AIDS serta kegiatan peningkatan kesehatan ibu dan penurunan angka kematian anak. Bantuan tersebut sangat diperlukan Indonesia mengingat Indonesia masih memiliki kesulitan dana dalam membiayai kegiatan-kegiatan terkait dengan tujuan-tujuan tersebut. Lembaga internasional lain yang juga turut membantu Indonesia dalam pencapaian tujuan ke-5 adalah *The United Nations Children's Fund* (UNICEF) yang telah membuat suatu program kerjasama antara dukun beranak dan bidan sehingga dukun beranak tidak dapat menangani persalinan secara langsung. Bahkan dukun beranak harus merujuk pasiennya untuk melahirkan dengan bantuan bidan atau dokter. Selain itu, perjanjian bilateral juga

telah dijalin antara Indonesia – Australia dalam memerangi HIV/AIDS. Pada tahun 2008-2016 pemerintah Australia telah memberikan bantuan dana sebesar AUS \$ 25 juta (\pm 247 miliar) yang diwujudkan melalui penyediaan infrastruktur yang menangani para penderita HIV/AIDS.

3. Untuk mencapai tujuan ke-7 (memastikan kelestarian lingkungan hidup), Indonesia telah mengadakan upaya kerjasama bilateral dengan Australia melalui penandatanganan *Indonesia – Australia Forest Carbon Partnership* dan pengembangan *Roadmap for Access to International Carbon Markets* yang dilakukan melalui berbagai program dan kegiatan pengurangan emisi karbon dari gas rumah kaca, penebangan hutan, serta untuk mempromosikan konservasi keanekaragaman hayati (*biodiversity conservation*). Dengan adanya akses ke pasar karbon internasional, diharapkan dapat menyediakan investasi yang dibutuhkan untuk mengurangi emisi karbon dalam jangka panjang. Selain itu, upaya yang perlu dilakukan pemerintah dalam ketersediaan air bersih adalah melakukan tindakan tegas terhadap para pelaku industri yang masih membuang air limbahnya ke sungai, terutama limbah kosmetik dan juga penertiban warga yang tinggal di bantaran sungai. Salah satu upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk menanggulangi masalah sanitasi adalah dengan Gerakan Indonesia Bersih yang melibatkan 15 kementerian dan lembaga.
4. Untuk mencapai tujuan ke-8 (membangun kemitraan global untuk pembangunan), Indonesia memerlukan kerjasama internasional dalam

lingkup yang lebih kecil. Indonesia sudah memulai membangun kerjasama internasional baik melalui antara pemerintah (*government to government*) secara bilateral maupun antara *government* dengan *non-governmental organization* pada setiap tujuan-tujuan MDG yang belum berhasil dicapai.

H. Sustainable Development Goals (SDGs)

Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) ke-70 pada bulan September 2015 di New York, Amerika Serikat, menjadi titik sejarah baru dalam pembangunan global. Sebanyak 193 kepala negara dan pemerintahan dunia hadir untuk menyepakati agenda pembangunan universal baru yang tertuang dalam dokumen yang berjudul *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development Goals* yang berisi 17 tujuan dan 169 sasaran yang berlaku mulai tahun 2016 hingga tahun 2030. Dokumen ini dikenal dengan istilah *Sustainable Development Goals* atau SDGs yang merupakan kelanjutan dari *Millenium Development Goals* (MDGs) yang disepakati negara anggota PBB tahun 2000 dan berakhir pada tahun 2015. SDGs dan MDGs memiliki perbedaan mendasar, baik dari substansi maupun proses penyusunannya. MDGs yang disepakati lebih dari 15 tahun lalu hanya berisi 8 tujuan, 21 sasaran dan 60 indikator.¹⁰²

Berbeda dengan MDGs, SDGs mengakomodasi masalah-masalah pembangunan secara lebih komprehensif baik kualitatif (dengan mengakomodir

¹⁰² Sekar Panuluh dan Meila Riskia Fitri, "Perkembangan Pelaksanaan Sustainable Development Goals (SDGs) di Indonesia", dalam https://www.sdg2030indonesia.org/component/media/upload-book/Briefing_paper_No_1_SDGS_-2016-Meila_Sekar.pdf, Akses 7 April 2018, hlm 4.

isu pembangunan yang tidak ada dalam MDGs) maupun kuantitatif dengan menargetkan penyelesaian tuntas terhadap setiap tujuan dan sarannya. Sejak tahun 2013, Sekretaris Jenderal PBB memberikan ruang yang lebih luas kepada *stakeholders* non-pemerintah untuk terlibat dalam proses penyusunan Agenda Pembangunan Pasca 2015. SDGs membawa 5 prinsip mendasar yang menyeimbangkan dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan, yaitu 1) *People* (manusia), 2) *Planet* (bumi), 3) *Prosperity* (kemakmuran), 4) *Peace* (perdamaian) dan 5) *Partnership* (kerjasama). Kelima prinsip yang dikenal dengan 5P ini menaungi 17 tujuan dan 169 sasaran yang tidak dapat dipisahkan, saling terhubung dan terintegrasi satu sama lain guna mencapai kehidupan manusia yang lebih baik.¹⁰³

SDGs ini mewakili kerangka normatif global yang mengikat semua orang-orang di dunia dan lingkungan kita bersama dalam satu set tanggung jawab dan solusi bersama.¹⁰⁴ SDGs tidak dirumuskan untuk berdiri sendiri, tapi terdapat kesepakatan-kesepakatan lain yang sejalan dan dapat menunjang agenda pembangunan berkelanjutan. Diantaranya terdapat *Sendai Framework* (merupakan kesepakatan dari pertemuan Konferensi PBB ketiga di Sendai, Jepang yang menyepakati mengenai penanganan kebencanaan hingga tahun 2030). Selain itu juga terdapat *Addis Ababa Action Agenda* (AAAA) (merupakan kesepakatan antara kepala negara dan pemerintah, serta perwakilan dari berbagai negara untuk mengatasi tantangan pembiayaan dan menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan berkelanjutan dalam semangat kemitraan dan solidaritas global.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm 5.

¹⁰⁴ http://filantropi.or.id/pubs/file/SDGfunders_25675.pdf, Akses 12 Mei 2018.

Ada juga *Paris Agreement* yang merupakan konvensi berbagai negara yang tergabung dalam Konvensi PBB dalam hal perubahan iklim. Fokus kesepakatan ini adalah upaya bersama untuk mengatasi perubahan iklim yang jika terjadi di suatu negara akan memberikan dampak langsung maupun tidak langsung kepada negara lain.¹⁰⁵

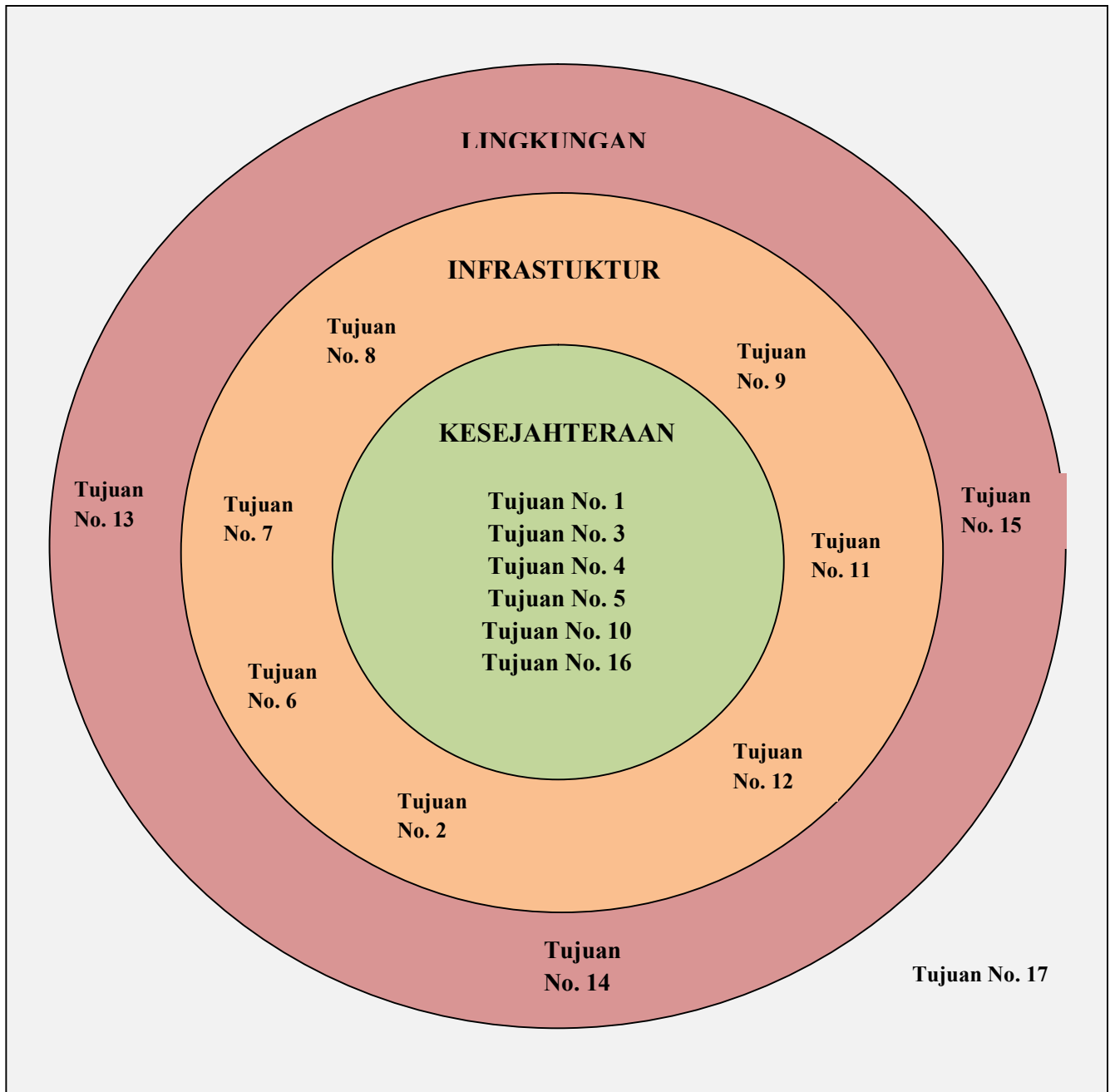
Pengalaman MDGs menunjukkan bahwa kepemilikan institusional yang kuat dari tujuan-tujuan tersebut membuat mereka lebih mungkin untuk disampaikan. Namun, meski MDGs memiliki sistem pengukuran yang jelas, mereka lemah dalam memfasilitasi partisipasi dan suara dalam kaitannya dengan peninjauan implementasi MDGs. Mekanisme tata kelola yang serupa untuk SDGs yang baru diusulkan, seperti yang berkaitan dengan pengelolaan perubahan iklim dan lingkungan, sejauh ini terbukti sulit untuk ditetapkan. Pemerintahan dalam hal tanggung jawab, transparansi, akuntabilitas, kapasitas, dan legitimasi di tingkat sub-nasional, nasional, dan internasional sangat penting untuk mencapai pembangunan berkelanjutan. Proses tata kelola yang berhasil untuk SDGs, yang melibatkan berbagai kepentingan politik akan mengaitkan penyampaian tujuan-tujuan yang mampu bersinergi, juga menegosiasikan pertukaran agar dapat mengoptimalkan penyampaian tujuan-tujuan yang masih menjadi perdebatan.¹⁰⁶

Pengelompokan tujuan-tujuan SDGs adalah:

¹⁰⁵ Sekar Panuluh & Meila Riskia Fitri, "Perkembangan Pelaksanaan Sustainable..... *op. cit.*, hlm 6.

¹⁰⁶ Jeff Waage et. al., "Governing Sustainable Development Goals: Interactions, Infrastructure and Institutions" dalam Jeff Waage dan Christopher Yap, ed., *Thinking Beyond Sectors for Sustainable Development*, <https://www.jstore.org/stable/j.ctv3t5rcm.17>, hlm 80.

Gambar 3: Pengelompokan Tujuan-tujuan dalam SDGs



Sumber: Jeff Waage et. al., dalam <https://www.jstore.org/stable/j.ctv3t5rcm.17> : 81.

Secara rinci, 17 poin yang menjadi inti dari SDGs adalah (1) Mengakhiri kemiskinan; (2) Mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan peningkatan gizi, dan mencanangkan pertanian berkelanjutan; (3) Menjamin

kehidupan yang sehat dan meningkatkan kesejahteraan seluruh penduduk semua usia; (4) Menjamin kualitas pendidikan yang inklusif dan merata, serta meningkatkan kesempatan belajar sepanjang hayat untuk semua usia; (5) Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan kaum perempuan; (6) Menjamin ketersediaan serta pengelolaan air bersih dan sanitasi yang berkelanjutan untuk semua; (7) Menjamin akses energi yang terjangkau, andal, berkelanjutan dan modern untuk semua; (8) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, kesempatan kerja yang produktif dan menyeluruh, serta pekerjaan yang layak untuk semua; (9) Membangun infrastruktur yang tangguh, meningkatkan industri inklusif dan berkelanjutan, serta mendorong inovasi; (10) Mengurangi kesenjangan intra dan antarnegara; (11) Menjadikan kota dan permukiman inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan; (12) Menjamin pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan; (13) Mengambil tindakan cepat untuk mengatasi perubahan iklim dan dampaknya; (14) Melestarikan dan memanfaatkan secara berkelanjutan sumber daya kelautan dan samudera untuk pembangunan berkelanjutan; (15) Melindungi, merestorasi dan meningkatkan pemanfaatan berkelanjutan ekosistem daratan, mengelola hutan secara lestari, menghentikan penggurunan, memulihkan degradasi lahan, serta menghentikan kehilangan keanekaragaman hayati; (16) Menguatkan masyarakat yang inklusif dan damai untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses keadilan untuk semua dan membangun kelembagaan yang efektif, akuntabel dan inklusif di semua tingkatan; (17) Kemitraan untuk mencapai tujuan.¹⁰⁷

¹⁰⁷ “Tujuan Pembangunan Berkelanjutan: Yang Perlu Diketahui Oleh Pemerintah

Penerapan MDGs sebelumnya meski pada prinsipnya diterapkan ke semua negara, namun kenyataannya tujuan-tujuan yang terangkum di dalamnya lebih diarahkan untuk negara berkembang. Sedangkan SDGs sangat penting karena bersifat lebih inklusif. Artinya adalah bahwa SDGs menyerukan tindakan oleh semua negara, baik negara yang tergolong negara miskin, kaya dan menengah untuk mempromosikan kemakmuran sekaligus melindungi planet (bumi). Maka dari itu, SDGs lebih bersifat fleksibel untuk berbicara dengan negara yang memiliki keadaan yang berbeda. Selain itu, SDGs termasuk target dasbor global dan indikator di dalam setiap tujuan dari suatu negara yang dapat memilih yang paling sesuai dan relevan dengan kondisi negaranya.¹⁰⁸

Meskipun MDGs memberikan model yang penting untuk pembangunan, namun banyak yang berpendapat bahwa cangkupannya terlalu sempit. SDGs memiliki tujuan yang lebih maju daripada MDGs karena lebih komprehensif. 17 tujuan yang ada dalam SDGs bertujuan untuk mengatasi akar penyebab kemiskinan, mengakui bahwa mengakhiri kemiskinan harus dilakukan beriringan dengan strategi yang membangun pertumbuhan ekonomi dan mengatasi berbagai kebutuhan sosial termasuk pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial dan lapangan kerja sambil menanggulangi perubahan iklim dan menjaga lingkungan.¹⁰⁹

Daerah”, United Cities and Local Governments Asia – Pacific, dalam <https://www.uclg.org/sites/default/files/tujuan-sdgs.pdf>, Akses pada 2 Juni 2018, hlm 4.

¹⁰⁸ Sunyoung Hwang dan Jiwon Kim, “UN and SDGs: A Handbook for Youth”, dalam https://www.unescap.org/sites/default/files/UN%20and%20SDGs_A%20Handbook%20for%20Youth.pdf, Akses 2 Juni 2018, hlm 19.

¹⁰⁹ *Ibid.*

Meskipun secara hukum SDGs tidak mengikat, namun pemerintah diharapkan untuk mengambil “hal milik” dan membangun kerangka kerja nasional untuk mencapai 17 tujuan dalam SDGs. Negara memiliki tanggung jawab utama untuk menindaklanjuti dan meninjau kemajuan yang dibuat dalam implementasi tujuan-tujuan SDGs yang menuntut kualitas, aksesibilitas dan pengumpulan data yang tepat waktu. Tindak lanjut dan peninjauan secara regional akan didasarkan pada analisis tingkat nasional dan berkontribusi untuk menindaklanjuti dan mengkaji ulang di tingkat global. Selain itu, target dan indikator memberikan tolok ukur untuk mengukur kemajuan setiap tujuan secara obyektif. Ditambah dengan peningkatan aksesibilitas dan transparansi langkah pemerintah, sarana untuk pengetahuan tradisional dan pengetahuan yang baru (*new knowledge*) dan media sosial akan mendorong pemerintah untuk mencapai tujuannya.¹¹⁰

Integrasi SDGs ke dalam rencana pembangunan di tingkat nasional dan daerah terdapat dalam RPJMN 2015-2019 yang merupakan dokumen perencanaan untuk jangka 5 tahun yang menjadi acuan bagi setiap Kementerian/Lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMN tahun 2015-2019 dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dilakukan dalam bentuk rumusan kebijakan, program, kegiatan, indikator yang terukur serta sumber pembiayaannya.¹¹¹

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm 21.

¹¹¹ Draft Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Aksi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, dalam http://www.un.or.id/component/bdthemes_shortcode/?view=download&id=fd0e6c8848ad8e5f5f3f40a957dd0b, Akses 7 April 2018, hlm 4.