

## **PRAKATA**

Edisi kali ini Volume 12 No. 2 Agustus 2007, seperti edisi sebelum ini (Volume 12 No. 1 Februari 2007) kami adakan perubahan jumlah penulis yang selama ini penulisnya 7 (tujuh) sampai dengan 8 (delapan) orang menjadi 11 (sebelas) orang penulis. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan jumlah halaman pada masing-masing nomor setiap terbit nantinya.

Jurnal Equality berusaha tetap terbit meskipun banyak kendala terutama dari segi bobot ilmiah tulisan yang dikirimkan ke redaksi oleh para penulis. Untuk itu diharapkan kepada calon-calon penulis berikutnya agar dapat memilih topik-topik yang relevan dan sesuai dengan perkembangan hukum, semoga kiranya tetap terbit dan mendapatkan nilai bobot yang lebih baik.

**Dewan Penyunting**

**Jurnal Equality telah terakreditasi sebagai jurnal ilmiah nasional  
berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi  
No.39/Dikti/Kep/2004 tanggal 10 Nopember 2004 tentang Hasil Akreditasi  
Jurnal Ilmiah Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Tahun 2003/2004**

	Halaman
<b>Refleksi Historis Nasionalisasi Perusahaan Asing di Indonesia: Suatu Tantangan terhadap Kepastian Hukum Atas Kegiatan Investasi di Indonesia</b> <i>Budiman Ginting</i>	101 - 111
<b>Berbagai Faktor Penyebab Poligami di Kalangan Pelaku Poligami di Kota Medan</b> <i>Idha Aprilyana Sembiring</i>	112 - 119
<b>Aspek Hukum Pemberantasan Terorisme di Indonesia</b> <i>Bahtiar Marpaung</i>	120 - 130
<b>Fungsi Majelis Permusyawaratan Ulama dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam</b> <i>Husni Jalil</i>	131 - 137
<b>Pemberdayaan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam Menggali dan Mengembangkan Potensi Sumber Daya Alam di Kabupaten Aceh Utara</b> <i>Jamaluddin dan Faisal</i>	138- 145
<b><i>Dissenting Opinion</i> sebagai Wujud Transparansi dalam Putusan Peradilan</b> <i>Sunarmi</i>	146 - 153
<b>Kriminalisasi dalam Tindak Pidana Terorisme</b> <i>Sunarto</i>	154 - 166
<b>Pembangunan Hukum dalam Pemberantasan Korupsi dan Penegakan Hak Azasi Manusia</b> <i>Zakiah</i>	167 - 176
<b>Komisi Yudisial Kini dan Mendatang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi: Antara Harapan dan Kenyataan</b> <i>Gusliana H.B.</i>	177 - 191
<b>Ide Individualisasi Pidana dalam Pembinaan Narapidana dengan Sistem Pemasyarakatan</b> <i>Suwarto</i>	192 – 200
<b>Penulis Nomor Ini</b>	201 – 202

# REFLEKSI HISTORIS NASIONALISASI PERUSAHAAN ASING DI INDONESIA: SUATU TANTANGAN TERHADAP KEPASTIAN HUKUM ATAS KEGIATAN INVESTASI DI INDONESIA

**Budiman Ginting**

**Abstract:** Nationalization action to foreign companies is principally accompanied by the compensation. The compensation is in fact, not always run smoothly before the nationalization action. There is sometimes the occasion that the compensation is done after the existence of claim from foreign countries. Foreign companies nationalization is done by the destination country of investment with the reason of economical gap. Nationalization action may cause the reduced foreign trust and even there is the consideration that the related nation is considered having no legal certainty for business development. As its effect, the investors will be in doubt to have investment on that country.

**Kata Kunci:** Refleksi, Nasionalisasi, Kepastian hukum, Investasi

Tindakan nasionalisasi atas perusahaan asing di satu pihak dengan kegiatan investasi pada lain pihak, merupakan dua variabel yang saling bertentangan. Pada variabel kegiatan investasi para investor memerlukan adanya suatu kepastian hukum demi ketenangan untuk berusaha, dan di lain pihak negara penerima modal dengan dalih adanya kesenjangan ekonomi, dan alasan politis lainnya dapat melakukan tindakan nasionalisasi terhadap perusahaan asing di negaranya. Hal ini menjadikan problematika diseperti kegiatan investasi di suatu negara berkembang termasuk Indonesia, mengapa perlu diadakan tindakan nasionalisasi terhadap perusahaan asing, dan apakah perbuatan itu tidak menghambat arus investasi ke negara penerima modal asing.

Nasionalisasi perusahaan asing di Indonesia pertama kali dimulai pada saat perjuangan mengembalikan Irian Barat pada tahun 1958. Nasionalisasi kedua pada tahun 1962, pada waktu Indonesia berkonfrontasi dengan Malaysia.

Istilah nasionalisasi paling tidak mencakup tiga pengertian "*Konfiskasi*"; "*Onteigening*" dan "Pencabutan Hak". L. Erades memberikan arti nasionalisasi, yakni suatu peraturan dengan mana pihak penguasa memaksakan semua atau segolongan tertentu untuk menerima (*dwingt te godegen*), bahwa hak-hak mereka atas semua atau beberapa macam benda tertentu beralih kepada negara (Readers, 1954; Siong, 1960:6). Dengan demikian nasionalisasi adalah suatu cara peralihan hak dari pihak partekelir kepada negara secara paksa.

Dalam rangka tinjauan tersebut maka nasionalisasi dipandang sebagai "*Species*" dari "*Genus*" pencabutan hak (*Onteigening*). Berkaitan dengan ketentuan di atas berarti setiap ada "*onteigening*" pada prinsipnya harus diikuti dengan "ganti rugi". Sementara itu jika tidak disertai dengan ganti rugi maka dia dapat disebut dengan "*konfiskasi*". Konfiskasi ini mirip dengan pencabutan hak (semacam *onteigening*), tetapi dengan corak khusus tanpa ganti rugi. Istilah Konfiskasi ini pertama kali digunakan oleh mantan Menteri Luar Negeri Amerika

Serikat Cordel Hull pada tahun 1940. Selanjutnya *confiscatie* biasanya dilakukan dalam permusuhan perang tanpa mempertimbangkan unsur penggantian kerugian. Di Indonesia pada masa kabinet Karya Republik Indonesia ketentuan tentang nasionalisasi diatur dalam UU No. 86 tahun 1958. Dalam istilah nasionalisasi termasuk didalamnya "*expropriation*" atau "*Confiscatie*" (Siong, 1969:8). Dengan istilah nasionalisasi ini diartikan bahwa suatu perusahaan menjadi milik negara. Perusahaan bersangkutan menjadi "*a nation affair*". Dalam hal nasionalisasi yang menjadikan objeknya perusahaan-perusahaan. Kollewiijn mengemukakan pendapatnya bahwa, "*There is said to be nationalisation principally if an expropriation forms part a more or less extensive reform of the social or economic structure of a country*". Sedangkan Gouw Giok Siong dengan mengutip pendapat Wortley menegaskan bahwa "*nationalisation is not a term of art*", tetapi digunakan untuk menunjuk pada *expropriation in the pursuance of some national enterprises, or to strengthen, a nationally controlled industry. Nationalization differ in its scope and extent rather than in its judicial nature from other types of expropriation* (Siong, 1969:8).

Dalam pelaksanaan nasionalisasi oleh suatu negara terhadap hak milik atau benda-benda yang berkaitan dengan suatu perusahaan asing di negara yang hendak melakukan tindakan hukum nasionalisasi harus memperhatikan prinsip "*teritorialiteit*". Artinya Objek yang akan di nasionalisasi berada di dalam batas-batas teritorial negara yang melakukan nasionalisasi. Prinsip teritorialiteit pada dasarnya telah dilakukan oleh Indonesia ketika menasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia. Hal ini dapat kita jumpai dalam ketentuan Pasal 1 UU No. 86 Tahun 1958, bahwa perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik yang penuh dan bebas Negara Republik Indonesia. (Pasal 1 UU No 86 Tahun 1958).

Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No.86 tahun 1958, pada tahun 1959 dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 1959 tentang pokok-pokok pelaksanaan UU No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda. Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1959 ini, menyatakan bahwa perusahaan-perusahaan milik Belanda yang dapat dikenakan nasionalisasi adalah: Pertama, Perusahaan yang seluruhnya atau sebagian merupakan milik perseorangan warga negara Belanda dan bertempat kedudukan dalam wilayah republik Indonesia; Kedua, Perusahaan milik sesuatu badan hukum yang seluruhnya atau sebagian modal Perseroannya atau modal pendiriannya berasal dari perseorangan warga negara Belanda dan badan hukum itu bertempat kedudukan dalam wilayah Republik Indonesia; Ketiga, Perusahaan yang letaknya dalam wilayah RI dan merupakan milik sesuatu badan hukum yang bertempat kedudukan dalam wilayah negara kerajaan Belanda.

Sementara itu perusahaan-perusahaan yang dikenakan nasionalisasi, termasuk seluruh harta kekayaan dan harta cadangan, hak-hak dan tagihan-tagihan. Namun tidak dijelaskan apakah hak-hak ini harus terletak di dalam wilayah Republik Indonesia (Pasal 2 PP No. 2 tahun 1959). Berkaitan dengan tindakan nasionalisasi perusahaan asing di Indonesia sebagaimana disebutkan diatas, dalam hal ini yang menjadi pokok permasalahan adalah apa yang menjadi alasan pemerintah melakukan tindakan nasionalisasi terhadap perusahaan asing di Indonesia.

### **KETIMPANGAN EKONOMI PEMICU NASIONALISASI**

Masa pemerintahan Indonesia di awal tahun 1950-an ditandai dengan adanya ketimpangan antara harapan dengan realita yang dihadapi. Harapan-harapan untuk mewujudkan kedaulatan ekonomi sebagai hasil dari kedaulatan politik yang telah dicapai, tidak dapat diwujudkan dengan segera. Tingkat kesejahteraan penduduk justru merosot. Pada tahun 1951, pendapatan perkapita orang Indonesia sebanyak 28,3 *gulden*, yang berarti lebih rendah dari pendapatan perkapita pada masa *malaise* Hindia-Belanda (1930), yaitu sebesar 30 *gulden* (Syahrir, 1986:73). Dengan demikian, program pembangunan ekonomi seperti Rencana

Urgensi Perekonomian (RUP) dan Program Benteng telah dilaksanakan dalam kondisi ekonomi dengan tingkat kemakmuran yang rendah. Masalah lainnya ialah kurangnya pengalaman dari aparaturnegara dalam melaksanakan dan mengawasi rencana tersebut secara birokratis. Meskipun setiap pemerintahan yang silih berganti berusaha mewujudkan struktur perekonomian nasional secepatnya, namun jelas pada periode Demokrasi Parlemen jalan perubahan struktur ekonomi lebih bersifat evolusioner ketimbang revolusioner

Pada tahun 1952 - 1953, anggaran bagi pelaksanaan Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) ditetapkan sekitar Rp. 160 juta dan dimaksudkan untuk membangun perusahaan dan pabrik-pabrik secara bertahap (Muhaimin, 1991:73). Sedangkan industri kecil diberi anggaran yang tidak begitu besar; hanya Rp. 30 juta. Secara umum hasil yang dicapai dalam pelaksanaan RUP, sangatlah minim dan lamban.

Pembiayaan pembangunan pabrik-pabrik industri besar yang dianggap vital dilakukan oleh pemerintah melalui Bank Industri Negara (BIN), maupun patungan antara swasta dan pemerintah. Pengelolaan pabrik-pabrik yang dibiayai negara nantinya akan diserahkan kepada koperasi-koperasi swasta atau manajemen gabungan antara swasta dan Pemerintah. Namun secara umum pemerintah tetap berfungsi sebagai Pemilik dan bertanggungjawab bagi pelaksanaan manajemen.

Secara keseluruhan kinerja pabrik-pabrik tersebut mengecewakan karena kurangnya tenaga profesional yang berpengalaman dibidang manajemen. Demikian juga tenaga buruh yang ada kurang memadai, karena upah yang disediakan tidak menarik. Masalah lainnya yang membelit adalah sedikitnya ahli-ahli di bidang teknik, administrasi negara yang buruk, tidak adanya koordinasi antara jawatan pemerintah dan penurunan keuangan negara. Upaya mempercepat pertumbuhan industri diupayakan dalam RUP dengan jalan memperbaiki dan memperluas beberapa lembaga penelitian. Di antaranya ialah Lembaga Penelitian Industri, Lembaga Penelitian Kimia, Lembaga Penguji Bahan, Lembaga Kulit, Lembaga Tekstil dan Lembaga Keramik (Siahaan, 1996: 229-231). Pemerintah merencanakan agar lembaga-lembaga penelitian tersebut dapat membantu para pengusaha melakukan studi kelayakan, perhitungan teknis atau laporan keuangan. Akan tetapi kurangnya personil yang terlatih, perlengkapan dan dana yang memadai telah menyebabkan sulitnya pengoperasian lembaga-lembaga tersebut.

Kegagalan dalam upaya untuk mewujudkan ekonomi nasional secepatnya, sebagian besar ditafsirkan oleh para pemimpin Indonesia sebagai kegagalan mengatasi dominasi perusahaan-perusahaan Belanda. Konferensi Meja Bundar yang ditandatangani para pemimpin republik di Den Haag pada tahun 1949 memuat jaminan bahwa hak-hak yang diberikan kepada modal asing akan dihormati. Dengan itu berarti perusahaan-perusahaan Belanda tetap mengendalikan sektor sektor ekonomi yang utama.

Modal asing di Indonesia sebelum tahun 1930, sebagian besar bergerak di bidang perkebunan dan pertambangan yang memang membawa keuntungan besar (Chalmers, 1996:97). Beberapa produsen asing mulai menanamkan modalnya pada penghujung tahun 1920-an mengawali arus investasi asing yang semakin deras masuk pada era 1930-an. Investasi yang masuk tersebut mulai merambah ke bidang bidang selain perkebunan dan pertambangan.

Modal asing yang masuk itu antara lain pabrik perakitan *General Motors*, dua buah pabrik *British and American Tobacco*, sebuah pabrik tekstil Belanda yang besar dan sebuah pabrik kapas Jerman. Sekitar tahun 1930-an *Unilever* membuka sebuah pabrik sabun dan margarin, perusahaan *Goodyear* membuka pabrik ban. Dalam periode yang sama, perusahaan besar Belanda; *Lindeteves* memulai produksi cat. Di luar itu banyak sekali investasi asing yang membangun pabrik cat, tinta, sepeda, bola, lampu, listrik, radio, kosmetika dan baterai (Kanumoyoso, 2001: 18) Sumber utama dari investasi asing yang masuk ke Indonesia

kebanyakan berasal dari negeri Belanda. Maksud pemerintah kolonial mengizinkan masuknya investasi tersebut untuk melayani negeri induk (Belanda) dalam perekonomian di tanah jajahan. Pada awal pecah Perang Dunia II diperkirakan negeri Belanda memiliki pangsa investasi langsung di Hindia-Belanda sekitar 63 %, diikuti oleh Inggris (14%) Amerika Serikat (7%) (Hill, 1990:11). Angka-angka ini masih merupakan perkiraan kasar.

Sekitar 80% dari modal swasta asing bukan Belanda bergerak sektor perkebunan. Sebagai contoh; Inggris pada tahun 1922 menanam modalnya di sektor perkebunan sebesar 245 juta gulden (77,5%), sedang dalam industri pengolahan hanya sebesar 55 juta (22,5%) dari nilai investasi perkebunan. Pada saat yang sama, investasi Amerika Serikat dalam sektor perkebunan mencapai 28 juta gulden (70%), sedang dalam sektor pengolahan hanya 7 juta gulden (29%) (Bisuk,1996:57).

Perkembangan ekonomi pasca penyerahan kedaulatan tidak mengalami perubahan dari periode kolonial Hindia-Belanda. itu berarti perusahaan-perusahaan Belanda tetap mengendalikan sektor perekonomian yang utama. Para pengusaha pribumi hanya bidang industri kerajinan tangan. Sementara industri pengolahan untuk tujuan ekspor dikuasai oleh modal asing, terutama Belanda (Hill1991:14).

Keunggulan manajemen dan jaringan pemasaran ke seluruh pelosok Indonesia yang dimiliki oleh lima perusahaan besar Belanda. Perusahaan-perusahaan Belanda tersebut, menjadi kunci keberhasilan dalam mengendalikan sektor modern ekonomi Indonesia. Kelima perusahaan besar itu antara lain: Pertama, *NV Borsumij*: Kegiatannya terutama berada pada bidang perindustrian yang dapat kita lihat dari anak perusahaannya seperti; pabrik bir *Oranye Brouwerij*, pabrik tekstil *Nebritex* dan beberapa apotik. Kedua, *NV Jacobson van den Berg*: Perusahaan ini terutama bergerak di bidang perdagangan ekspor dan impor. Kegiatan utamanya distribusi barang dan pengumpulan komoditi untuk diekspor. Dengan organisasinya yang teratur disertai keahlian yang dimiliki, perusahaan ini dapat menyalurkan barang ke seluruh penjuru Indonesia. Ketiga, *NV Internatio*: Perusahaan ini titik berat kegiatannya bidang Perkapalan. Beberapa perwakilan maskapai kapal dikelola oleh Perusahaan ini, di samping beberapa anak perusahaan yang bergerak di bidang industri tekstil dan perkebunan. Perusahaan ini memiliki 60 kantor cabang dan mempunyai buruh kurang lebih 2000 orang. Keempat, *NV Lindeteves*: Perusahaan ini bergerak di bidang perindustrian dan peralatan teknik untuk keperluan industri dalam negeri. Perusahaan ini memiliki 6 kantor cabang dan membawahi kurang lebih 2000 orang buruh. Kelima, *NV Geo Wehry & Co*: Perusahaan ini sejak tahun 1867 telah beroperasi di Hindia-Belanda. Kegiatan utamanya bergerak di bidang perkebunan. Perusahaan ini mempunyai 28 perkebunan di Indonesia, dengan komoditi antara lain; teh, kina dan karet. Di samping itu perusahaan ini juga bergerak disektor perdagangan dalam negeri (Niaga,1959)

Demikian luasnya bidang usaha yang digeluti oleh perusahaan-perusahaan Belanda, terutama *The Big Five*, maka tidaklah mengherankan bahwa sektor perdagangan besar yang meliputi kegiatan ekspor dan impor hampir seluruhnya mereka kuasai. Sementara dalam bidang perhubungan, sangat sulit bagi perusahaan pelayaran pemerintah PELNI (pelayaran Nasional Indonesia) untuk mengatasi monopoli *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM), perusahaan pelayaran milik Belanda. (Dick,1990:24). Di bidang produksi hasil ekspor terlihat gambaran yang tidak berbeda. Pemilikan, peranan dan penguasaan perusahaan-perusahaan Belanda masih demikian besar, seperti: *Handels Vereeniging Amsterdam* (HVA), *Rubber Cultuur-Maatschappij Amsterdam* (RCMA), *Deli Maatschappij* serta *Banka en Bilton Tin Maatschappij* (To, 1991:135).

Hingga tahun 1958, hampir 80% dari hasil-hasil perkebunan Indonesia yang mengalir ke Eropa ditampung oleh pedagang-pedagang Belanda di Amsterdam atau Rotterdam. Hal ini tidak dapat dihindari karena perkebunan besar di Indonesia yang tadinya sebagian besar dikuasi oleh Belanda, mempunyai cabang atau kantor pusatnya di negri Belanda yang

bertindak sebagai pelelang hasil-hasil produksinya. Dari produksi perkebunan Indonesia tersebut, dua komoditi yang memiliki nilai terbesar; tembakau (kurang lebih 200 Juta gulden pertahun), dan teh (kurang lebih 65 Juta Gulden per tahun) (Niaga, 1958)

Dari uraian di atas, tampak hampir semua sektor ekonomi modern di Indonesia sampai akhir tahun 1957 masih terjadi ketimpangan ekonomi yang sebagian besar dimiliki oleh perusahaan Belanda. Ketimpangan ekonomi ini menyebabkan rasa frustrasi bagi sebagian besar pemimpin Indonesia. Upaya untuk mewujudkan ekonomi nasional akan selalu terhalang selama modal asing, dalam hal ini Belanda, masih beroperasi di Indonesia.

### **POLITIK HUKUM NASIONALISASI**

Kebijakan pemerintah dalam melakukan tindakan nasionalisasi terhadap perusahaan asing adalah salah satu upaya pemerintah untuk meredakan amarah rakyat, dan bertujuan untuk meminimalisir terjadinya kesenjangan ekonomi rakyat. Tindakan nasionalisasi merupakan perbuatan hukum yang bersifat politis yang dalam praktek hukum kenegaraan sering disebut dengan politik hukum. Kebijakan ini diambil dengan maksud agar negara-negara tujuan investasi dapat membangun kembali struktur perekonomiannya akibat dominasi modal asing.

Salah satu jalan keluar yang dipikirkan untuk mengakhiri dominasi perusahaan Belanda ialah dengan jalan melakukan nasionalisasi. Untuk melakukan nasionalisasi dibutuhkan suatu alasan kuat yang dapat dijadikan dasar legitimasi. Momentum ini didapat dengan semakin memburuknya hubungan Indonesia dengan Belanda berkaitan dengan masalah Irian Barat (Kusumoyo, 2001:25).

Terdapat satu isu besar yang menyatukan seluruh pemimpin Indonesia sepanjang dasawarsa 1950-an, yaitu masalah Irian Barat (Kahin, 1997: 56). Hasil Konferensi Meja Bundar tahun 1949 Indonesia mendapat penyerahan kedaulatan dari Belanda. Namun masalah Irian Barat merupakan masalah tersendiri yang disepakati akan diselesaikan dalam waktu satu tahun kemudian.

Tuntutan Indonesia terhadap Irian Barat dilandasi oleh semangat yang berakar pada masa pergerakan nasional. Selama masa pergerakan sejumlah pemimpin politik termasuk Mohammad Hatta dan Sjahrir pernah diasingkan di Tanah Merah (*Boven Digul*). Tempat pengasingan ini terletak di Irian Barat bagian Tenggara di dekat Merauke. Selain itu selama perjuangan kemerdekaan, salah satu slogan yang sering dikumandangkan untuk mencapai kedaulatan nasional menyatakan “Indonesia Merdeka dari Sabang hingga Merauke”.

Sedangkan bagi Belanda, Irian Barat dalam semua segi lebih berat berkaitan dengan daerah Pasifik, Oceania, dan Melanesia. Karena itu, Belanda berkesimpulan bahwa penyerahan pemerintahan Irian Barat kepada Indonesia bertentangan dengan kepentingan penduduk asli. Berdasar alasan bahwa dengan penyerahan pemerintahan itu secara otomatis hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat terabaikan. Hal itu, menurut Belanda, bertentangan dengan piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Alasan lain yang dikemukakan karena Indonesia belum cukup mendidik penduduk asli baik secara ekonomi, modal, tenaga kerja dan lainnya (Pigay, 2000: 178-179), dan alasan perbedaan agama yang menonjol antara penduduk asli Irian Barat dengan mayoritas rakyat Indonesia.

Sebagai kelanjutan dari KMB, sempat diadakan beberapa konferensi antara Indonesia dengan Belanda yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah Irian Barat (Pigay, 2000: 188). Dalam konferensi-konferensi tersebut Indonesia mengajukan tuntutan yang pada intinya ialah Belanda harus menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia. Belanda selalu menolak tuntutan tersebut.

Dalam persepsi Belanda, Irian Barat merupakan bagian dari *South Pacific Commission* (SPC). Lembaga tersebut dibentuk oleh negara-negara penjajah di Pasifik dalam rangka memberikan kemerdekaan bagi wilayah-wilayah Melanesia di Pasifik Selatan (George,

1986: 222-227). Bagi Belanda, Irian Barat merupakan daerah *Neo-landschap* yang ada di bawah dan diperintah langsung oleh mahkota Belanda (Pigay 2000:174). Pembicaraan untuk menyelesaikan masalah Irian Barat telah berlangsung tanpa tercapainya suatu titik temu. Baik Indonesia maupun Belanda tetap menganggap wilayah itu sebagai bagiannya. Bagi kedua belah pihak, hampir dapat dikatakan tidak ada kompromi.

Pada tanggal 15 Februari 1952, saat perundingan dengan Indonesia mengenai status Irian Barat sedang berlangsung, parlemen Belanda secara sepihak memutuskan untuk memasukkan wilayah Irian Barat ke dalam wilayah kerajaan Belanda (Kahin, 1997: 74). Setelah itu, Belanda menolak mengadakan semua bentuk perundingan untuk membicarakan masalah Irian Barat dan menganggap masalah itu telah selesai.

Target penyelesaian masalah Irian Barat yang ditetapkan KMB, diberi jangka waktu satu tahun, namun ternyata tidak berhasil dicapai. Masalah ini akhirnya berkembang menjadi suatu konfrontasi yang setiap saat berpotensi untuk pecah menjadi konflik terbuka. Untuk mendapat dukungan yang lebih besar, baik Indonesia maupun Belanda kemudian membawa masalah Irian Barat ke tingkat forum internasional.

Sidang Umum PBB ke-9 dilaksanakan pada tanggal 21 September 1954, membuka kesempatan bagi Indonesia untuk mengajukan memorandum mengenai masalah Irian Barat (Pigay, 2000:184) Pada sidang umum tersebut, pidato menteri luar negeri Indonesia, Mr. Sunario, yang juga ketua delegasi Indonesia membela tuntutan Indonesia atas Irian Barat. Berbagai tanggapan muncul atas pidato tersebut. Dukungan terhadap Indonesia datang dari negara-negara Asia, Afrika serta beberapa negara Blok Timur. Tetapi negara-negara Amerika Latin, Eropa Barat dan Australia mendukung penuh kedudukan Belanda atas Irian Barat.

Masalah Irian Barat kembali dibicarakan dalam Sidang Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1954. Dalam sidang tersebut resolusi Indonesia gagal mencapai 2/3 target suara yang diharuskan. Maka sejak itu masalah Irian Barat dikesampingkan dari persidangan-persidangan Majelis Umum PBB.

Kegagalan resolusi tersebut, dalam parlemen Indonesia dimanfaatkan oleh Partai Masjumi untuk mengajukan mosi tidak percaya terhadap kebijakan pemerintah menyangkut masalah Irian Barat (Ricklefs, 1991: 373). Walaupun mosi itu kemudian gagal, tetapi terungkap bahwa pihak oposisi dapat mengumpulkan demikian banyak suara.

Dalam forum internasional, setelah kegagalan di PBB tahun 1954, pemerintah Indonesia secara konsisten tetap mencari dukungan untuk penyelesaian masalah Irian Barat. Perjuangan tersebut diwujudkan pada konferensi Asia-Afrika di Bandung Jawa Barat, pada bulan April 1955. Dalam komunique akhir konferensi tersebut, negara-negara Asia dan Afrika menyatakan mendukung tuntutan Indonesia atas Irian Barat (Pigay, 2000:186). Dari hasil komunique tersebut, terlihat bahwa dukungan terhadap Indonesia secara luas diberikan oleh negara-negara dunia ketiga. Tetapi perjuangan untuk mendapatkan Irian Barat tetap menemui kendala besar. Sebab kekuatan utama untuk meloloskan memorandum di PBB tidak hanya bergantung kepada negara-negara Asia-Afrika. Sementara dukungan dari negara-negara Blok Barat sulit didapat.

Amerika Serikat secara diam-diam menunjukkan sikap pro Belanda dalam masalah Irian Barat, sekalipun selalu *abstain* dalam pemungutan suara di PBB. Sebuah surat bertanggal 20 Mei 1955 yang ditulis oleh Hugh Cumming, Duta Besar Amerika di Indonesia, untuk Kenneth Young, Direktur biro Filipina dan urusan Asia Tenggara, mendesak pemerintah Amerika untuk mempertimbangkan kembali kebijakan mereka mengenai "netralitas" dalam masalah Irian Barat (Kahin, 1997: 98).

Kebuntuan dalam mencari jalan keluar sebagai pemecah masalah Irian Barat, berakibat hubungan antara Indonesia dengan Belanda semakin memburuk. Pada tanggal 21 Februari 195 Kabinet Burhanuddin Harahap secara sepihak membatalkan perjanjian KMB dan pembayaran hutang Indonesia kepada Belanda yang tercantum dalam perjanjian tersebut.

Sikap tersebut diambil atas dasar pemikiran bahwa hutang yang dipikul Indonesia merupakan biaya perang Belanda untuk menentang revolusi kemerdekaan. Penghapusan hutang ini mendapat sambutan hangat dari rakyat Indonesia (Ricklefs, 1991:79).

Tindakan itu secara resmi merupakan tekanan yang ditujukan terhadap pemerintah Belanda dalam rangka memaksanya untuk melanjutkan perundingan mengenai Irian Barat (Wertheim 1999:200). Sulit untuk dinilai apakah ini merupakan motif yang sesungguhnya atau sekedar pembenaran terhadap berbagai tindakan di bidang ekonomi.

Pada bulan November 1957, ketegangan politik dalam negeri Indonesia semakin meningkat. Pada tanggal 29 November, PBB kembali menolak resolusi Indonesia yang menghimbau agar Belanda mau merundingkan kembali masalah Irian Barat. Dengan perasaan kecewa Indonesia menerima hasil pemungutan suara resolusi tersebut. Amerika Serikat dengan sepuluh negara lainnya mengambil sikap abstain. Dukungan kepada Indonesia diberikan oleh negara-negara Asia-Afrika dan Blok Timur sejumlah 40 suara. Sementara 25 suara menyatakan tidak setuju.

Sebelum pelaksanaan pemungutan suara terhadap resolusi mengenai Irian Barat tersebut, Presiden Sukarno telah memperingatkan bahwa Indonesia akan mengambil langkah-langkah yang akan mengguncang dunia apabila resolusi tersebut gagal (Jones, 1980:184-185). Ternyata Presiden Sukarno tidak hanya menggertak saja. Pada tanggal 1 Desember 1957 pemerintah Indonesia secara resmi mengumumkan aksi mogok selama 24 jam terhadap perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia (Bartlett, 1986:100). Tindakan inilah yang mengawali aksi nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda secara besar-besaran.

Masih bercokolnya modal asing yang kuat menguasai perekonomian Indonesia pada tahun-tahun awal setelah penyerahan kedaulatan, menjadi sangat pelik dan dilematis bagi pemerintah Indonesia. Perusahaan-perusahaan asing tersebut masih tetap beroperasi karena Indonesia terikat komitmen yang tercantum dalam Konferensi Meja Bundar (KMB). Seperti telah disinggung sebelumnya isi KMB mewajibkan pemerintah Indonesia untuk menghormati legalitas keberadaan perusahaan-perusahaan asing, khususnya perusahaan-perusahaan Belanda.

Meski demikian, tekanan politik yang kuat terus diberikan untuk mendorong pemerintah Indonesia mengambil kebijakan-kebijakan yang dapat memenuhi tuntutan aspirasi ekonomi nasional. Salah satu perwujudannya ialah Program Benteng, yang dalam pandangan Sumitro Joyohadikusumo (Sutter, 1959:1296-1297) ditujukan untuk mengurangi dominasi perusahaan-perusahaan Belanda khususnya *The Big Five* (Djojohadikusumo, 1986:35).

Jaminan terhadap keberadaan perusahaan-perusahaan asing yang diberikan pemerintah Indonesia pernah pula mendatangkan kesulitan besar bagi pemerintah sendiri. Seperti yang terjadi dengan kasus Tanjung Morawa (Pelzer, 1991:99-101), yang mengakibatkan jatuhnya Kabinet Wilopo (1952-1953). Kasus ini muncul ketika pemerintah berusaha menghentikan pendudukan liar di tanah perkebunan-perkebunan tembakau milik Belanda di Sumatera Utara.

Tindakan pemerintah itu kemudian mendapat kritikan tajam dari organisasi-organisasi petani militan yang didukung oleh kalangan pers kota Medan. Mereka menghimbau pemerintah untuk mengakhiri kebijakan agraria dari zaman kolonial dengan menasionalisasikan tanah-tanah yang dikuasai perkebunan-perkebunan asing (Pelzer, 1991:103). Tanah-tanah itu kemudian diminta untuk dibagikan kepada para petani yang tidak mempunyai tanah.

Menghadapi tuntutan tersebut Perhimpunan Perkebunan Tembakau (milik Belanda) setuju untuk menyerahkan separuh dari tanah-tanah perkebunannya kepada para petani. Namun serikat-serikat buruh tani tetap mengajukan tuntutan agar seluruh tanah perkebunan tembakau dibagikan kepada mereka (Wie, 1996:7). Kasus ini kemudian berkembang sehingga membawa korban. Pada tanggal 14 Maret 1953, dalam suatu insiden polisi menembak mati seorang petani Indonesia dan empat petani keturunan Tionghoa. Sedangkan korban yang luka ada 17 orang

(Pelzer, 1991:1020). Kasus Tanjung Morawa kemudian berdampak secara nasional, sehingga Kabinet Wilopo terpaksa mengundurkan diri pada tanggal 2 Juni 1953 (Soebagijo, 1980:122).

Kontroversi terhadap keberadaan modal asing juga terjadi pada sektor pertambangan. Hingga menjelang pendudukan Jepang (1942), terdapat 12 lapangan pertambangan minyak di Sumatera Utara, khususnya di Karesidenan Sumatera Timur dan Aceh, yang menghasilkan kurang lebih 1.000.000 kg (kilogram) minyak dan kurang lebih 240.000 kg gas setahunnya dari sejumlah kurang lebih 740 pemboran. Untuk pegolahannya, *De Bataafsche Petroleum Maatschappij* (BPM) telah dirikan sebuah *refinery* (penyulingan) di Pangkalan Brandan (ANRI: 1528).. Sesudah kemerdekaan RI, pada tahun 1948 pemerintah mendirikan Perusahaan Tambang Minyak Republik Indonesia Sumatera Timur untuk meneruskan pengelolaan lapangan-lapangan minyak tersebut. Ternyata, pengelolaan perusahaan tersebut tidak berjalan dengan baik, sehingga tidak dapat menjamin kehidupan buruh-buruh yang bekerja pada tambang-tambang minyak tersebut. Akibatnya muncul desakan dari buruh agar pemerintah segera mengambil tindakan nyata terhadap masalah ini.

Terhadap tuntutan kaum buruh minyak, ketika itu muncul dua pokok pikiran. Yaitu antara yang setuju dan tidak setuju untuk melakukan nasionalisasi tambang-tambang minyak Sumatera Utara. Bagi pihak yang setuju pertimbangannya ialah sekalian sumber dan kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara, dieksploitasi oleh pemerintah dan dipergunakan untuk sabesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan bagi yang tidak setuju memiliki pertimbangan Indonesia saat itu berada di tengah-tengah keadaan yang sulit, kekurangan modal untuk ganti rugi, tidak dapat mengelola perusahaan sehingga mendatangkan keuntungan, dan kekurangan tenaga ahli (Kusumoyo, 2001: 39).

Menghadapi perbedaan pandangan tersebut, pemerintah dalam sidang Dewan Ekonomi dan Keuangan kedelapan tanggal 1 Maret 1951 memutuskan merujuk hasil KMB sehingga tambang minyak di Sumatera akan dikembalikan kepada pemili asing (ANRI:1528). Setelah melakukan perundingan selama dua tahun, dengan diselingi pergantian dua kabinet, pada bulan Maret 1954 pemerintah dan *Stanvac* mencapai suatu kesepakatan. Program investasi baru senilai \$ 70 sampai \$ 80 juta akan dilakukan *Stanvac* dari dana yang diperoleh di luar negeri (Bartlett et.al., 1986:50).

Untuk mempermudah investasi, *Stanvac* mendapatkan pembebasan biaya impor terhadap semua alat modal yang diimpor. *Stanvac* akan melakukan Indonesianisasi terhadap stafnya sampai tingkat atas dari manajemen (Bartlett et.al., 1986:107). Persetujuan itu berjangka empat tahun, meski pembebasan biaya impor diberikan untuk sepuluh tahun. Persetujuan *Stanvac* itu kemudian dijadikan pola untuk persetujuan dengan perusahaan-perusahaan minyak lainnya seperti *Caltex* dan *Shell*.

Telah diketahui bahwa tidak ada jaminan jika sektor-sektor ekonomi yang penting dikuasai modal asing, mereka akan membantu pemerintah dalam mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi di dalam negeri. Modal asing dinilai tidak memiliki kepentingan yang kuat terhadap kondisi ekonomi dalam negeri. Bila situasi di Indonesia menjadi tidak kondusif bagi modal asing, mereka bisa menarik modalnya setiap saat untuk menyelamatkan diri. Sebaliknya nasionalisasi perusahaan-perusahaan tidak menjamin bahwa jalannya sektor-sektor perekonomian akan menjadi rasional sehingga harga barang dapat ditekan serendah-rendahnya dan spekulasi ditiadakan (Ekonomi, 1954:11). Namun dengan didasari oleh pertimbangan bahwa kedaulatan ekonomi Indonesia sulit untuk ditegakkan tanpa melakukan nasionalisasi, maka langkah nasionalisasi mendapat dukungan luas meskipun pemerintah tetap berusaha bertindak rasional seperti dalam kasus tambang minyak di Sumatera Utara.

Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1953-1955) menandai suatu tahap baru dalam kebijakan pemerintah mengenai masalah modal asing. Hal ini antara lain terlihat dari usaha Indonesianisasi yang lebih intensif. Misalnya dengan bantuan pemerintah Indonesia kepada pengusaha-pengusaha pribumi untuk mengambil bagian yang lebih besar dari berbagai

kegiatan ekonomi, seperti perdagangan impor, perbankan, perkapalan, dan penggilingan beras, yang dikuasai kepentingan ekonomi Belanda dan Tionghoa (Feith, 1963:315).

Meskipun demikian, para pemimpin nasional Indonesia yang berpandangan pragmatis menyadari bahwa modal asing harus dapat ditarik ke Indonesia untuk mengembangkan potensi sumber daya alam yang tersedia dan perindustrian yang modern. Untuk itu maka pada tahun 1953 pemerintah Indonesia menyusun suatu rancangan undang-undang Penanaman Modal Asing yang setelah melalui proses pembahasan yang cukup lama, akhirnya disetujui parlemen pada tahun 1958 disertai berbagai amandemen (Hill, 1991:15).

Undang-undang penanaman modal tersebut melarang modal asing dalam beberapa kegiatan ekonomi seperti pekerjaan umum, pertambangan, dan lapangan usaha lainnya di mana umumnya Pengusaha-pengusaha pribumi bergerak. Meskipun pemilikan saham mayoritas tidak dilarang, namun Undang-undang penanaman modal ini menegaskan bahwa usaha patungan dengan mitra Indonesia akan diutamakan (Wie,1996:8). Di pihak lain Undang-undang penanaman modal tidak bersifat sangat restrktif, namun pejabat yang diserahi tugas untuk melaksanakannya diberikan kewenangan luas untuk mengambil keputusan berdasarkan tafsiran mereka (*discretionary authority*).

Dalam kenyataannya pemberlakuan Undang-undang tersebut tidak banyak menarik modal asing masuk ke Indonesia. Menjelang pertengahan tahun 1950-an, hanya sedikit kesempatan yang dimiliki pemerintah Indonesia dalam menarik modal asing. Akibatnya, dalam merumuskan Rencana Lima Tahun 1955-1960, pemerintah tetap mempertahankan penekanan pada pentingnya industri. Namun penekanan prioritas pada pihak swasta dikurangi, karena prioritas yang lebih besar diberikan pada perusahaan-perusahaan negara.

Di samping itu sikap politik juga berubah, terutama terhadap modal asing (Hill, 1991: 15). Gejala itu dapat dilihat dari kecenderungan kabinet-kabinet yang memerintah sejak tahun 1953. Bagi kabinet-kabinet tersebut upaya untuk mencari investasi asing masih langsung dilakukan meski dengan semangat yang sudah melemah. Gejala tersebut dilatarbelakangi oleh kecenderungan yang semakin kuat untuk menumpahkan penyebab segala kesulitan pada pengendalian ekonomi Indonesia oleh pihak asing.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Nasionalisasi perusahaan asing di Indonesia pernah dilakukan pada tahun 1958 dan tahun 1962. Nasionalisasi itu sendiri adalah suatu cara peralihan hak dari pihak partekelir kepada negara secara paksa. Tindakan nasionalisasi pada prinsipnya harus diikuti dengan “ganti rugi”, jika tidak disertai ganti rugi disebut dengan “*konfiskasi*”. Konfiskasi ini mirip dengan pencabutan hak (semacam *onteiigening*), tetapi dengan corak khusus tanpa ganti rugi. Di Indonesia pada masa kabinet Karya Republik Indonesia ketentuan tentang nasionalisasi diatur dalam UU No. 86 tahun 1958. Sementara itu Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, menyiratkan tidak akan diadakan tindakan nasionalisasi, dan jika nasionalisasi tidak dapat dihindarkan maka harus diikuti dengan ganti rugi.

Variabel kegiatan investasi memerlukan tercapainya kepastian hukum demi ketenangan untuk berusaha, dan di lain pihak variabel tindakan nasionalisasi atas perusahaan asing dilakukan oleh negara penerima modal dengan alasan politis, dan untuk meminimalisir kesenjangan ekonomi di negara penerima modal termasuk Indonesia. Dikotomi antara kepastian hukum dengan tindakan nasionalisasi memerlukan kajian yang lebih komprehensif agar tindakan nasionalisasi tidak mematikan minat investor untuk menanamkan modalnya di negara tujuan investasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bartlett, Anderson G., et all, 1986. *Pertamina: Indonesian National Oil*, Jakarta, Singapore, Tulsa: Amerasian Ltd.
- Chalmers, Ian., 1996. *Konglomerasi Negara dan Modal Dalam Industri Otomotif Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dick, H W, 1990. *Industri Pelayaran Indonesia, Kompetisi dan Regulasi*, Jakarta: LP3ES.
- Feith, Herbert, 1963. *Soekarno- Militer Dalam Demokrasi Terpimpin*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- George, Margaret, 1986. *Australia dan Revolusi Indonesia*, Jakarta: PT Pantji Simpati.
- Hill, Hal, 1990. *Investasi Asing dan Industrialisasi di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Jones, Howard Palfrey, 1980. *Indonesia: The Possible Dream*, New York; Brace Javanovic.
- Kahin, Andrey R,dan George McT Kahin, 1997. *Subversi Sebagai Politik Luar Negeri, Menyingkap Keterlibatan CIA di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Kanumoyoso, Bondan, 2001. *Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Majalah Berita Ekonomi, Maret 1954.
- Muhaimin, A. Yahya, 1991. *Bisnis dan Politik; Kebijkasanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES.
- Pelzer, Karl J., 1991, *Toeang Keboen dan Petani: Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria di Sumatera Timur 1863 – 1947*, Alih Bahasa: J. Rumbo, Jakarta: Sinar Harapan.
- Pigay, BIK, dan Decki Natalis, 2000. *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik di Papua*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Readers, L., 1954. *Het rechseffecct van nationaliteit maatregelen genomen door vreemde staten, Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor International recht*, (Nederland: No. 32).
- Ricklefs, M. C., 1991. *Sejarah Indonesia Modern*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Siahaan, Bisuk, 1996. *Industrialisasi di Indonesia: Sejak Hutang Kehormatan Sampai Banting Stir*, Jakarta: Pustaka Data.
- Siong, Gouw Giok, 1960. *Segi-Segi Hukum Internasional pada Nasionalisasi di Indonesia*, Jakarta: Penerbitan Universitas.
- Sjahir, 1986. *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok, sebuah Tinjauan Prospektif* Jakarta: LP3ES.
- Soebagijo I.N., Jusuf Wibisono, 1980. *Karang di Tengah Gelombang*, Jakarta: Gunung Agung.

Surat Menteri Perekonomian No.5180/M tanggal 23 Mei 1951 kepada Perdana Menteri (ANRI: Kabinet Presiden RI, No. Inventaris 1528).

Sutter, John O, 1959. *Indonesianisasi: Politic in a Changing Economy, 1940- 1955*, Ithaca: Cornell University.

To, Oey Beng, 1991, *Sejarah Kebijakan Moneter, (1945-1958)* Jilid I, Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia.

Wertheim, W F, 1999. *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial* Yogyakarta: Tiara Wacana.

Wie, Thee Kian 1996. *Penanaman Modal Asing Langsung di Indonesia*, Jakarta: PMB – LIPI.

# BERBAGAI FAKTOR PENYEBAB POLIGAMI DI KALANGAN PELAKU POLIGAMI DI KOTA MEDAN

**Idha Aprilyana Sembiring**

**Abstract:** Polygamy is about marrying more than a woman. Polygamy is not a new matter in society because married more than a woman have been conducted since ahead and still take place till now. When a husband decided to married another women, there will be a reason followed his action. From age to age, many reasons why a husband chose for polygamy and all the reasons are depend on the need of the society. Using empirical method, this research found that the reason that someone chose polygamy has been changed and friction adapted by requirement society and the growth of the epoch.

**Kata Kunci:** Faktor penyebab, Pelaku, Poligami

Perkawinan dalam perspektif Islam adalah suatu akad yang suci karena mengandung serangkaian perjanjian di antara dua pihak yakni suami dan istri. Al Qur'an menyebutkan bahwa perkawinan itu sebagai *mitsaqan ghaliza* yaitu perjanjian yang kokoh, seperti yang dimaksudkan dalam Surat an-Nisa:21, yang berbunyi:

"Bagaimana kamu akan mengambil mahar yang telah kamu berikan pada istrimu, padahal sebahagian kamu telah bergaul (bercampur) dengan yang lain sebagai suami istri. Dan mereka (istri-istrimu) telah mengambil dari kamu perjanjian yang kuat."

Perjanjian yang dimaksudkan dalam surat ini sesuai dengan bunyi Surat Al Baqarah: 231, yang bunyinya:

"Istri harus diperlakukan dengan baik, tetapi jika tidak, maka hendaklah dicerai dengan cara yang baik pula."

Menurut Abdur-Rahman Al-Juzairi, perkawinan dapat didekati dari 3 aspek pengertian (makna) yaitu makna *lughawi* (etimologis), makna *ushuli* (syar'i) dan makna *fiqh* (hukum). (Al-Juzairi, 1990). Berdasarkan makna *lughawi*, maka nikah atau *an-nikh* secara harfiah sama artinya dengan *al-wath'u* yang berarti bersetubuh. Selain itu dapat juga dipersamakan makna *an-nikh* itu dengan kata *az-zawaj* atau *az-ziwaj* yang secara harfiah berarti mencampuri, mempergauli, menyertai atau memperistri. (Munawwir, 1984: 1671-1672). Dalam konteks *ushuli*, sesuai dengan yang diformulasikan oleh para ulama fiqh terdapat banyak perbedaan makna dalam mengartikan nikah.

Menurut Ulama Hanafiah, bahwa nikah adalah akad yang memberikan faedah, yang dapat mengakibatkan kepemilikan untuk bersenang-senang secara sadar (sengaja) bagi seorang pria dengan seorang wanita, terutama guna mendapatkan kenikmatan yang sifatnya biologis. Menurut Maliki, nikah adalah sebuah ungkapan atau titel bagi suatu akad yang dilaksanakan dan dimaksudkan untuk meraih kenikmatan (seksual) semata-mata. Menurut Syafiah, nikah dirumuskan sebagai akad yang menjamin kepemilikan (untuk) bersetubuh. Menurut Hanabilah, nikah adalah akad guna mendapatkan kesenangan. (Al-Juzairi, 1990:2-3). Nikah menurut konteks *fiqh*, tidak semata-mata tercermin dalam konotasi makna biologis dari pernikahan itu sendiri, akan tetapi juga sekaligus menyiratkan dengan jelas hubungan psikis kejiwaan

ataupun kerohanian dan tingkah laku pasangan suami istri dibalik hubungan biologis itu. Dalam kata nikah, terdapat hubungan suami istri bahkan hubungan orangtua dengan anak, yang akan mencerminkan hubungan kemanusiaan yang lebih terhormat, sejajar dengan martabat manusia itu sendiri. Dengan demikian, melalui perkawinan akan menimbulkan hubungan komunitas sosial yang dapat diwujudkan dalam konteks yang sangat luas. (Sudarsono, 1994:36).

Sehubungan dengan hal ini, maka Islam telah menggariskan prinsip-prinsip yang harus dipedomani sebelum melangsungkan perkawinan, yaitu: Pertama, Prinsip kebebasan dalam memilih pasangan; prinsip ini merupakan prinsip yang meruntuhkan tradisi lama bangsa Arab sebelum masuknya Islam, di mana wanita dianggap tidak cakap bertindak untuk dirinya sendiri, sehingga seluruh keputusan yang berkaitan dengan dirinya termasuk dalam menentukan pasangan hidup tidak perlu persetujuan darinya tetapi sepenuhnya dimiliki seorang ayah yang memiliki hak *ijbari* atau hak memaksa. Kedua, Prinsip *mawaddah wa rahmah*; prinsip ini menekankan dan menganjurkan suami istri yang telah dipersatukan dalam suatu akad, telah pula terikat rasa cinta dan kasih sayang sehingga ikatan diantara keduanya tidak mudah goyah dalam mengarungi perkawinan. Ketiga, Prinsip saling melengkapi dan melindungi; Allah Swt telah berfirman dalam Surat Al-Baqarah:187, yang berbunyi: "...Istri-istri kamu (para suami) adalah pakaian untuk kamu, dan kamu adalah pakaian untuk mereka."

Melalui surat ini, Allah Swt telah mengisyaratkan bahwa Allah Swt menciptakan manusia itu baik pria dan wanita masing-masing memiliki kelebihan dan juga kelemahan. Tidak ada manusia yang sempurna dan hebat dalam segala hal namun sebaliknya pula tidak ada pula manusia yang serba kekurangan. Keempat, Prinsip *mu'asyarah bi ma'ruf*; Allah Swt telah banyak berfirman dalam hal tuntunan suami dalam memperlakukan istri, antara lain dalam Surat An-nisa:19 maupun dalam Surat al-Baqarah:231, yang pada intinya menekankan bahwa seorang suami wajib untuk memperlakukan istrinya dengan cara yang sopan dan santun.

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas, maka ketika terjadi poligami, ada hal-hal yang dikhawatirkan sebagai bahagian dari ketentuan syariat Islam tidak dilaksanakan dan diterapkan secara baik.

Istilah poligami berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata *poli* atau *polus* yang berarti banyak dan *gamein* atau *gamos* berarti kawin (Thaib,1995). Poligami dapat diartikan suatu perkawinan yang banyak. Dalam Islam, poligami disebut dengan istilah *ta'addudz-zauzat* yang terdiri dari 2 kata yaitu *ta'addus* atau berbilang dan *az-zaujat* atau beberapa istri. (Wahid,2005:165). *Ta'addudz-zauzat* merupakan perkawinan yang dilakukan antara seorang pria yang telah beristri dengan wanita lain sebagai istri kedua, ketiga atau keempat.

Dari segi sejarah eksistensinya, poligami bukanlah merupakan hal yang baru. Poligami ini telah ada jauh sebelum Islam dikumandangkan oleh Rasulullah Saw. Poligami telah ada dan membudaya di kalangan bangsa-bangsa di dunia baik di Barat maupun Timur. Hal ini dapat dilihat dari uraian Will Durant dalam bukunya "*The Story of Civilization*", sebagai berikut: (Muthahari, 1981).

"Dalam beberapa kasus, kita dapati "perkawinan kelompok" di mana sejumlah pria yang termasuk dalam satu kelompok secara kolektif mengawini sejumlah wanita yang termasuk dalam satu kelompok lain. Di Tibet, misalnya adalah merupakan suatu adat bahwa sekelompok pria bersaudara mengawini sekelompok wanita bersaudara dan kedua kelompok suami isteri ini mempraktikkan komunisme seksual di kalangan mereka. Setiap orang dari para suami melakukan hubungan seks dengan setiap orang dari para isteri itu. Caesar melaporkan adanya adat kebiasaan yang sama di Inggris kuno. Sisa dari adat kebiasaan ini yang dapat dilihat dalam *leviraat* yaitu suatu adat kebiasaan yang terdapat di mana seorang pria wajib mengawini janda dari saudara laki-lakinya."

Di zaman sebelum Islam, poligami dilakukan dengan ketiadaan perhitungan tentang keadilan dalam segala segi, baik mengenai para istri itu sendiri maupun mengenai anak-anak mereka. Hal ini dapat dilihat pada masa Sassania di Iran yaitu dengan adanya suatu kebiasaan bahwa para suami melakukan diskriminasi antara para istri maupun anak-anak. Istri yang terkemuka dinamakan *padshah-e zan* dan mempunyai hak yang penuh, sedangkan istri yang lain disebut *chakir-e zan* atau pelayan dengan status hukum yang lebih rendah dan terdapat perbedaan terhadap status anak yaitu apabila anak laki-laki tetap akan bisa diterima di rumah ayahnya, akan tetapi tidak demikian halnya apabila anak yang lahir perempuan.

Kedatangan Islam adalah untuk melakukan perbaikan atas masalah poligami. Poligami tidak di larang akan tetapi diadakan pengaturan, antara lain: Penetapan batasan dalam hal jumlah wanita yang dapat dinikahi hanya sampai dengan empat (4) istri; Pertama, persyaratan untuk menegakkan keadilan sehingga berpoligami tidak menimbulkan diskriminasi dalam rumah tangga.

Hal ini sesuai dengan ketentuan dari Q.S. an-Nisaa:3, yang artinya:

“Dan jika kamu takut takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) wanita yang yatim (bila kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita lain yang kamu senangi: dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, maka kawinilah seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya.”

Ketentuan dari syariat Islam tentang kebolehan poligami ini kemudian diadopsi dalam hukum positif di Indonesia yaitu UU No. 1 Thn.1974 tentang perkawinan selanjutnya disebut UUP dan juga Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang khusus mengatur perkawinan bagi umat Islam.

Dalam UUP berkenaan dengan masalah poligami diatur pada Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 65. Sedangkan dalam KHI diatur pada Pasal 55 sampai dengan Pasal 59. Pada intinya pasal-pasal dalam UUP maupun KHI telah memberikan suatu kebolehan bagi seorang suami untuk menikah lagi, walaupun pada prinsipnya baik UUP maupun KHI menempatkan monogami sebagai prinsip dasar perkawinan. Oleh sebab itulah, kebolehan yang diberikan melalui UUP maupun KHI diikuti dengan persyaratan dan alasan kebolehan berpoligami.

Dalam hal ini UUP telah menuangkan 2 (dua) persyaratan yaitu syarat *substantif* dan syarat *administratif (enumeratif)*. Syarat *substantif* adalah syarat yang berkaitan dengan alasan untuk dapat berpoligami, yaitu: (1) Istri yang tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai istri ; (2) Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; (3) Istri yang tidak dapat melahirkan keturunan.

Sedangkan syarat administratif (*enumeratif*) meliputi persyaratan yang berkaitan dengan keharusan adanya izin untuk berpoligami dari pengadilan atas dasar adanya persetujuan dari istri atau istri-istri, kecuali apabila tidak dimungkinkan karena istri atau istri-istri tidak memungkinkan untuk dimintai persetujuan atau karena tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian atau dikarenakan ketidakjelasan keberadaan istri atau istri-istri dalam kurun waktu lebih dari 2 tahun. Untuk keperluan ini pula, seorang suami yang hendak menikah lagi harus pula memberikan jaminan, seperti: (a) Jaminan kepastian dalam memenuhi keperluan hidup istri/istri-istri dan juga anak-anak ; (b) Jaminan untuk berlaku adil terhadap istri/istri-istri dan anak-anak; (c) Dalam KHI, dibuat suatu pengaturan bahwa suami yang hendak menikah lagi harus mampu berbuat adil, dapat memberikan jaminan kepastian dalam memberikan keperluan hidup para istri dan anak-anak. Selain itu KHI juga menekankan perlunya ada alasan yang tepat untuk berpoligami sesuai dengan ketentuan pada UUP, selain itu juga ditekankan perlunya izin dari pengadilan agama setelah terpenuhi alasan dan pernyataan izin dari istri sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UUP.

Berdasarkan hukum positif di Indonesia yang mengatur tentang poligami ini, maka dapat terlihat adanya alasan-alasan yang telah ditentukan dalam perundang-undangan tersebut

yang mengakibatkan dibolehkannya suami untuk menikah lagi. Melalui latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah tidak terlepas dari masalah historikal awal mula poligami, oleh sebab itu perlu pula ditinjau: Pertama, apakah yang menjadi faktor penyebab terjadinya poligami pada masa sebelum datangnya Islam dan setelah Islam datang. Kedua, apakah yang menjadi faktor penyebab masyarakat pelaku poligami saat ini khususnya pada para pelaku poligami di Kota Medan. Ketiga, bagaimana kesesuaian antara faktor penyebab poligami dalam praktek dengan ketentuan kaedah hukum yang berlaku dan mengatur poligami.

Adapun penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor penyebab poligami pada masa sebelum dan pada masa Islam datang, mengetahui faktor penyebab pelaku poligami di Kota Medan berpoligami dan mengetahui kesesuaian faktor penyebab poligami dalam praktek dengan ketentuan kaedah hukum yang berlaku dan mengatur poligami.

## **METODE**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis. Pada dasarnya penelitian ini berusaha untuk melihat dan mencari perbandingan yang terjadi antara realitas hukum dengan idealnya suatu hukum itu diberlakukan. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis empiris, maka data yang digunakan adalah data primer dan juga sekunder. Adapun data primer adalah hasil-hasil yang didapat di lapangan dengan menggunakan pedoman wawancara pada para pelaku poligami, sedangkan data sekunder berdasarkan studi kepustakaan berupa bahan hukum primer antara lain yaitu UUP dan KHI, bahan hukum sekunder antara lain seperti hasil-hasil penelitian sebelumnya yang mempunyai keterkaitan dengan penelitian ini, jurnal dan lain-lain serta kamus dan ensiklopedia sebagai bahan hukum tersier.

## **HASIL**

Persoalan faktor penyebab poligami bagi para pelaku poligami yang terjadi pada masa ini tidak terlepas dalam membicarakan penyebab poligami pada masa lampau sebab poligami bukanlah hal yang baru, akan tetapi poligami itu dapatlah dikatakan sebagai bentuk perkawinan yang telah ada sejak adanya manusia. Oleh sebab itu secara historis, kelangsungan poligami dari masa sebelum datangnya Islam dapat dilihat pada zaman primitif. Pada masa ini, kaum pria melakukan poligami demi melaksanakan tanggungjawabnya bukan mencari kesenangan seksual belaka dengan mengumpulkan beberapa istri (Thalib, 2004:45). Poligami sangat sesuai dengan kebutuhan perkawinan pada masyarakat primitif di mana jumlah kaum wanita lebih besar dari jumlah kaum pria sehingga poligami mempunyai nilai genetik yang lebih tinggi daripada monogami pada masa sekarang. Pada masa pra-Islam ini, maka ada 2 pembagian besar dalam hal faktor penyebab terjadinya poligami yaitu dilihat dari segi kebutuhan pribadi dan sosial, dapat dilihat pada tabel berikut ini: (Muthbaqoni, 2005).

Pada masa kedatangan Islam, poligami yang berlangsung di masyarakat pada saat itu menempatkan wanita sebagai kaum yang tidak mempunyai kedudukan yang layak seperti halnya seorang pria. Wanita sama sekali tidak punya hak dan juga perhatian seperti yang diterima oleh kaum pria. Sikap pembelaan Rasulullah Saw terhadap kaum wanita dapat tercermin dalam kehidupan rumah tangganya, dengan mengangkat harkat dan martabat kaum wanita melalui sikap dan perilaku terhadap kaum wanita serta upaya beliau yang selalu memenuhi hak-hak kaum wanita. Banyak tanggapan yang keliru dalam memahami praktek poligami Rasulullah Saw. Ada anggapan bahwa Rasulullah Saw berpoligami dengan tujuan yang sama dengan pelaku poligami lainnya yaitu untuk memenuhi tuntutan biologis ataupun hanya sekedar memuaskan hasrat seksual. Kekeliruan ini perlu diluruskan, mengingat poligami yang dilakukan beliau bukanlah kemauan diri semata-mata akan tetapi berdasarkan pada petunjuk dan perintah dari Allah Swt. Hal ini dapat dibuktikan dalam kehidupan

perkawinannya. Ketika menikah dengan Siti Khadijah, beliau tidak melakukan poligami selama 28 tahun masa perkawinan mereka. Bahkan ketika Siti Khadijah meninggal dunia, beliau menduda selama 3 tahun sebelum datang petunjuk dan perintah dari Allah Swt menikahai sejumlah wanita dengan berbagai hikmah yang dapat dipetik dari setiap perkawinan poligami beliau. Dari 11 wanita yang dinikahi sepeninggal Siti Khadijah, hanya satu orang wanita saja yang berstatus gadis yaitu Aisyah ra, selebihnya adalah janda-janda yang sudah tua dan butuh perlindungan. Dari beberapa pernikahan yang dilangsungkan, tercermin hikmah yang menjadi penyebab poligami yang dilakukan oleh Rasulullah Saw, yaitu: (Ghany:1991).

**Tabel 1. Faktor Penyebab Terjadinya Poligami pada Masa Pra-Islam**

No.	Segi Kebutuhan Pribadi	Segi Kebutuhan Sosial
1.	Faktor geografis: Iklim dapat menyebabkan wanita lebih cepat tua	Faktor Ekonomi: Kaum pria dengan banyak istri akan memberikan keuntungan seperti menjadikan istri sebagai pekerja/budak dan menjualnya untuk kebutuhan hidup.
2.	Faktor menstruasi: Wanita cepat menjadi tua di kalangan primitif serta mengalami masa kelesuan akibat menstruasi dan pasca melahirkan, yang berakibat suami dan istri pada posisi seksual yang berbeda.	Faktor jumlah anak dan suku: Kepentingan untuk menambah jumlah anggota keluarga sehingga memperbesar anggota suku
3.	Faktor masa subur: Keterbatasan usia produktif wanita dengan memasuki tahap menopause	Jumlah wanita lebih banyak dari pria: Kelebihan jumlah wanita dibandingkan pria disebabkan beberapa faktor antara lain jumlah kematian pria lebih tinggi dari wanita.
4.	Kemandulan seorang wanita: Keinginan memiliki anak adalah hal yang alamiah dan merupakan sifat pembawaan yang dimiliki oleh manusia	Menghindari anak luar kawin: Poligami diharapkan mengeliminir anak yang lahir tanpa adanya ikatan perkawinan

Pertama, Hikmah *Ta'limmiah* (pendidikan); Perkawinan yang dilangsungkan oleh Rasulullah Saw merupakan bentuk kepedulian Rasulullah Saw kepada kaum wanita yang membutuhkan informasi dan pengetahuan tentang hak-hak dan kewajiban yang dimilikinya serta masalah kewanitaan lainnya dengan menjadikan istri-istrinya sebagai media untuk memberikan informasi dan pengetahuan yang berhubungan dengan segala permasalahan yang berhubungan dengan kaum wanita. Kedua, Hikmah *Tasyiri'iyah* (pembentukan hukum); melalui perkawinannya, beliau melakukan perubahan terhadap kaedah hukum yang selama ini berlaku di kalangan kaum *jahiliyah* di mana kedudukan anak angkat dianggap berkedudukan sama dengan anak kandung, sehingga segala hak dan kewajiban anak angkat seperti halnya anak kandung. Dalam pembentukan hukum baru tentang anak angkat ini, Rasulullah menikahai bekas istri anak angkatnya. Maksud dari pernikahan ini adalah untuk membentuk suatu kaedah hukum bahwa anak angkat tidak sama dengan anak kandung, sehingga terhadap bekas istri anak angkat tidak terdapat halangan untuk menikahinya. Ketiga, Hikmah *Ijtima'iyah* (kemasyarakatan) ; Keempat, Poligami yang dilakukan Rasulullah Saw berhubungan dengan masalah kemasyarakatan. Kelima, Hikmah *Siyasah* (politik); Poligami yang dilakukan oleh Rasulullah Saw merupakan upaya-upaya untuk menjalin hubungan kekerabatan dengan suku-

suku lain yang tidak lain adalah kaum yang membenci keberadaan Rasulullah Saw, seperti kaum Quraisy dan juga membina hubungan baik dengan bangsa Israil.

Dari hasil penelitian di kalangan pelaku poligami di Kota Medan, maka didapat beberapa kondisi yang menjadi alasan para pelaku poligami itu melakukan poligami. Dalam hal ini, jawaban pelaku poligami tidak hanya dari pihak suami akan tetapi juga dari pihak istri, baik istri pertama maupun istri-istri berikutnya. Adapun faktor yang menyebabkan poligami yang dilakukan oleh para pelaku poligami dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 2. Jawaban Pelaku Poligami tentang Faktor Penyebab Poligami**

No.	Jawaban Suami	Jawaban istri
1.	Tidak ada keturunan	Kebutuhan seksual suami
2.	Kebutuhan seksual	Ada wanita lain
3.	Mengikuti Sunnah Rasul	Tidak ada keturunan
4.	Istri kurang merawat diri	Mengikuti Sunnah Rasul
5.	Penyakit istri yang tidak dapat sembuh	Kurang pelayanan istri
6.	Ketertarikan dengan wanita lain	Masalah Ekonomi
7.	Kurang pelayanan istri	Penyakit istri tidak dapat disembuhkan
8.	Pengaruh adat dan budaya	Pengaruh adat dan budaya
9.	-	Takdir

Dari jawaban para pelaku poligami, ada banyak aspek yang menjadi sebab mereka berpoligami, dalam hal ini alasan berpoligami tidak lagi didasarkan pada hal-hal yang bersesuaian dengan historikal sebab berpoligami pada masa sebelum Islam dan sesudah Islam dan juga tidak secara keseluruhan sebab berpoligami itu berdasarkan pada hal-hal yang telah diatur dalam ketentuan dalam UUP maupun KHI. Alasan-alasan yang dikemukakan pelaku poligami cenderung berkaitan dengan kondisi perkembangan di masyarakat, oleh sebab itulah banyak hal yang baru dijadikan sebagai alasan untuk berpoligami, seperti: (1) Kebutuhan seksual suami ; (2) Kehadiran wanita lain ; . (3) Istri kurang merawat diri; (4) Penyakit istri yang tidak dapat disembuhkan. (5). Masalah ekonomi. (6) Kurangnya pelayanan istri. (7) Adat dan budaya

Menurut istri yang dipoligami, alasan ini yang cukup sering terjadi pada pola poligami saat ini, di mana poligami yang dilakukan atau terkadang terpaksa dilakukan karena terjadi perselingkuhan antara seorang suami dengan wanita lain yang disebabkan kebersamaan mereka dalam lingkungan kerja dan lainnya.

Dalam hal ini, poligami dilangsungkan karena keterdesakan ekonomi keluarga. Ada wanita yang mau menjadi "madu" disebabkan keinginannya untuk meningkatkan ekonomi keluarga yang mengalami kesulitan akibat ketiadaan pekerjaan. Sehingga dengan menjadi "madu", wanita tersebut dapat memberi nafkah dan makan bagi keluarga.

Masih kentalnya adat dan budaya dalam pola pikir masyarakat, mengakibatkan salah satu sebab terjadinya poligami karena pengaruh adat dan budaya. Khususnya dalam hal ini poligami yang sering terjadi pada masyarakat *patrilineal*, walaupun tidak dapat dipungkiri terdapat juga pada sistem *matrilineal* dan *parental*.

Berbagai faktor penyebab poligami pada praktek di masyarakat berakibat kurangnya permohonan izin untuk berpoligami melalui jalur Pengadilan Agama (PA). Menurut pelaku poligami, mereka tidak akan memohon izin ke PA, dengan alasan sebagai berikut:

**Tabel 3. Alasan Pelaku Poligami Tidak Mengajukan Permohonan ke PA**

No.	Alasan Pelaku Poligami
1.	Malu
2.	Poligami Rahasia
3.	Sudah cukup terpenuhi rukun perkawinan
4.	Kurang pengetahuan
5.	Tidak mau berhubungan dengan masalah birokrasi
6.	Biaya Mahal

Keadaan ini dapat terlihat pada register permohonan izin poligami di PA Medan, sebagai berikut:

**Tabel 4. Penerimaan Permohonan Izin Poligami di PA Medan**

No.	Tahun	Jumlah Permohonan
1.	2000	1
2.	2001	1
3.	2002	1
4.	2003	0
5.	2004	0
6.	2005	0

Sumber: Register PA-Medan (2000-2005)

Berdasarkan register perkara permohonan izin poligami yang tercatat di PA Medan, permohonan yang masuk dalam hal izin poligami terbatas pada permohonan yang berdasarkan pada alasan atau faktor penyebab poligami karena penyakit istri yang tidak dapat disembuhkan dan karena adanya kebutuhan seksual suami yang tinggi sehingga istri tidak dapat melayani kewajibannya sebagai istri. Selain kedua faktor ini tidak ada lagi ditemui permohonan izin poligami yang disebabkan faktor penyebab yang lainnya. Dengan kata lain, pelaku poligami lebih memilih berpoligami secara *siri* daripada secara resmi apabila mereka menganggap alasan mereka berpoligami menyimpang dari ketentuan kaedah hukum yang telah ada.

## KESIMPULAN

Pada masa pra-Islam, kecenderungan faktor penyebab poligamia adalah sangat bergantung pada kebutuhan meningkatkan jumlah anggota suku atau masyarakat yang masih sedikit ataupun mengalami kekurangan akibat banyaknya kematian. Sedangkan pada masa Islam, faktor penyebab poligami itu terkait dengan memuliakan dan mengangkat derajat dan harkat seorang wanita yang selama pra-Islam berada pada titik terendah dan terhina

Sementara itu dari hasil penelitian terhadap pelaku poligami, banyak timbul hal-hal baru yang menjadi sebab berpoligami antara lain karena ekonomi adat dan yang paling sering terjadi adalah faktor yang ada dalam diri wanita sebagai istri dan pria sebagai suami. Maka dapat dilihat bahwa faktor penyebab terjadinya poligami di kalangan pelaku poligami telah banyak mengalami pergeseran yang disebabkan banyak faktor seperti antara lain lingkungan pergaulan, pola pikir yang cenderung mengarah ke pemikiran global karena adanya dukungan teknologi informasi dan lainnya.

Oleh sebab itulah, banyak hal yang menjadi faktor penyebab poligami pada praktek di masyarakat tidak lagi bersesuaian dengan kaedah yang mengatur faktor penyebab kebolehan berpoligami baik dalam UUP ataupun KHI.

## SARAN

Dengan adanya perubahan faktor penyebab terjadinya poligami, maka dalam hal ini, instansi yang berwenang dalam hal pelaksanaan perkawinan poligami yaitu Pengadilan Agama maupun KUA lebih mengkaji dan meneliti serta selektif dalam memutuskan atau membolehkan seorang suami untuk berpoligami, sehingga tidak timbul dampak yang tidak dikehendaki di kemudian hari dengan melakukan pengawasan yang ketat.

Selain itu, perlu adanya peningkatan koordinasi antara Pengadilan Agama dan KUA, sehingga tidak terjadi suatu penyimpangan dalam melakukan poligami.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Juzairi, Abdur-Rahman.1990. *al-Fiqh'atal-Madzahib al-Arba'ah:Jilid 4*. Beirut-Lubnan: Dar al-Fikr.
- Aziz, Ahmad Abdul. (tanpa tahun). *Al-Mar'ah wa Makanatahu fi Al-Islam*. Beirut-Lubnan:Dar al-Fikr.
- Ghany, Abdul,A.R. 1991. *Zauzat an-Nabi Muhammad wa Hikmat Ta'addudihin*.Dar el-Massira. Beirut.
- Munawwir, Ahmad Warson.1984. *Al-Munawwir Qamus Arab-Indonesia*. Pondok Pesantren Al Munawwir.Yogyakarta.
- Muthahari Murthadha.1981. *The Rights of Women in Islam*. World Org.for Islamic Services (WOFIS). Teheran.
- Muthbaqoni, Mazin Sholah.2005. *Az- Zawaj matsna wa tsulatsa wa ruba': al-asbab wa adh-dhawabith*) Diterjemahkan oleh Saat Mubarak. Cakrawala Publishing. Jakarta.
- Instruksi Presiden No.1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.
- Republik Indonesia Undang-undangan No. 1 Tahun 1974 tentang Undang-undang Pokok Perkawinan.
- Romulyo, Mohd.Idris.1996. *Hukum Perkawinan Islam:Suatu Analisis dari UU No. 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*. Bumi Aksara.Jakarta.
- Thaib, Hasballah.1995. *21 Masalah Aktual dalam Fiqih Islam*.Univ. Dharmawangsa. Medan.
- Thalib, Muhammad.2004.*Orang Barat Bicara Poligami*. Wihdah Press.Yogyakarta.
- Sudarsono. 1994. *Hukum Perkawinan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Wahid, Sa'ad Abdul.2005. *Tafsir Al-Hidayah: Ayat-ayat Syari'ah (Jilid I)*. Suara Muhammadiyah. Yogyakarta.

# ASPEK HUKUM PEMBERANTASAN TERORISME DI INDONESIA

**Bahtiar Marpaung**

**Abstract:** The Law enforcement against the terrorism needs to be regulated more comprehensively so that we could encounter the excessive impact arose by this action. The imperative body against the terrorism namely The Police needs to be upgraded not only the by the size (number) but also the quality and their relationship with international institution. This relationship and community participation will then from time to time keep the institution well prepared and more professional and in the long run create a harmony amongst nations.

**Kata Kunci:** Pemberantasan, Terorisme, Penegakan hukum

Perkembangan lingkungan strategis saat ini telah diwarnai dengan berubahnya isu-isu di bidang keamanan. Pada mulanya lingkungan strategis mencakup aspek geopolitik dan geostrategi seperti pengembangan kekuatan militer dan senjata strategis serta hegemoni. Saat ini telah bergeser ke arah isu-isu seperti terorisme dan bentuk-bentuk kejahatan lainnya yang perkembangannya begitu cepat dan semakin kompleks permasalahannya karena didukung oleh aktor-aktor dengan jaringan lintas negara yang rapi serta memiliki kemampuan teknologi yang tinggi.

Serangan teroris pada 11 September 2001 yang meruntuhkan gedung kembar *World Trade Center* (WTC) sebagai bagian dari supremasi ekonomi dunia yang menewaskan lebih dari 3000 orang, menjadi tonggak penting bagi Amerika Serikat dan dunia terhadap bahaya terorisme. Serangan tersebut menjadi dasar bagi pemerintahan George W Bush untuk mengabsahkan perang melawan terorisme, dengan melakukan pembasmian terhadap aktivitas-aktivitas bersenjata kelompok Al Qaeda dan teman-temannya, termasuk negara-negara yang dianggap mensponsori terorisme, yaitu Irak di bawah pemerintahan Saddam Hussein dan Afghanistan di bawah pemerintahan Talib.

Kampanye itu masih dibubuhi dengan atribut yang efektif: terorisme internasional sebagai ancaman global. Lima tahun setelah perang melawan terorisme dikumandangkan, kampanye itu kini makin kuat menjadi "perang global melawan terorisme". Namun, hingga saat ini, jawaban atas pertanyaan mendasar masih tetap belum tersedia secara memuaskan. Pertanyaan mengenai siapakah dan apakah terorisme itu, masih tetap menjadi sesuatu hal yang kabur. Di Indonesia, aksi terorisme telah membawa bangsa Indonesia ke suatu wilayah yang rawan terhadap serangan terorisme. Tragedi 12 Oktober di Legian Bali merupakan titik balik bagi bangsa, dalam hal ini pemerintah Indonesia menetapkan langkah dan kebijakan untuk mencegah terjadinya tindak pidana terorisme (preventif) dan mengungkap segala macam tindak pidana terorisme yang terjadi di Indonesia. Sebelumnya pun beberap kali terjadi tindak pidana terorisme di Indonesia, seperti peledakan bom di tempat ibadah, kedutaan besar, gedung dan fasilitas pemerintah, pertokoan, restoran cepat saji dan juga hotel dan lain-lain.

Ledakan-ledakan bom berkekuatan tinggi yang terjadi di Bali, Yakarta, Manado, dan Makassar telah menghentak perhatian bangsa. Menghentak sekaligus menggelisahkan

segenap masyarakat karena saat ini negara dan masyarakat tengah mengalami atau terancam persoalan kriminalitas terorganisir, yakni mudahnya bom diledakkan dengan dalih sebagai jihad atau strategi pertarungan atau perjuangan, dan pelampiasan ambisi, serta pemenuhan target-target eksklusif. Hal ini menyebabkan nyawa manusia menjadi tidak berarti karena dapat begitu mudahnya dirampas bahkan nyawa orang banyak yang sebenarnya tidak mengerti persoalan apa-apa di balik motif peledakan bom tersebut. “Rangkaian bom yang terjadi dalam waktu terakhir ini seakan mengedepankan suatu fakta bahwa terorisme sedang bekerja di dalam “rumah kita”, bukan diluar pintu rumah kita”. Kejadian-kejadian tersebut telah menjatuhkan Indonesia dalam pandangan internasional, di mana Indonesia telah merupakan salah satu negara yang kondusif bagi perkembangan teroris.

Terorisme telah memporak-porandakan kepastian hidup sehari-hari. Teroris memproduksi ketakutan, mengobarkan kecemasan, mematikan kreativitas dan nilai-nilai yang memanusiawikan manusia. Bangsa Indonesia, atau bangsa siapapun dan manapun tidak mengelak dari realitas dentuman di Bali yang demikian *horrible*, sebuah kata yang sangat pahit. Orang tidak mungkin berkoar-koar tentang konsep kebangsaan dengan mengedepankan budaya senyum dan keramahan dengan adanya serang terorisme tersebut. Terorisme tidak mendadak, tidak terjadi dalam sehari. Pelaku terorisme tidak bodoh, melainkan disiplin, tekun, jitu dalam sasaran, mereka berlatih, bermotivasi kokoh. Mereka selalu berupa jaringan, kelompok, tim pasukan, mafia, komando, organisasinya rapi. “Terorisme bukanlah wacana, melainkan gerakan, bukan sekedar menyebar ketakutan, tetapi juga meluluhlantakkan peradaban. Terorisme itu *action*, bukan hanya faham. Setiap *action* memiliki motivasi, kompensasi perjuangan, dan filosofi tindakan.

Menurut Indriyanto Seno Aji, Terorisme sudah menjadi bagian dari *extra ordinary crimes* yang berarti suatu kejahatan kekerasan yang berdimensi khusus atau berbeda dengan kejahatan kekerasan lainnya yang sering disebut kejahatan kebiadaban dalam era peradaban, karena kejahatan itu mengorbankan manusia/orang-orang yang tidak berdosa, sesuai dengan karakteristik kejahatan terorisme yang menggunakan kekerasan dalam operasinya. Akibat dari kejahatan terorisme dapat merusak sistem perekonomian, integritas negara, penduduk sipil yang tidak berdosa serta fasilitas umum lain dalam konteks melawan hukum yang signifikan sekali (Kompas, 2007).

Terorisme merupakan kejahatan terhadap peradaban dan merupakan salah satu ancaman serius terhadap kedaulatan tiap negara. Karena terorisme sudah merupakan kejahatan yang bersifat internasional yang menimbulkan bahaya terhadap keamanan, perdamaian dunia serta merugikan kesejahteraan masyarakat, sehingga perlu dilakukan pemberantasan secara berencana dan berkesinambungan. Dengan demikian, hak asasi orang banyak dapat dilindungi dan dijunjung tinggi. Komitmen masyarakat internasional dalam mencegah dan memberantas terorisme sudah diwujudkan dalam berbagai konvensi internasional yang menegaskan bahwa: terorisme merupakan kejahatan yang mengancam perdamaian dan keamanan umat manusia. Atas dasar itu, seluruh anggota PBB termasuk Indonesia, wajib mendukung dan melaksanakan resolusi Dewan Keamanan PBB yang mengutuk dan menyerukan seluruh anggota PBB untuk mencegah dan memberantas terorisme melalui pembentukan peraturan perundang-undangan nasional negaranya (Wahid, dkk. 2003).

## **PENGETIHAN TERORISME**

Pada saat ini tidak ada definisi hukum secara universal mengenai istilah terorisme. Hal ini menimbulkan banyak perdebatan mengenai pelaksanaan suatu aturan kepada suatu hal yang belum jelas definisi hukumnya. Ketidakteraturan definisi ini membuat dunia internasional sulit menentukan hukum mana yang dipakai dalam pencegahan dan penyelesaiannya yang akhirnya diserahkan kepada masing-masing negara untuk menyelesaikannya. Ada begitu banyak

variabel dalam menentukan dalam pendefinisian terorisme berdasarkan latar belakang, penggolongan, ciri dasar, bentuk, tujuan, strategi, ciri operasional, bentuk dan ciri organisasi dan anggota, pandangan politik, keadaan politik, ruang dan waktu dan lain-lain yang kalau kita bicarakan akan menjadi luas.

Dalam pengertian politis, terorisme memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) Merupakan intimidasi yang memaksa; (2) Memakai pembunuhan dan penghancuran secara sistematis sebagai sarana untuk suatu tujuan tertentu; (3) Korban bukan tujuan, melainkan sarana untuk menciptakan perang urat syaraf, yakni "bunuh satu orang untuk menakuti seribu orang"; (4) Target aksi teror dipilih, bekerja secara rahasia, namun tujuannya adalah publisitas; (5) Pesan aksi ini cukup jelas, meski pelaku tidak selalu menyatakan diri secara personal; (6) Para pelaku kebanyakan dimotivasi oleh idealisme yang cukup keras, misalnya "berjuang demi agama dan kemanusiaan". *Hard-core* kelompok adalah fanatikus yang siap mati. Teroris tampaknya adalah seorang pribadi narsistis, dingin secara emosional, asketis, kaku, fanatis. Tipe personalitas "prateroris" ini cocok dengan gerakan totaliter/sistem tertutup/sekte (F. Budi Hardiman; 2003).

Sedangkan tujuan-tujuan terorisme adalah: (1) Mempublikasi suatu alasan lewat aksi kekejaman, karena hanya lewat aksi semacam itu publikasi yang cepat dan massif dimungkinkan; (2) Aksi balas dendam terhadap rekan atau anggota kelompok; (3) Katalisator bagi militerisasi atau mobilisasi massa; (4) Menebar kebencian dan konflik interkomunal; (5) Mengumumkan musuh atau kambing hitam; (6) Menciptakan iklim panik massa, menghancurkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dan polisi (Hardiman, 2003).

Berdasarkan tujuan dari aksi terorisme tersebut, maka tipologi terorisme dapat dibagi dalam beberapa tipe, yaitu: Pertama, Terorisme epifenomenal (teror dari bawah) Tujuan: tanpa tujuan khusus, suatu hasil samping kekerasan horisontal berskala besar. Ciri-ciri: tak terencana rapi, terjadi dalam konteks perjuangan yang sengit. Kedua, Terorisme revolusioner (teror dari bawah) Tujuan: revolusi atau perubahan tadikal atas sistem yang ada. Ciri-ciri: selalu merupakan fenomena kelompok, struktur kepemimpinan, program, ideologi, konspirasi, elemen paramiliter. Ketiga, Terorisme subrevolusioner (teror dari bawah) Tujuan: motif politis, menekan pemerintah untuk mengubah kebijakan atau hukum, perang politis dengan kelompok rival, menyingkirkan pejabat tertentu. Ciri-ciri: dilakukan oleh kelompok kecil, bisa juga individu, sulit diprediksi, kadang sulit dibedakan apakah psikopatologis atau kriminal. Keempat, Terorisme represif (teror dari atas/terorisme negara). Tujuan: menindas individu atau kelompok (oposisi) yang tidak dikehendaki oleh penindas (rejim otoriter/totaliter) dengan cara likuidasi. Ciri-ciri: berkembang menjadi teror massa, ada aparat teror, polisi rahasia, teknik penganiayaan, penyebaran rasa curiga di kalangan rakyat, wahana untuk paranoia pemimpin. (Hardiman, 2003).

Sedangkan menurut skala aksi dan organisasinya, dapat dibedakan: Pertama, Terorisme intra-nasional. Jaringan organisasi dan aksi terbatas oleh teritorial negara tertentu. Kedua, Terorisme internasional; (a) Diarahkan kepada orang-orang asing dan aset-aset asing. (b) Diorganisasikan oleh pemerintah atau organisasi yang lebih daripada satu negara. (c) Bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah asing. Ketiga, Terorisme transnasional; Jaringan global yang mempersiapkan revolusi global untuk tatanan dunia baru (bagian dari terorisme internasional yang menjadi radikal) (Hardiman, 2003).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, terorisme diartikan sebagai penggunaan kekerasan untuk menimbulkan ketakutan dalam usaha mencapai suatu tujuan terutama tujuan politik. Sedangkan dalam kamus hukum, terorisme diartikan sebagai perbuatan jahat yang umumnya ditujukan sebagai perbuatan jahat yang umumnya ditujukan kepada negara, yang tujuannya menakut-nakuti orang tertentu, kelompok-kelompok tertentu ataupun masyarakat tertentu untuk tujuan politik (Hamzah, 2004).

Berdasarkan usulan dari konsensus akademis tahun 1999, yang ditetapkan *United Nations General Assembly*, definisi tentang terorisme adalah sebagai berikut *Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual, group or state actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby in contrast to assassination the direct targets of attacks are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative of symbolic targets) form a target population, and serve as message generators. Threat and violence based communication processes between terrorist (organization), (imperiled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought.*

Sedikitnya ada tiga elemen yang harus dipenuhi untuk dapat memenuhi unsur definisi di atas, yaitu motif politik, rencana atau niat, dan penggunaan kekerasan.

Menurut Konvensi PBB tahun 1937, terorisme adalah segala bentuk tindak kejahatan yang ditujukan langsung kepada negara dengan maksud menciptakan bentuk teror terhadap orang-orang tertentu atau kelompok orang atau masyarakat luas (Sudarsono, 2004).

Ayatullah Sheikh Muhammad AI Taskhiri, menyatakan: *"terrorism is an act carried out to achieve on in "human and corrupt objective and involving threat to security of mankind, and violation of rights acknowledge by religion and mankind* (Sudarsono, 2004).

Selanjutnya menurut FBI, *"terrorism is the unlawful use of force or violence "against persons or property to intimidate or coerce a government, civilian populations, or any segment threat, in furtherance of political or social objective* (Sudarsono, 2004).

Dari sebuah forum curah pendapat (*brain-storming*) antara para akademisi, profesional, pakar, pengamat politik dan diplomat terkemuka yang diadakan di Kantor Menko Polkam tanggal 15 September 2001, dapat dicatat beberapa pendapat atau pandangan mereka mengenai terorisme, adalah sebagai berikut: Terorisme dapat diartikan sebagai tindakan kekerasan yang dilakukan sekelompok orang (ekstrimis, separatis, suku bangsa) sebagai jalan terakhir untuk memperoleh keadilan yang tidak dapat dicapai mereka melalui saluran resmi atau jalur hukum.

Dari pandangan mereka dapat dikemukakan juga bahwa tindakan kekerasan (*terrorism*) tersebut diartikan sebagai cara (*means*) atau senjata bagi kelompok yang lemah untuk melawan kelompok yang kuat atau suatu cara bagi kelompok tertentu untuk mencapai tujuan dan selanjutnya dapat diartikan sebagai: (a) Cara kelompok miskin untuk meminta perhatian kelompok si kaya. (b) Cara kelompok yang dimarjinalkan terhadap kelompok yang diuntungkan. (c) Cara kelompok yang tertekan terhadap kelompok yang arogan. (d) Cara kelompok yang dimusuhi, diblokade, diembargo, diperlakukan tidak adil, dan sebagainya.

Mengacu pada Perpu No. 1/2002 yang disahkan menjadi undang – undang No. 15 Tahun 2003, memberikan pengertian tindak pidana terorisme adalah setiap tindakan dari seseorang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional. Seseorang dalam pengertian di atas dapat bersifat perorangan, kelompok, orang sipil, militer, maupun polisi yang bertanggung jawab secara individual, atau korporasi.

## **PERKEMBANGAN TERORISME DI DUNIA**

Dari catatan sejarah dapat diketahui bahwa tindakan terorisme sebagai cara (*means*) atau senjata bagi kelompok yang lemah atau tertekan terhadap yang kuat seperti dilakukan oleh kelompok IRA di Irlandia, Red Army di Jepang, Palestina di daerah pendudukan Israel, gerilyawan NPA di Philipina, Harakat Al Anshar (dikenal juga sebagai Harakat Al Mujahidin) di Pakistan, Gerilyawan Laskar Jhangvi di Kasmir, Jamaat Ulema-i-Islami dan Sepha-i-Sahaba di Pakistan), Macan Tamil di Srilanka, Aum Shinrikyo di Jepang. Namun yang paling terkenal karena mempunyai jaringan luas secara global dan mempunyai akses ke berbagai kelompok teroris atau kelompok radikal militan dan dengan dukungan dana yang besar adalah organisasi Al-Qaeda pimpinan Osama bin Laden. Organisasi ini mempunyai infrastruktur operasional (*operational infrastructure*) dan infrastruktur pendukung (*support infrastructure*).

Sejak serangan teroris terhadap WTC dan Pentagon pada tanggal 11 September 2001 dan serangan teror bom Bali pada tanggal 12 Oktober 2002 organisasi teroris Al-Qaeda dan kelompok-kelompok teroris yang terkait dengan Al-Qaeda (termasuk) Jamaah Islamiah di Asia Tenggara telah dijadikan prioritas dan target utama dalam perang melawan terorisme. PBB telah mengeluarkan resolusi Majelis Umum PBB No.A/Res/56/1 tanggal 12 September 2001 mengenai serangan teroris terhadap WTC dan Pentagon dan resolusi Dewan Keamanan PBB No.1438 tanggal 14 Oktober 2002 tentang peristiwa peledakan bom di Bali. Masyarakat internasional telah sepakat untuk bekerjasama memerangi terorisme. Pada tingkat nasional tanggal 18 Oktober 2002 pemerintah RI telah mengeluarkan Perpu No.1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme diikuti Inpres No. 4/2002 tentang Penunjukan Instansi Pemerintah yang Berwenang untuk Mengkoordinasikan Tindakan Memerangi Terorisme.

## **PERKEMBANGAN TERORISME DI INDONESIA**

Hasil investigasi kasus bom Bali dan Makassar telah mengungkapkan fakta-fakta yang jelas tentang keterkaitan antara para pelaku dari kelompok radikal militan lokal dengan jaringan terorisme internasional Jamaah Islamiyah pimpinan Abu Bakar Ba'asyir. PBB telah menetapkan Jamaah Islamiah sebagai organisasi terorisme internasional dan merupakan bagian dari jaringan Al-Qaeda. Al-Qaeda memulai infiltrasinya melalui orang - orang radikal Indonesia yang berada di Malaysia. Pada tahun 1992 Abdulah Sungkar mendirikan Jamaah Islamiah setelah ia bertemu dengan Osama bin Laden di Afganistan dan menetapkan secara resmi bahwa Jamaah Islamiah adalah Associate Group dari Al-Qaeda. Selama di Malaysia Al-Qaeda mengembangkan Jamaah Islamiah menjadi suatu Pan Asia Network. Jamaah Islamiah kemudian mengkumandangkan suatu perjuangan jihad untuk membentuk Qaulah Islamiah yaitu suatu Republik Islam yang mencakup Thailand Selatan, Malaysia, Singapura, Indonesia, Brunei Darussalam dan Philipina Selatan.

Pada tahun 1998, Abu Bakar Ba'asyir menjadi pimpinan Jamaah Islamiah yaitu suatu organisasi regional dan mengikuti model organisasi Al-Qaeda dengan Amir sebagai kepala (Abu Bakar Ba'asyir) dibantu oleh suatu shura regional yang terdiri atas Ridwan Isamudin alias Hambali (*Operation Head*), Muhammad Iqbal dan Fais Abu Bakar Bafana. Shura regional ini berpusat di Malaysia (termasuk Singapura), shura Indonesia dan shura Philipina Selatan. Shura regional berpindah ke Indonesia pada tahun 2000 berpusat di Surakarta.

Peledakan bom di Indonesia yang digolongkan sebagai serangan teroris telah dimulai pada tahun 1998, yaitu peledakan bom di gedung Atrium Senen, Jakarta. Sejak saat itu, rangkaian peledakan bom terjadi di berbagai wilayah Indonesia dengan berbagai target atau sasaran yang berbeda-beda. Deskripsi kejadian peledakan bom di Indonesia sejak tahun 1998 hingga tahun 2005 diringkaskan sebagai berikut:

No.	Deskripsi Kejadian	Waktu Kejadian
1.	Peledakan di Gedung Atrium Senen, Jakarta	01-12-1998
2.	Peledakan di Plaza Hayam Wuruk, Jakarta	15-04-1999
3.	Peledakan di Masjid Istiqlal, Jakarta	1999
4.	Peledakan di Gereja (GKPI) Medan	28-05-2000
5.	Peledakan di Gereja Katolik Medan	29-05-2000
6.	Peledakan di Rumah Dubes Filipina, Jakarta	01-08-2000
7.	Peledakan di Gedung Atrium Senen, Jakarta	01-08-2001, 23-04-2001
8.	Peledakan di Beberapa Gereja di Malam Natal	2000 dan 2001
9.	Peledakan di Kuta Bali	12-10-2002
10.	Peledakan di Manado	November 2002
11.	Peledakan di McDonald Makasar	05-12-2002
12.	Peledakan di Hotel JW. Marriot, Jakarta,	05-08-2003
13.	Peledakan di depan Kedubes Australia, Jakarta,	09 –09-2004
14.	Peledakan bom Bali II	01- 10 - 2005

Sumber: Desk Anti Teroris, [www.polkam.go.id](http://www.polkam.go.id)

### **PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME DI INDONESIA**

Menyikapi perkembangan terorisme yang terjadi khususnya peledakan bom di Kuta Bali, pemerintah melalui kekuasaan eksekutif mengeluarkan PERPU No.1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, mulai berlaku sejak tanggal 18 Oktober 2002 dan PERPU No.2/2002 tentang Pemberlakuan PERPU No.1/2002 pada peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002, yang kemudian dilanjutkan dengan UU N0. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Berkaitan dengan teror bom di Bali, hampir semua negara memberikan perhatian dan dukungan konkrit terhadap upaya Indonesia dalam pengungkapan kasus bom Bali, terutama dalam proses investigasi untuk menangkap para pelaku teror dan mengajukan mereka ke sidang pengadilan. Dengan tertangkapnya para teroris tersebut, maka telah terungkap fakta yang jelas di mana teroris lokal telah mempunyai hubungan erat dengan jaringan teroris global. Timbul kesadaran dan keyakinan kita bahwa perang melawan terorisme mengharuskan kita untuk melakukan sinergi upaya secara komprehensif dengan pendekatan lintas sektoral dan lintas negara. Untuk itu, perlu ditetapkan suatu strategi nasional dalam rangka perang melawan terorisme. Misi nasional dalam pemberantasan terorisme adalah menghentikan aksi teroris yang mengancam kehidupan bangsa, warga negara dan kepentingan nasional serta menciptakan lingkungan internasional yang tidak menyuburkan terorisme. Untuk memenuhi misi ini harus dilaksanakan upaya-upaya strategis sebagai berikut: Pertama, mengalahkan teroris dan organisasinya dengan menghancurkan persembunyiannya, kepemimpinannya, komando, kontrol, komunikasi dukungan materil dan keuangan. Kita harus bekerjasama dan mengembangkan kemitraan baik di luar maupun di dalam negeri untuk mengisolasi teroris. Mendorong instansi terkait untuk mengembangkan upaya penegakkan hukum, dengan

didukung oleh intelijen dan instansi terkait lainnya serta mengembangkan mekanisme penanganan aksi teror dalam suatu sistem keterpaduan dan koordinasi. Kedua, meningkatkan kesiapsiagaan dan kewaspadaan semua komponen bangsa terhadap ancaman terorisme untuk mencegah dijadikannya wilayah tanah air Indonesia sebagai tempat persembunyian para teroris dan tempat tumbuh subur ideologi terorisme. Ketiga, menghilangkan faktor-faktor korelatif penyebab yang dapat dieksploitasi menjadi alasan pembenaran aksi teroris seperti kesenjangan sosial, kemiskinan, konflik politik dan SARA. Keempat, melindungi bangsa, warga negara dan kepentingan nasional. Kemenangan perang melawan terorisme dapat dicapai melalui upaya berkelanjutan dengan menekan ruang lingkup dan kapabilitas organisasi teroris, mengisolasi teroris dan menghancurkannya. Kemenangan hanya dapat dicapai selama pemerintah dan rakyat memelihara kesiapsiagaan dan bekerja tanpa mengenal lelah untuk mencegah teroris melakukan tindakan yang membawa bencana (Sumarno, 2006).

Setelah Perpu tersebut keluar dan kemudian menjadi Undang-Undangpun bukan berarti tindak pidana terorisme berkurang, malahan semakin mengancam keamanan nasional bangsa Indonesia dengan masih banyaknya terjadi aktivitas terorisme di Indonesia. Tercatat ada belasan tindak pidana terorisme itu pun belum mencakup yang dalam skala kecil dan yang terjadi di daerah konflik seperti Ambon dan Poso.

Pembuatan kebijakan yang komprehensif dan terintegrasi mengenai terorisme meliputi 2 hal yaitu: Pertama, anti-terorisme yakni kebijakan yang merupakan segenap kebijakan yang dimaksud untuk mencegah dan menghilangkan peluang bagi tumbuhnya terorisme yang meliputi keadilan, demokrasi, korupsi, tumbuhnya kekerasan. Sebagai kebijakan preventif. Anti terorisme memerlukan komprehensi dimensi-dimensi sosial, ekonomi, kultural, politik dan hubungan luar negeri. Kedua, Kontra-terorisme yang merupakan instrumen yang menitikberatkan pada aspek terhadap segala macam tindakan terorisme dan aksi-aksi teror. Kebijakan ini bersifat koersif yang menuntut profesionalitas dan proporsionalitas instrumen penindak (Hardiawan, 2003).

Kejahatan terorisme tidak dapat disamakan dengan kejahatan biasa, selain kejahatan itu dilakukan secara sistematis profesional dengan melalui jaringan yang terorganisir yang berskala regional maupun internasional, memiliki tujuan politik atau ideologi dengan cara menimbulkan rasa takut, panik dan *chaos* di masyarakat, sampai dengan jatuhnya banyak korban yang tewas dan luka-luka atas masyarakat yang tidak berdosa. “Kejahatan terorisme juga didukung oleh motivasi yang kuat dari pelakunya yang secara khusus juga sudah memperhitungkan kondisi hukum di suatu negara dan implementasinya selama ini (Wahid, 2003).

Terorisme dengan meledakkan bom seperti yang terjadi di Bali dan Manado atau beberapa tempat lainnya di tanah air, tidaklah dapat disamakan dengan tindak pidana biasa yang diatur di dalam Pasal 187 KUHP, sekalipun secara substansial tindakannya memiliki kesamaan dalam kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang, tetapi secara esensial tindakan terorisme tersebut bukan hanya membahayakan keamanan umum, tetapi telah memakan banyak korban nyawa manusia yang tidak sedikit, bahkan telah menimbulkan rasa takut, panik, dan *chaos* dalam masyarakat sampai pada hancurnya perekonomian nasional.

Menurut Gayus Lumbun, dengan adanya perangkat hukum dalam penindakan terorisme, kekhawatiran akan disalahgunakannya oleh aparat pemegang kekuasaan tertentu atau untuk mengikuti kehendak dan kepentingan suatu golongan, tidaklah berasal untuk tetap membiarkan adanya kekosongan hukum tentang pemberantasan terorisme. (Kompas, 2002) Undang-undang yang mengatur tentang pemberantasan dan penindakan terorisme dapat dipakai sebagai standar operasi (*operation standart procedures*), di samping diperlukan adanya kepastian hukum dalam penindakan terorisme, di mana semua pihak yang terkait dalam penindakan kejahatan terorisme dapat melakukannya dengan mantap secara profesional.

Menurut Kantor Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Republik Indonesia (Menko Polkam), kebijakan dasar dalam pemberantasan terorisme adalah: Pertama, Perang melawan teror ialah kebutuhan mendesak untuk melindungi WNI sesuai tujuan nasional yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Kedua, Bahwa kebijakan dan langkah pemerintah untuk menyusun undang-undang tentang pemberantasan terorisme bukan karena tekanan negara-negara maju. Ketiga, Langkah-langkah pemberantasan terorisme tidak melanggar HAM tapi justru untuk melindungi HAM. Adanya undang-undang pemberantasan terorisme untuk memberikan kepastian hukum dan memberi batas-batas yang jelas tentang tindakan yang dapat dilakukan dan tindakan yang tidak boleh dilakukan oleh aparat. Keempat, Bahwa langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah tidak diskriminatif. Undang - undang terorisme tidak ditujukan pada suatu kelompok manapun. Siapa pun yang melakukan perbuatan teror akan diperlakukan sarna sesuai perbuatannya dan tanpa melihat latar belakang etnis maupun agamanya. Kelima, Bahwa undang-undang terorisme didasarkan pada 3 paradigma sebagai berikut: (a) Melindungi bangsa dan kedaulatan NKRI. (b) Melindungi hak azasi korban dan saksi-saksi. (c) Melindungi hak azasi pelaku terorisme. Keenam, Bahwa kerjasama dengan pihak asing dalam memberantas terorisme adalah keharusan karena gerakan terorisme mempunyai jaringan global dan hal ini merupakan perwujudan dan upaya mencapai tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, yaitu turut serta mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi. Ketujuh, Bahwa terorisme internasional ataupun terorisme lokal yang berkolaborasi dengan terorisme internasional merupakan ancaman bagi kemanusiaan dan sangat membahayakan ketertiban dan keamanan dunia termasuk bangsa dan negara RI. Kedelapan, Bahwa untuk mencegah dan mendorong agar tidak timbul korban-korban masal yang tidak berdosa akibat tindakan terorisme maka diperlukan keberanian masyarakat luas untuk segera melaporkan jika menemukan kejadian-kejadian yang mengarah pada tindakan terorisme. Kesembilan, Bahwa dalam perang melawan terorisme perlu dilakukan upaya secara terkoordinasi lintas instansi, lintas nasional dan secara simultan dilakukan langkah-langkah yang bersifat; represif, preventif, preemtif maupun rehabilitasi. Pengalaman berbagai negara menerapkan konsep yang hanya mengutamakan tindakan represif dengan kekuatan bersenjata ataupun dengan penegakan hukum secara tegas bagaimanapun tidak akan efektif menghentikan terorisme. Selain langkah represif dan preventif kita harus menyentuh akar terorisme (*roots of terrorism*) melalui langkah-langkah resosialisasi dan reintegrasi para pelaku terorisme ke dalam masyarakat. Upaya pencegahan dan penanggulangan terorisme secara preventif maupun represif dengan menindak tegas pelaku tindakan teror serta mendorong peran serta masyarakat telah mencapai hasil yang signifikan dengan ditandai oleh situasi keamanan yang kondusif dan dapat diminimalisirnya aksi terorisme seperti peledakan bom yang terjadi di daerah konflik khususnya di Poso. Hal ini merupakan suatu kemajuan yang cukup berarti dibandingkan dengan kondisi 4 tahun sebelumnya, di mana wilayah Indonesia sering terjadi aksi terorisme berupa peledakan bom dengan daya ledak yang cukup besar yang bernuansa internasional.

Situasi keamanan yang kondusif tersebut merupakan prestasi kinerja aparat keamanan dalam mencegah dan menanggulangi terorisme, melalui perburuan dan penangkapan para pelaku teror maupun terhadap orang-orang yang diduga terlibat dalam aksi terorisme termasuk terbunuhnya tokoh utama tindak terorisme Dr. Azhari pada tahun 2005. Peristiwa tersebut telah dapat mengungkap lebih luas jaringan teroris di Indonesia termasuk kegiatan tokoh Nurdin M. Top yang telah mengembangkan sel-sel terorisme di berbagai daerah. Namun demikian, masih belum tertangkapnya semua tokoh utama terorisme menjadi tantangan bagi aparat keamanan dalam penanganan aksi terorisme. Aparat keamanan dan intelijen negara dituntut untuk dapat melakukan pencegahan terhadap perkembangan terorisme selanjutnya pada masa yang akan datang di Indonesia. Untuk itu, upaya secara terus menerus pencegahan dan penanggulangan

terorisme dengan memburu tokoh beserta jaringannya melalui penangkapan hidup atau mati para pelaku aksi terorisme, pemutusan sebagian jaringan terorisme, proses hukum pelaku terorisme, dan eksekusi penjara serta persiapan eksekusi mati bagi teroris merupakan hal yang tidak dapat ditawar lagi.

Undang-undang No. 15 Tahun 2003, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang dijadikan sebagai dasar hukum pemberantasan tindak pidana terorisme di Indonesia, menyebutkan dalam Pasal 1 ayat (1), bahwa: tindak pidana terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.

Sedangkan yang dimaksud dengan unsur-unsur terorisme dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme di atas adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan secara sistematis dengan maksud menghancurkan kedaulatan bangsa dan negara dengan membahayakan bagi kedaulatan bangsa dan negara yang dilakukan dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban secara massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional.

Tindak pidana terorisme tersebut di atas terdapat di dalam rumusan Pasal 6 Undang-undang No. 15 Tahun 2003, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang dikwalifikasikan sebagai delik materil. Disebutkan dalam Pasal 6 UU 15/2003 bahwa tindakan tersebut diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 6 UU No. 15 Tahun 2003 memberikan penekanan pada akibat yang dilarang yaitu hilangnya nyawa, hilangnya harta atau kerusakan dan kehancuran. Kalaupun yang dimaksudkan adalah kerusakan atau kehancuran lingkungan hidup adalah tercemarnya atau rusaknya kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk lainnya.

Dalam Undang-undang No. 15 Tahun 2003, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme membatasi atau mengecualikan tindak pidana selain yang bermotif politik. Pengaturannya dirumuskan dalam Pasal 5 yang menyatakan bahwa, tindak pidana terorisme yang diatur dalam Undang-Undang ini dikecualikan dari tindak pidana politik, tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik, dan tindak pidana dengan tujuan politik yang menghambat proses aktradiksi.

Sedangkan mengenai delik formil Tindak Pidana Terorisme terdapat dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 12 Undang-undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Bunyi rumusan Pasal 7 adalah: Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan bermaksud untuk menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa atau harta benda orang lain, atau untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis, atau lingkungan hidup, atau fasilitas publik, atau internasional, dipidana dengan pidana penjara paling lama seumur hidup.

Dalam hal ini perbuatan yang dilarang yang dikategorikan sebagai kegiatan terorisme adalah bermaksud melakukan perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan di mana perbuatan itu dapat menimbulkan suasana teror di tengah-tengah masyarakat.

## KESIMPULAN

Dalam mengatasi tindak pidana terorisme sebagai upaya dilakukan lembaga pemerintah untuk mempersempit ruang gerak serta mencegah dan menanggulangi gerakan terorisme dengan membentuk satuan-satuan anti teror baik dari kepolisian maupun lembaga-lembaga non pemerintahan lainnya. Di samping itu perlu dilakukan kerjasama secara menyeluruh antara aparat, birokrasi serta struktur hukum yang kuat. Undang-undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme memberikan landasan hukum yang kuat bagi aparat penegak hukum akan pemberantasan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia. Dalam Undang-undang ini disebutkan bahwa: yang dimaksud dengan Tindak Pidana Terorisme adalah: (1). Segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan Undang-Undang ini (Pasal 1 ayat (1).), (2). Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat masal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional (Pasal 6).

Selain kerjasama antar aparat dan antar negara yang juga diperlukan adalah ditingkatkannya kinerja lembaga intelijen negara untuk dapat mengungkap pelaku dan motif di balik aksi terorisme serta akar permasalahan yang dihadapi. Serta peningkatan peran serta masyarakat dan kerjasama internasional dengan negara lain.

## DAFTAR PUSTAKA

- Hamzah, Andi. 1986. *Kamus Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Hardiman, F. Budi. 2003. *Terorisme Dalam Perdebatan Global*. Imparsial Koalisi untuk Keselamatan Sipil. Jakarta
- Hardiaman, F. Budi, et.al. 2003. *Terorisme: Defini, Aksi dan Regulasi*. Imparsial Koalisi untuk Keselamatan Sipil. Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 1990. Balai Pustaka. Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Republik Indonesia (Menko Polkam). 2004. *Terorisme dan Penanggulangannya*, [www.polkam.go.id](http://www.polkam.go.id).
- Manullang, A.C. 2006. *Terorisme & Operasi Intelijen, Behauptung Ohne Beweis (Dugaan Tanpa Bukti)*. Mannazaitun. Jakarta.
- Poetranto, Tri. 2006. *Terorisme..., Bagaimana Mengatasinya?* Puslitbang Strahan Balitbang Dephan, STT No. 2289 Volume 9 Nomor 17 Tahun 2006.
- Sabadan, Daan, dan Kunarto. 1999. *Kejahatan Berdimensi Baru*. Cipta Manunggal, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Rajawali Press. Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mahmudji. 1995. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Press. Jakarta.
- Sudarsono, Juwono. 2004. *Indonesia dan Terorisme Internasional*. [www.kompas.com](http://www.kompas.com).

Sumarno, Bambang. 2006. *Peran Aparat Intelijen Dalam Mengatasi Terorisme di Indonesia*. Dispenad. Jakarta.

Sunggono, Bambang. 1998. *Metode Penelitian Hukum*. Rajawali Press. Jakarta.

United Nations General Assembly Committee, April 2002. [www.unamich.org/MUN/semuna](http://www.unamich.org/MUN/semuna).

Wahid, Abdul; Sunardi dan Muhhamad Imam Sidik. 2004. *Kejahatan Terorisme: Perspektif Agama, HAM dan Hukum*. Refika Aditama. Bandung.

Yudhoyono, Susilo Bambang. 2002. *Selamatkan Negara Kita dari Terorisme*. Kementerian Koordinator Polkam. Jakarta.

Republik Indonesia. 1946. Undang-Undang No.1 tentang *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.

Republik Indonesia. 2003. Undang-undang No.15 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*.

Surat Kabar Harian Kompas, 20 September 2002.

Surat Kabar Harian Kompas, 19 Oktober 2002.

Surat Kabar Harian Kompas, 29 Oktober 2002.

# FUNGSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA DALAM PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM

**Husni Jalil**

**Abstract:** The Ulama (Pious People) in Acehese society has a distinctive status which is parallel to other regional institutions in Aceh Province. Such a status positing Ulama institution (Majelis Permusyawaratan Ulama) as important partner for regional government. However, there is a limited opportunity in making the decree of such regional partner. This is caused by the function of Ulama Institution which giving advise, consideration, proposal to the regional government where the final decision being made by such regional government.

**Kata Kunci:** Fungsi, Ulama, Pemerintah, Aceh

Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 menyebutkan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian "Perkataan khusus" memiliki cakupan yang luas, (Manan, 2001:15) antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Retnani, 2000: 1).

Pada awalnya Provinsi Daerah Istimewa Aceh telah berdiri sendiri sebagai Daerah otonom yang terpisah dari Provinsi Sumatera Timur (sekarang Sumatra Utara), namun pemerintah pusat menyatukan kembali menjadi bagian dari Sumatra Timur. Akibat penyatuan tersebut, menyebabkan rakyat Aceh melakukan reaksi keras dengan terjadinya pemberontakan DI/TII yang dipimpin oleh Daud Beureueh pada Tahun 1953. Pemberontakan tersebut baru dapat diselesaikan dengan Ikrar Lamteh melalui Missi Hardi No. I/MISSI/1959 yang melahirkan keistimewaan Aceh dalam tiga bidang yaitu: Keistimewaan di bidang agama; pendidikan dan adat.

Dalam kenyataannya keistimewaan tersebut Pemerintah Pusat tidak sepenuh hati melaksanakannya, hanya sebagai simbul belaka, sehingga rakyat Aceh kecewa lagi. Di era reformasi timbul desakan untuk melaksanakan Syariat Islam di Provinsi NAD, maka Pemerintah Pusat memenuhi tuntutan tersebut dengan diundangkannya UU No. 44 Tahun 1999, tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU No. 11 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa semboyan kehidupan bermasyarakat yang utama bagi masyarakat Aceh adalah: "*Adat hak Po Teumeureuhom; hukom bak Syiah Kuala: Qanun bak Putro phang; Reusam bak Laksamana*" (yang artinya: adat dari Sultan, hukum dari Ulama, Qanun dari Putri Pahang, dan reusam dari Laksamana). Dengan diberlakukannya kedua UU tersebut, pemerintah mencoba membangkitkan kembali peran ulama dalam masyarakat Aceh dengan membentuk Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU).

Pasal 9 Undang-undang No. 44 Tahun 1999 hanya menyebutkan bahwa: Daerah membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama dan bersifat independen

yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang islami.

Pasal 3 Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pertimbangan Ulama (MPU) Provinsi Daerah Istimewa Aceh menjelaskan tentang kedudukan MPU merupakan suatu Badan yang independen sebagai mitra sejajar pemerintah daerah dan DPRD dan bukan unsur pelaksanaan pemerintah daerah.

Tugas MPU, yaitu memberikan masukan, pertimbangan, bimbingan dan nasehat serta saran-saran dalam menentukan kebijakan daerah dari aspek syari'at Islam, baik kepada pemerintah daerah maupun kepada masyarakat di daerah. MPU juga ikut bertanggung jawab atas terselenggaranya pemerintahan yang jujur, bersih dan berwibawa serta islami di daerah (Pasal 4, 5 dan 6 Perda No. 3 Tahun 2000).

Berdasarkan latar belakang tersebut maka yang menjadi masalah adalah, Bagaimanakah fungsi MPU dalam pelaksanaan otonomi khusus? dan sejauh mana kekuatan mengikat atas pertimbangan MPU kepada Kepala Daerah?

## **METODE**

Dalam penelitian ini digunakan metode deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian untuk mengkaji kaedah dan asas hukum (Manan, 1999: 4). Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dan untuk menunjang akurasi data dipergunakan *metode sosiologis*.

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu: Penelitian kepustakaan dilakukan guna memperoleh data skunder dengan menggunakan data skunder, berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen serta tulisan para pakar dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang terkait dengan penelitian ini untuk mendukung data skunder dilakukan penelitian lapangan guna memperoleh data primer yakni tentang fungsi dan kedudukan MPU dalam pelaksanaan otonomi khusus selama ini. Data ini diperoleh melalui wawancara dengan para tokoh masyarakat, ulama, para pejabat di lokasi penelitian, maupun para ahli yang mempunyai perhatian khusus terhadap MPU. Data yang terkumpulkan dari hasil penelitian ini dianalisis dengan pendekatan secara kualitatif.

## **FUNGSI MPU DALAM PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS**

Fungsi MPU sebagaimana ditetapkan dalam Perda No. 3 Tahun 2000 adalah menetapkan fatwa hukum, memberikan pertimbangan baik diminta atau tidak terhadap kebijakan daerah, terutama dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang islami.

MPU merupakan mitra sejajar pemerintah daerah dan DPRD. Hubungan Tata Kerja MPU dengan eksekutif, legislatif dan instansi lainnya telah diatur secara rinci dalam Qanun No. 23 Tahun 2003, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 bahwa MPU merupakan mitra kerja Badan Eksekutif dalam penentuan kebijakan daerah terutama yang berkaitan dengan Syariat Islam. Sebagai mitra MPU wajib memberikan, pertimbangan dan saran-saran kepada Badan eksekutif dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan daerah baik bidang pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan, tatanan hukum dan baik bidang pemerintahan, pembangunan maupun pembinaan kemasyarakatan.

Pasal 4 qanun tersebut, badan eksekutif dalam menjalankan kebijakan daerah wajib memposisikan MPU sebagai independen dan mitra kerja terutama yang berakitan dengan Syariat Islam dan wajib meminta masukan, pertimbangan dan saran dari MPU dalam menjalankan kebijakan daerah, di bidang pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan, tatanan hukum dan tatanan ekonomi yang islami. Demikian juga halnya hubungan MPU dengan badan legislatif di mana MPU juga sebagai badan independen dan

mitra kerja legislatif dalam menjalankan fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan terutama di bidang Syariat Islam.

Dengan demikian, fungsi MPU ada dua yaitu sebagai penasehat yang memberi saran, pertimbangan kepada pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif) dan sebagai pengawas terhadap pelaksanaan kebijakan daerah, baik bidang pemerintahan, pembangunan maupun pembinaan kemasyarakatan serta tatanan hukum dan tatanan ekonomi yang islami.

Keberadaan ulama dalam masyarakat Aceh memiliki status tersendiri, yang sejajar dengan instansi daerah lainnya, sehingga menempatkan MPU menjadi penting sebagai mitra pemerintahan daerah. Namun kesempatan dalam membuat keputusan sebagai mitra sejajar sangat terbatas. Hal ini disebabkan MPU berfungsi sebagai pemberi saran, pertimbangan, usul kepada pemerintah daerah, tetapi keputusannya tetap berada pada pihak pemerintahan daerah. Meskipun secara yuridis MPU kedudukannya sebagai mitra sejajar pemerintah daerah dan DPRD, tetapi dalam prakteknya belum berjalan secara maksimal, hanya sebatas hubungan konsultatif.

Sebagai badan konsultatif maka produk utama MPU adalah berupa saran, usul serta pertimbangan mengenai masalah-masalah pemerintahan dan kemasyarakatan dari aspek syariat Islam secara kaffah, terutama masalah-masalah daerah yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD serta instansi lainnya, baik atas permintaan maupun atas inisiatif MPU sendiri. MPU mempunyai kedudukan yang bebas dan tidak tergantung pada Kepala Daerah dan DPRD atau kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsinya tersebut, MPU mempunyai hak dan kewajiban yaitu: pertama, MPU berhak mengajukan usul kepada pemerintahan daerah (Eksekutif dan legislatif). Kedua, MPU berkewajiban memberi masukan, pertimbangan dalam menentukan kebijakan daerah dari aspek syariat Islam secara kaffah serta memberi jawaban atas pertanyaan kepala daerah.

Dalam sistem Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah adalah penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan Daerah. Hal ini berarti seluruh tanggung-jawab penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berada di atas pundak Kepala Daerah, sedangkan MPU adalah sebagai badan yang memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Kepala Daerah, tetapi tidak terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, MPU bersifat pasif dalam memberikan pertimbangan, usulan kepada pemerintah daerah dan DPRD. Selama ini MPU memberi fatwa tapi pelaksanaannya tidak berjalan secara efektif. Hal ini karena MPU tidak cukup mempunyai aparat yang dapat mengamati seluruh kebijaksanaan Kepala Daerah yang telah dilaksanakan sejalan dengan pertimbangan yang telah diberikan. Oleh karena itu, pertanggungjawaban MPU terhadap pertimbangan-pertimbangan yang diberikan kepada Kepala Daerah sulit termonitor. Hal penting adalah fungsi atau tugas MPU telah dilaksanakan walaupun tidak seluruhnya diterima oleh Kepala Daerah. Diterima atau tidaknya pertimbangan-pertimbangan MPU menjadi tanggungjawab moral Kepala Daerah untuk diperhatikan. Oleh karena itu MPU dituntut lebih aktif dan kreatif dalam memantau pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di daerah.

Secara formal MPU telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, meskipun implementasinya namun dari segi materiil masih perlu ditingkatkan sehingga pertimbangan yang diberikan menjadi pedoman bagi Kepala Daerah dalam mengambil atau melaksanakan suatu kebijaksanaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sebaliknya, pertanyaan Kepala Daerah masih terbatas pada pertimbangan-pertimbangan yang telah diberikan oleh MPU, dalam arti bahwa pertanyaan Kepala Daerah hanya sekedar untuk meminta penjelasan terhadap pertimbangan yang disampaikan secara tertulis oleh MPU,

seyogianya hal-hal lain yang menyangkut suatu kebijaksanaan Pemerintah Daerah yang akan diputuskan oleh Kepala Daerah perlu meminta pertimbangan-pertimbangan atau mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada MPU termasuk menyangkut penyusunan anggaran juga perlu dilibatkan sejak awal.

### **Hasil-Hasil Pertimbangan MPU**

Sebelum mengetahui hasil-hasil produk MPU maka terlebih dahulu perlu diketahui bagaimana mekanisme kerja MPU itu sendiri. Dasar yuridis pembentukan dan tata kerja MPU yang fungsinya memberi saran, usul serta pertimbangan-pertimbangan kepada Kepala Daerah adalah Pasal 9 UU No. 44 Tahun 1999 jo. Perda No. 3 tahun 1999 menentukan bahwa Daerah membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama dan Badan dimaksud bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan Daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami. Pasal 14 Perda No. 3 tahun 2000 menentukan bahwa dewan paripurna Ulama mempunyai tugas memonitor, merumuskan usulan, memberi pertimbangan, bimbingan, nasehat serta saran-saran kepada pemerintah daerah dan DPRD melalui Ketua MPU. Mekanisme MPU dalam mempersiapkan saran, usul maupun pertimbangan kepada Kepala Daerah mengharuskan untuk mengadakan sidang DPU terlebih dahulu untuk merumuskan usulan yang akan disampaikan kepada kepala daerah melalui ketua MPU. Dengan demikian akan jelas bahwa secara implisit MPU dalam mengajukan usul, saran serta pertimbangan kepada Kepala Daerah, harus selalu dalam bentuk tertulis. MPU Dalam melaksanakan tugasnya telah menghasilkan pertimbangan dalam setiap tahun yang meliputi bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut, antara lain menyangkut penyelenggaraan Pemerintahan yang Islami sesuai dengan keistimewaan Aceh. Materi pertimbangan tersebut antara lain, pertama, Pemda supaya memasang papan pengumuman di tempat-tempat rekreasi, agar suasana islami tetap terjaga; Kedua, sebelum memberikan izin kepada perusahaan tertentu, supaya disarankan untuk membayar zakat terlebih dahulu; Ketiga, disetiap kantor pemerintah supaya diadakan pengajian rutin seminggu sekali; Keempat, kepada Polisi diharapkan kalau ada keramaian, jangan ada yang melanggar adat dan Syari'at Islam.

Hasil pertimbangan yang disampaikan MPU kepada pemerintah dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah. Demikian juga Polisi juga telah meminta rekomendasi dari MPU sebelum memberikan izin terhadap keramaian, seperti memisahkan penonton yang pria dan wanita (Djadon, 2006).

Masalah mendasar lainnya yang mendapat perhatian MPU dalam memberi saran, usul serta pertimbangan kepada Kepala Daerah adalah mengenai masalah penegakan hukum, keadilan serta kepastian hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa, semua pertimbangan MPU yang telah diajukan kepada Kepala Daerah tidak ada satu pertimbangan pun yang menyangkut tentang peningkatan penyusunan Raqan (Rancangan Qanun).

### **Kekuatan Mengikat dari Pertimbangan MPU**

Dalam hal ini timbul pertanyaan, apakah pertimbangan-pertimbangan MPU yang disampaikan kepada Kepala Daerah sejauh mana mempunyai kekuatan mengikat?

Menurut kelaziman yang berlaku jika nasihat itu diterima yaitu pertimbangan yang disampaikan kepada Kepala Daerah. Hal ini berarti MPU ikut bertanggungjawab atas kebijaksanaan Kepala Daerah yang dilaksanakan, berdasarkan pertimbangan-pertimbangannya.

Permasalahan ini menjadi rumit karena MPU tidak cukup mempunyai aparat yang dapat mengamati seluruh kebijaksanaan Kepala Daerah yang telah dilaksanakan sejalan dengan

pertimbangan yang telah diberikan. Oleh karena MPU tidak cukup mempunyai aparat, maka pertanggungjawaban MPU terhadap pertimbangan-pertimbangan yang diberikan kepada Kepala Daerah sulit termonitor. Hal penting adalah fungsi atau tugas MPU telah dilaksanakan walaupun tidak seluruhnya diterima oleh Kepala Daerah. Diterima atau tidaknya pertimbangan-pertimbangan MPU menjadi tanggung-jawab moral Kepala Daerah untuk diperhatikan.

Selanjutnya keterikatan Kepala Daerah atas pertimbangan MPU, menurut hemat penulis sangat dipengaruhi oleh tiga aspek yaitu: Pertama, Kepala Daerah terikat karena diharuskan oleh ketentuan perundang-undangan; Kedua, kesadaran Kepala Daerah itu sendiri sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung-jawab sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak; Ketiga, keterikatan Kepala Daerah karena kualitas pertimbangan itu sendiri, yang menyebabkan Kepala Daerah tidak ada pilihan lain untuk tidak menerima pertimbangan-pertimbangan tersebut.

Mengenai ketentuan normatif yang ada, sampai saat ini belum ada satu pun peraturan perundang-undangan yang mengatur kewajiban bagi Kepala Daerah untuk mengindahkan setiap pertimbangan-pertimbangan yang disampaikan MPU dan kewajiban Kepala Daerah untuk bertanya pada MPU. Hal itu semua merupakan hak Kepala Daerah, dengan kata lain apakah haknya akan digunakan atau tidak digunakan, terserah sepenuhnya kepada Kepala Daerah.

Dalam hal Kepala Daerah menggunakan haknya untuk bertanya pada MPU, maka MPU sebagai badan pertimbangan bagi Kepala Daerah berkewajiban untuk menjawab atau memberi pertimbangan-pertimbangan sebagaimana yang diperlukan oleh Kepala Daerah dan DPR. Sebaliknya status MPU sebagai mitra sejajar eksekutif dan legislatif Daerah berkewajiban untuk mengajukan saran, kepada eksekutif dan legislatif, walaupun tidak ada kewajiban untuk menerimanya. Hal itu sangat tergantung pada pemikiran Kepala Daerah dan DPRD itu sendiri, apakah diterima atau tidak pertimbangan MPU sebagai dasar kebijaksanaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian, jelaslah bahwa MPU berkewajiban untuk memberi saran-saran dan menjawab setiap pertanyaan Kepala Daerah dan berhak mengajukan usul-usul kepada Kepala Daerah mengenai segala hal ikhwal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini timbul pertanyaan akibat apakah yang timbul, apabila MPU tidak ada inisiatif dan kewajiban untuk mengajukan saran dan sebaliknya Kepala Daerah tidak pernah bertanya. Kondisi demikian tentu berakibat tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak tercapai sebagaimana yang diharapkan, atau setidaknya jalannya Pemerintahan Daerah tersendat-sendat. Hal ini disebabkan tidak ada ketentuan hukum yang mengharuskan/mewajibkan Kepala Daerah untuk bertanya dan menjadikan setiap pertimbangan yang diajukan MPU kepadanya sebagai dasar kebijaksanaannya.

Kepala Daerah merupakan penyelenggara pemerintahan, baik secara moral maupun secara hukum wajib mengindahkan, mentaati ketentuan normatif yang memuat asas-asas yang terkandung di dalamnya sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan (Syafudin, 1994: 5).

Asas-asas tersebut adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) sebagai kebenaran yang menjadi tumpuan berpikir dan menjadi dasar Hukum Tata Usaha Negara. Penerapan Asas-asas umum pemerintahan yang layak ini merupakan suatu tolok ukur atau upaya untuk menilai suatu tindakan pemerintahan mana yang baik dan yang seharusnya dilaksanakan oleh Kepala Daerah.

Oleh karena itu, setiap pejabat negara berkewajiban untuk mengangkat sumpah berdasarkan kepercayaannya yang merupakan jaminan moral untuk tidak menyimpang dalam melaksanakan kewajibannya. Jika berpegang pada hal-hal tersebut, maka secara tidak langsung Kepala Daerah terikat untuk mengindahkan atau memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang disampaikan oleh MPU.

## KESIMPULAN

Fungsi MPU dapat dikelompokkan ke dalam dua bentuk fungsi, yaitu fungsi pertimbangan dan fungsi menetapkan fatwa hukum. MPU belum berfungsi secara optimal dalam memberikan pertimbangan/pertimbangan/usul/saran kepada pemerintah daerah. Fungsi menetapkan fatwa hukum, di mana MPU mengawasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, kemudian hasil pengawasan dapat dikeluarkan dalam bentuk fatwa hukum yang diserahkan kepada pemerintah daerah dan juga disosialisasikan kepada masyarakat.

Secara normatif pertimbangan-pertimbangan MPU yang disampaikan kepada daerah tidak terikat, namun sangat dipengaruhi atas kesadaran kepala daerah sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggungjawab sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak dan kualitas pertimbangan yang disampaikan oleh MPU yang menyebabkan kepala daerah tidak ada pilihan lain untuk tidak menerimanya.

Untuk mewujudkan fungsi MPU sebagai Mitra sejajar dengan pemerintah daerah dan DPRD, perlu ada ketentuan yang tegas dalam qanun, sehingga jelas makna kedudukan hubungan MPU dengan lembaga daerah lainnya dalam pelaksanaan otonomi khusus, sehingga tidak ada peluang untuk mengabaikan lembaga MPU.

Agar MPU dapat berpartisipasi dalam penyusunan Rancangan Peraturan daerah (qanun), maka perlu pengaturan lebih lanjut mengenai bagaimana prosedur MPU berpartisipasi aktif dalam meningkatkan mutu penyusunan peraturan daerah (qanun) yang berbasis Islami.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. 1996. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Hasbi Amiruddin, M. 2000. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta.
- Husni. 2004. *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*. Disertasi, UNPAD, Bandung.
- Haekal, Muhammad Husen. 1982. *Sejarah Hidup Muhammad*. Pustaka Jaya dan Tinta Mas. Jakarta.
- Hadjon, Philips M. 2001. *Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah*. Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw. Malang.
- Iqbal, Muhammad. 2001. *Fiqh Siyash; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Gaya Media Pratama. Jakarta.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta.
- Nurrohman. 2002. *Syari'at Islam, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia* (Studi terhadap Pandangan Sejumlah Tokoh Tentang Model Pelaksanaan Syari'at Islam di Daerah Istimewa Aceh). Bandung.
- Prakke, L dan C.A.J.M. Kortmann. 1988. *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*. Kluwert-Deventer.

Retnani, Setya. 2000. *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Makalah, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia.

Soejito, Irawan. 1989. *Teknik Membuat Perauran Daerah*. Bina Aksara. Jakarta.

**Perundang-undangan**

Republik Indonesia. 1945. *Undang-Undang Dasar*

Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang No.44 tentang *Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh*.

Republik Indonesia. 2006. Undang-Undang No.11 tentang *Pemerintahan Aceh*.

Peraturan Pemerintah. 2000. Perda No.3 tentang *Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pertimbangan Ulama (MPU) Provinsi Daerah Istimewa Aceh*.

Peraturan Pemerintah. 2001. Perda No. 43 tentang *Perubahan Pertama Atas Perda No. 3 tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pertimbangan Ulama (MPU) Provinsi Daerah Istimewa Aceh*.

# PEMBERDAYAAN KEPALA PERSEKUTUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM MENGGALI DAN MENGEMBANGKAN POTENSI SUMBER DAYA ALAM DI KABUPATEN ACEH UTARA

**Jamaluddin dan Faisal**

**Abstract:** Based on Perda No. 7 of 2000 the Regulations of Customary Society, are the heads of Association of Customary Law's Society, who have the rights of the land, water, and other natural resources on their territories. They also have the rights to use and explore the land, water and other natural resources. However, do not utilize these rights yet. So, their roles are still not really known in Gampoeng of Aceh Utara. Moreover, it's only mentions an institution of dispute resolutions and the government does not really pay attention to the roles of customary society and customary law.

**Kata Kunci:** Pemberdayaan, Persekutuan, Hukum adat, Potensi

Suepomo, mengemukakan bahwa individu terutama dianggap sebagai suatu anggota masyarakat, menurut tanggapan Hukum Adat, kehidupan individu adalah kehidupan yang terutama dipertemukan buat mengabdikan kepada masyarakat (Suepomo, 1983: 10). Dalam membina hubungan dalam bermasyarakat, manusia membentuk persekutuan-persekutuan hukum yang antara satu daerah dengan daerah lain berbeda-beda namanya. Secara garis besar susunan persekutuan hukum adalah: (a). segala badan persekutuan hukum ini dipimpin oleh Kepala-kepala Rakyat. (b). sifat dan susunan pimpinan itu erat hubungannya dengan sifat serta susunan tiap-tiap jenis persekutuan hukum yang bersangkutan (Wignjodipuro, 1987: 88).

Desa di Aceh disebut "*Gampoeng*" dikepalai oleh Kepala Desa yang disebut *Geuchik* atau *Petua*. Seorang *Geuchik* dalam tugasnya sehari-hari dibantu oleh seorang *Teungku* atau *Imeum* yang melakukan tugas keagamaan. *Geuchik* beserta *Imeum* bersama-sama menjadi anggota suatu dewan yang anggota-anggotanya terdiri atas para orang-orang tua, warga desa itu di sebut *Ureang Tuha* (Wignjodipuro, Ibid: 87). Kemudian Terhaar, juga menyatakan bahwa dalam masyarakat Aceh persekutuan Hukum Adat terkecil disebut "*Gampoeng*" (Ter Haar Bzn, 1960: 17). *Gampoeng* sebagai Lembaga persekutuan Adat terkecil yang dipimpin oleh Kepala *Gampoeng* atau *Geuchik* serta perangkat Adat lainnya dan *Mukim* gabungan dari beberapa *Gampoeng* yang dipimpin oleh seorang *Imeum Mukim* dan perangkat lainnya mempunyai kekayaan atas bumi, air dan atas sumber daya alam yang ada di wilayahnya dengan dikelola dan dikembangkan secara bersama-sama.

Oleh karena itu *Gampoeng* yang merupakan persekutuan Hukum Adat untuk menyelesaikan berbagai masalah kemasyarakatan yang terjadi dan mengatur berbagai potensi sumber daya alam menjadi tidak berfungsi lagi. Sejalan dengan itu Hak Ulayat atau Hak Pertuanan yang dimiliki oleh Persekutuan Hukum Adat menjadi tidak jelas, karena intervensi negara sangat kuat dengan memanfaatkan istilah hak menguasai dari negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yo. Pasal 2 ayat (1) UUPA (Undang-undang

Pokok Agraria), sehingga telah menyampingkan hak-hak yang dimiliki oleh Persekutuan Masyarakat Hukum Adat terhadap potensi sumber daya alam.

Dengan adanya Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Mengatur Kewenangan khusus untuk penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam menetapkan kebijakan daerah. Kemudian dalam Undang-undang No. 18 Tahun 2001, Tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kemudian dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat. dinyatakan, bahwa Lembaga-lembaga Adat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat di daerah tetap dipertahankan, dimanfaatkan, dipelihara, diberdayakan dan dibakukan (ayat 1), Lembaga-lembaga Adat sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1), antara lain: a). *Imum Mukim*, b). *Geuchik*, c). *Tuha Peut*, d). *Imum Meunasah*, e). *Keujreun Blang*, f). *Panglima Laot*, g). *Peutuha Seuneubok*, h). *Haria Peukan*, I). *Syahbanda*.

Keberadaan masyarakat desa, terutama yang berada di wilayah terpencil, sepertinya merasa terasing dinegerinya sendiri, karena *Gampoeng* sebagai Persekutuan Masyarakat Hukum Adat yang dikepalai oleh *Geuchik* bersama lembaga Adat lainnya sepertinya kurang berfungsi dan kurang mempunyai peranan dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam, sehingga keberadaan Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dan Lembaga-lembaga Adat yang ada di *Gampoeng* pada wilayah Kabupaten Aceh Utara masih kurang jelas. Permasalahan inilah yang mejadi penting untuk diteliti. Peranan terhadap pengelolaan potensi sumber daya alam, antara lain dalam menggarap hutan dan memanfaatkan hasil hutan yang ada di wilayah Hak Ulayat masyarakat menjadi tidak bebas lagi, karena tanah-tanah Hak Ulayat maupun dalam bentuk Hak Adat lainnya yang ada di wilayah Persekutuan Masyarakat Hukum Adat telah diberikan dengan sesuatu hak kepada segelintir orang.

Keadaan ini yang membuat masyarakat tani dalam wilayah Persekutuan Masyarakat Hukum Adat telah tertindas dan tidak mempunyai kesempatan untuk mempertahankan dan mengambil manfaat atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai karunia Allah SWT. Hal ini telah membawa dampak pada tidak berdayanya perekonomian masyarakat *Gampoeng*. begitu juga masalah yang sama terjadi terhadap *Keujreun Blang* yang mempunyai tugas mengatur dalam bidang pertanian, *Panglima Laot* mempunyai tugas mengatur wilayah laut, *Peutuha Seuneubok* mempunyai tugas mengatur dalam bidang perkebunan, *Haria Peukan* mempunyai tugas mengatur dalam bidang pasar, dan *Syahbanda* mempunyai peranan mengatur dalam bidang kelautan, sehingga peranan Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dapat dikatakan sebagai ujung tombak perekonomian daerah dalam menunjang perekonomian nasional akan terhambat.

Masyarakat merupakan suatu bentuk kehidupan bersama, yang warganya hidup bersama untuk jangka waktu yang cukup lama, sehingga menghasilkan kebudayaan. Masyarakat merupakan suatu sistem sosial, yang menjadi wadah dari pola-pola interaksi sosial atau hubungan interpersonal maupun hubungan antar kelompok sosial, untuk mengetahui hukum yang terdapat dalam masyarakat, maka mengutip pendapat Van Vollenhoven yang dikemukakan pada pidatonya tertanggal 2 Oktober 1901, "Bahwa untuk mengetahui hukum, maka adalah terutama perlu diselidiki buat waktu apabila pun dan di daerah manapun, sifat dan susunan badan-badan persekutuan hukum, di mana orang-orang yang dikuasai oleh hukum itu, hidup sehari-hari" (Soekanto, 2002: 91).

Masyarakat Hukum Adat, Hazairin menyatakan bahwa masyarakat-masyarakat Hukum Adat seperti desa di Jawa, *marga* di Sumatera Selatan, *nagari* di Minangkabau, *kuria* di Tapanuli, *wanua* di Sulawesi Selatan, adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yaitu mempunyai kesatuan

hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya, bentuk hukum kekeluargaannya mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan, dan pemungutan hasil hutan dan hasil air, ditambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan. Semua anggotanya sama dalam hak dan kewajibannya. Penghidupan mereka berciri komunal, di mana gotong royong, tolong menolong, serasa dan semalu mempunyai peranan yang besar (Hazairin, 1970: 44).

Persekutuan Hukum Territorial adalah persekutuan hukum yang warganya terikat satu sama lain dalam suatu persekutuan hukum itu karena mereka bersama menetap dalam suatu daerah (territorial) tertentu. Contohnya Desa (Jawa, Sunda, dan Bali), *nagari* (Minangkabau), *Gampoeng* dan *Meunasah* (Aceh), Negeri (Minahasa dan Ambon), (T. Djunet, 1992: 4).

Hidup bersama dalam masyarakat tradisional Indonesia bercorak kemasyarakatan, bercorak komunal. Manusia di dalam Hukum Adat adalah orang yang terikat kepada masyarakat, tidak sama sekali terbebas dari segala perbuatannya. Ia terutama menurut paham tradisional Hukum Adat adalah warga golongan, tiap warga mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban menurut kedudukannya di dalam golongan atau persekutuan yang bersangkutan (Wignjodipuro, Op.cit: 96).

Lembaga Musyawarah Adat Aceh merupakan Lembaga yang terhormat sehingga tidak dapat direkayasa oleh pihak luar, peserta musyawarah tidak bisa diintimidasi dan ditakut-takuti oleh pihak ketiga, karena mereka hanya takut kepada Allah, malah putusan musyawarah tidak bisa di atur menurut kehendak orang luar.

*Tuha Peut* dalam persekutuan Hukum Adat Aceh, merupakan lembaga perwakilan, anggota-anggotanya berjumlah 4 (empat) orang merupakan wakil dari kelompok-kelompok masyarakat yang ada dalam *Gampoeng* yang bersangkutan, sedangkan *Teungku Meunasah* merupakan jabatan profesional dan dipilih dari orang-orang ahli di bidang agama (T. Djunet, Op.cit: 42).

Di dalam persekutuan Hukum Adat terdapat hak-hak yang dimiliki oleh persekutuannya. Hak-hak persekutuan dan hak-hak perseorangan setiap anggotanya pengaruh mempengaruhi. Hak persekutuan ini disebut "*Hak Purba*" (Djojodigono), hak pertuanan (Supomo), hak ulayat (UUPA) dan dimasa lalu merupakan hak tertinggi atas tanah adat di seluruh nusantara ini (Sudiyat, 1981: 2).

Hak ulayat adalah kewenangan menurut hukum adat ada dipunyai oleh masyarakat hukum Adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak pernah terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan (Widjaja, 2003: 94).

Keberadaan tanah ulayat masyarakat Hukum Adat yang masih ada, dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah.

Schubungan dengan itu perlu diberikan pedoman yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada dan melaksanakan urusan pertanahan pada umumnya dalam hubungan dengan Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat (Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999).

Selanjutnya Terhaar memberikan ciri-ciri dari pada Hak Ulayat, yaitu berlaku ke dalam setiap anggota masyarakat berhak mengambil manfaat yang terkandung di dalam Hak Ulayat. Kedua berlaku keluar setiap anggota masyarakat dari luar wilayah persekutuan "orang asing" dapat memungut hasil dari tanah ulayat setelah mendapat izin dari masyarakat ulayat tersebut dan membayar panjar. Dalam Pasal 27 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1974 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa hakim sebagai penegak hukum

dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Kemudian dalam Pasal 37 UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menyatakan bahwa bila perkawinan putus karena perceraian, harta benda diatur menurut hukumnya masing-masing. Penjelasan pasal tersebut menentukan bahwa yang dimaksud dengan hukumnya masing-masing ialah hukum agama, hukum adat dan hukum lain.

Oleh karena itu seorang hakim berwenang dan bahkan wajib untuk menelaah apakah suatu peraturan Hukum Adat yang telah ada mengenai soal yang dihadapi masih selaras atau tidak dengan kenyataan sosial sehubungan dengan perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat. Hakim tidak boleh mengadili semata-mata menurut perasaan keadilan pribadi, tetapi ia terikat pada nilai secara nyata berlaku dalam masyarakat (Soekanto, 2004: 62).

Masyarakat selalu bergerak dan rasa keadilanpun berubah-ubah, sehingga pada suatu waktu hakim dapat memberikan keputusan yang menyimpang dari keputusan yang diambil pada waktu yang lampau mengenai hal-hal yang serupa, oleh karena itu kenyataan sosial dalam masyarakat berubah, sehingga keadaan yang baru tersebut menghendaki penetapan-penetapan baru.

Seiring dengan bergulirnya reformasi telah memaksa pemerintah pusat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada Daerah Istimewa Aceh untuk menyelenggaraan kembali kehidupan adat yang telah tenggelam selama zaman Orde Baru. Oleh karena itu lahirlah UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Pada bagian ketiga UU No. 44 Tahun 1999 tersebut, berjudul Penyelenggaraan Kehidupan Adat. Dalam Pasal 6 dinyatakan, bahwa daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan dalam upaya pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat serta lembaga Adat di wilayahnya yang dijiwai dan sesuai dengan Syariat Islam.

Sedangkan Pasal 7 dinyatakan, bahwa daerah dapat membentuk Lembaga Adat dan mengakui Lembaga Adat yang sudah ada sesuai dengan kedudukannya masing-masing di Propinsi, Kabupaten/Kotamadya, Kecamatan, Kemukiman dan Kelurahan/Desa atau *Gampoeng*. Dalam penjelasan Pasal 7 tersebut ditentukan bahwa Kemukiman di pimpin oleh *Imuem Mukim* yang bertugas sebagai koordinator beberapa desa, sedangkan *Gampoeng* adalah desa sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka ada beberapa permasalahan yang menjadi penelitian ini, bagaimanakah pemberdayaan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat (*Geuchik, Imuem mukim, Tuha Peut, Imeum Meunasah, Kjrue Blang, Panglima Laot, Peutuwa Sineuboek, Haria Peukan, dan Syah Banda*) dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam di Kabupaten Aceh Utara, apakah faktor-faktor penyebab kurang berfungsinya Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam di Kabupaten Aceh Utara, bagaimanakah upaya-upaya yang perlu dilakukan oleh kepala Persekutuan Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam di Kabupaten Aceh Utara. Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah: (1). untuk mengetahui pemberdayaan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat (*Geuchik, Imuem mukim, Tuha Peut, Imeum Meunasah, Kjrue Blang, Panglima Laot, Peutuwa Sineuboek, Haria Peukan, dan Syah Banda*) dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam di Kabupaten Aceh Utara, (2). untuk mengetahui faktor-faktor penyebab kurang berfungsinya Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam di Kabupaten Aceh Utara, (3). untuk mengetahui upaya-upaya yang perlu dilakukan oleh kepala Persekutuan Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam di Kabupaten Aceh Utara.

## METODE

Penelitian ini bersifat *Deskriptif Analisis*, yakni menggambarkan beberapa permasalahan Hukum Adat yang berkaitan dengan keberadaan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Aceh Utara. Pendekatan yang digunakan adalah bersifat yuridis sosiologis yang didukung oleh data primer dan data sekunder. Lokasi penelitian ditetapkan di Kabupaten Aceh Utara dengan mengambil 2 (dua) Kecamatan, yaitu Kecamatan Sawang dan Kecamatan Syamtalira Bayu, data perpustakaan atau data sekunder dikumpulkan melalui studi literatur dengan mempelajari pendapat para ahli Hukum Adat, ketentuan perundang-undangan dan naskah hukum lainnya yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

## HASIL

Pemberdayaan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam (SDA) untuk kesejahteraan masyarakatnya, diketahui adanya potensi SDA yang dapat dikelola dan dikembangkan oleh Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat, antara lain seperti Tanah Ulayat, Tanah Waqaf, dan Zakat Dalam menggali dan mengembangkan serta pemanfaatan tanah Ulayat, dilakukan berdasarkan hasil musyawarah antara *Geuchik* bersama perangkat *Gampoeng* lainnya.

Penggalian dan pengembangan serta pemanfaatan potensi SDA dari tanah Waqaf, diserahkan kewenangannya kepada *Tengku Imuem Gampoeng* setelah dilakukan musyawarah *Gampoeng*. Tanah Waqaf ada beberapa desa yang sudah mulai produktif untuk dikembangkan menjadi pendapatan untuk perkembangan *Gampoeng*, seperti hasil penyewaan tanah untuk menjalankan kegiatan usaha, hasil sewaan tersebut diambil untuk pembuatan dan perbaikan menasah dan bantuan untuk fakir miskin serta anak yatim. Untuk penggalian dan pengembangan serta pemanfaatan potensi SDA dari hasil Zakat pertanian diserahkan kepada *Tengku Imuem Gampoeng* setelah dilakukan musyawarah *Gampoeng*.

*Keujruen Blang*, diberi tugas dan kewenangan untuk menggali dan mengembangkan hasil pertanian yang berkaitan dengan pengawasan persawahan, mengkoodinir kenduri sawah (*kenduri blang*), kenduri ini dilakukan sebagai tanda syukur kepada Allah SWT atas hasil pertanian yang telah didapatkan. Tata cara *kenduri blang* pada umumnya dilakukan dengan pemotongan hewan misalnya potong ayam, bebek, ada beberapa desa *kenduri blang* dilakukan selain memotong ayam juga adanya pemotongan biri-biri, kemudian kulit biri-biri tersebut dipotong-potong kemudian ditaruh didalam area persawahan. Selain itu *Keujruen Blang* mengkoodinir waktu turun ke sawah (*watee troen blang*), mengumpulkan upah, dan pengaturan irigasi. Pengaturan irigasi termasuk didalamnya penutupan pintu air pada saat malam hari maupun pada siang hari untuk sebagian persawahan, hal ini dilakukan bertujuan untuk mendapatkan pemerataan air keseluruh area persawahan. Pengaturan irigasi Sangat berdampak terhadap pertumbuhan perekonomian dalam pertanian.

*Peutuwa Sineboek*, mempunyai kewenangan untuk menggali dan mengembangkan potensi SDA dalam penggunaan lahan untuk perladangan dan perkebunan masyarakat *Gampoeng*. *Haria Peukan* diberi tugas dan kewenangan untuk mengutip retribusi pasar, mengatur ketertiban dan ketentraman pasar. *Syah Banda* sebagai pemimpin dalam lalu lintas angkutan laut, sungai dan danau yang hanya berperan dalam pengaturan lalu lintas keluar masuknya kapal dan perahu nelayan. *Panglima Laot* dalam menggali dan mengembangkan potensi SDA sebagai pemimpin dibidang kelautan dengan mengarahkan cara penggunaan alat tangkap sesuai dengan area masing-masing, mengatur jadwal penangkapan ikan, kepiting dan kerang.

Faktor-faktor penyebab kurang berfungsinya Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam. Faktor pertama antara lain adalah Belum ada pembagian tugas dan kewenangan yang tegas diantara masing-masing Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat di *Gampoeng* dalam menggali dan

mengembangkan potensi SDA. Dengan tidak adanya pembagian tugas dan kewenangan tersebut akan terjadi kebingungan dalam menjalankan kegiatannya.

Faktor kedua adalah belum ada pengaturan yang tegas di dalam Qanun tentang potensi SDA yang ada di wilayah *Gampoeng* yang menjadi kewenangan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat. Sistem penggalian dan pengelolaan SDA yang ada di *Gampoeng* masih sangat tradisional. Terdapat Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat yang telah dibentuk belum mengetahui fungsi dan tidak difungsikan dalam menggali dan mengelola SDA sesuai dengan kewenangannya. Keberadaan qanun hanya sebatas pemberian pengertian terhadap masing-masing Kepala Masyarakat Hukum Adat, dan lebih cenderung mereka seakan-akan lebih berfungsi hanya dalam menyelesaikan sengketa saja. Padahal kenyataan yang didapatkan dalam masyarakat fungsi mereka lebih luas, termasuk berfungsi dalam penggalian sumber daya alam yang ada di daerah mereka masing-masing.

Faktor ketiga, adalah Pemerintah kurang serius dalam memberikan perhatian pada pelaksanaan adat istiadat dan Hukum Adat dalam masyarakat, antara lain tidak didukung oleh dana. Hal ini nampak terlihat di dalam masyarakat bahwa keberadaan *Geuchik* di *Gampoeng* dalam menjalankan tugasnya adanya pemberian honor dari pemerintah setiap bulannya, sedangkan keberadaan *Keujreun Blang* yang menjalankan tugasnya tidak ada pemberian honor tersebut oleh pemerintah. Hal inilah yang menjadi ketimpangan dalam masyarakat padahal fungsi kedua kepala persekutuan masyarakat hukum adat tersebut sama-sama memikul tanggung jawab terhadap masyarakat.

Faktor keempat, adalah Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi SDA. Kurangnya kepercayaan masyarakat disebabkan karena ada sebagian mereka tidak menjalankan fungsinya sesuai amanah yang diberikan masyarakat, misalnya ada sebagian desa yang menyalurkan zakatnya kepada yang berhak dilakukan dengan menyalurkan sendiri, padahal tugas menyalurkan zakat ada pada *Imuem Menasah*.

Faktor kelima, adalah belum semua potensi SDA yang terdapat di *Gampoeng* diwajibkan mengeluarkan zakat, kenyataannya hanya pada hasil pertanian sawah dan zakat fitrah yang telah membudaya, sedangkan sektor lain masih belum membudaya, padahal sudah diketahui bahwa zakat itu sangat luas, termasuk juga didalamnya zakat hasil perniagaan, zakat inilah yang belum dilaksanakan.

Upaya-upaya yang perlu dilakukan oleh kepala Persekutuan Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi SDA yaitu Perlunya pengaturan tentang potensi SDA yang dapat digali dan dikelola oleh Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dan pembagian tugas dan kewenangan diantara masing-masing Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengelola potensi SDA. Pengaturan ini diperlukan untuk adanya kejelasan terhadap tugas dan kewenangan masing-masing serta mendapatkan legitimasi dalam hukum positif di Nanggroe Aceh Darussalam.

Perlunya memfungsikan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat yang telah dibentuk dalam menggali dan mengelola SDA sesuai dengan kewenangannya. Hal ini terlihat dalam qanun ada beberapa Kepala Masyarakat Hukum Adat mempunyai kewenangan tersendiri, tetapi dalam kenyataannya kewenangan tersebut telah diambil oleh pemerintah sendiri, misalnya *Haria Peukan* mempunyai kewenangan dalam mengutip retribusi pasar, akan tetapi pengutipan retribusi pasar sudah diambil alih oleh Dinas Pendapatan Daerah, inilah yang harus difungsikan kembali sebagai kewenangan *Haria Peukan*.

Perlunya keseriusan dan perhatian pemerintah dalam pelaksanaan adat istiadat dan Hukum Adat dalam masyarakat, antara lain penyediaan dana yang memadai, serta sosialisasi potensi SDA yang terdapat di *Gampoeng* yang diwajibkan mengeluarkan zakat, tidak hanya pada hasil pertanian sawah dan zakat fitrah, selain itu diperlukan juga koordinasi antara

kontraktor dengan *Kejruen Blang* dalam pembangunan irigasi, sehingga pembangunan yang dibuat sesuai dengan target dan kebutuhan masyarakat tani. Perlunya pelatihan dan penataran untuk menambah pengetahuan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi SDA di *Gampoeng*.

## KESIMPULAN

Pemberdayaan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakatnya diketahui adanya potensi SDA yang dapat dikelola dan dikembangkan oleh Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat, antara lain seperti Tanah Ulayat, Tanah Waqaf, dan Zakat.

Faktor-faktor penyebab kurang berfungsinya Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber daya alam diantaranya yaitu belum ada pembagian tugas dan kewenangan yang tegas diantara masing-masing Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat di *Gampoeng* dalam menggali dan mengembangkan potensi SDA dan belum ada pengaturan yang tegas di dalam Qanun tentang potensi SDA yang ada di wilayah *Gampoeng* yang menjadi kewenangan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat.

Upaya-upaya yang perlu dilakukan oleh kepala Persekutuan Hukum Adat dalam menggali dan mengembangkan potensi SDA, di antaranya perlu pengaturan tentang potensi SDA yang dapat digali dan dikelola oleh Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dan pembagian tugas serta kewenangan diantara masing-masing Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dalam menggali dan mengelola potensi SDA.

## SARAN

Dari uraian diatas, peneliti memberikan saran-saran adalah (1). hendaknya pemerintah melestarikan dan memberdayakan nilai-nilai yang hidup dalam kehidupan masyarakat, untuk melahirkan berbagai konsep ilmiah yang pada gilirannya dapat memberikan andil bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Adat. (2). Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat merupakan pimpinan Masyarakat Hukum adat yang berada di *Gampoeng* dapat dimanfaatkan untuk merumuskan berbagai rencana strategis yang akan ditempuh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Utara, serta menjadi masukan bagi lembaga/instansi lainnya dalam menetapkan kebijaksanaan untuk menggali potensi sumberdaya alam untuk memakmurkan rakyatnya. (3). Perlunya pengaturan tentang potensi SDA yang dapat digali dan dikelola oleh Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat, serta pembagian tugas dan kewenangannya masing-masing.

## DAFTAR PUSTAKA

Hazairin. 1970. *Demokrasi Pancasila*. Tintamas. Jakarta.

Kansil. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum*. 1989. Pradnya Paramita, Jakarta.

Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999. *Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh*.

Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. *Tentang Pemerintahan Daerah*

Sudiyat, Imam. 1981. *Hukum Adat; Sketsa Azas*. Liberty. Jogyakarta.

- Soekanto, Soerjono. 2002. *Hukum Adat Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2004. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Soepomo. 1983. *Hubungan Individu dengan Masyarakat dalam Hukum Adat*. Pradnya Paramita, Jakarta.
- T. Djunet. 1992. *Asas-Asas Hukum Adat*. Fakultas Hukum Unsyiah. Darussalam.
- Ter Haar Bzn. 1960. *Beginselen en Stelsel Van het Adatrecht*. J.B. Wolters. Groningen. Jakarta.
- Widjaja, HAW. 2003. *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah; Suatu Telaah Administrasi Negara*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Wignjodipuro, Surojo. 1987. *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*, Alumni, Bandung.

# **DISSENTING OPINION SEBAGAI WUJUD TRANSPARANSI DALAM PUTUSAN PERADILAN**

**Sunarmi**

**Abstract:** Dissenting opinion which is implemented in several court decisions shows significant progress in court systems in Indonesia. Several cases with dissenting opinion are, PT. Bank Niaga Tbk Case, PT. Barito Pacific Timber Tbk. Cessie's case Bank Bali with accused, Joko Chandra, Akbar Tanjung's case, Thio Liong San's case in the state court in Cirebon, Bankrupt Law Judicial Review and PKPU (decision No. 071/PUU – II/2004 about Bankrupt Law Judicial Review, 22 nd December 2004). This condition will be interesting to be analyzed because social needs the transparency in all aspects of life especially in law enforcement in the courts through judge's decisions.

**Kata Kunci:** Dissenting opinion, Transparansi, Putusan

Secara harfiah “*dissenting opinion*” harus diuraikan kata demi kata. Kata “*Dissenting*” dalam kamus bahasa Inggris merupakan kata kerja yang berasal dari kata “*dissent*” yang memiliki arti berselisih paham. (Wojowasito dan Porwadarminta, 2001: 45) Kata “*Opinion*” diartikan sebagai pendapat, pikiran, perasaan.(Wojowasito dan Porwadarminta, 2001: 131) Bila diartikan maka “*dissenting opinion*” adalah terjadinya perbedaan pendapat atas suatu persoalan hukum.

*Dissenting opinion* adalah pendapat yang berbeda dengan apa yang diputuskan dan dikemukakan oleh satu atau lebih hakim yang memutus perkara, merupakan satu kesatuan dengan putusan itu karena hakim itu kalah suara atau merupakan suara minoritas hakim dalam sebuah majelis hakim. *Dissenting opinion* ini merupakan jargon baru dalam sejarah peradilan di Indonesia (M. Hadi Shubhan, 2006: 1).

*Dissenting opinion*, opini tertulis hakim yang berbeda dengan putusan, tidak bertentangan dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia. Hal ini terbukti dari adanya hakim *ad hoc* dalam perkara kepailitan dibolehkan membuat *dissenting opinion* yang dituliskan dalam akhir putusan hakim (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0105/29/nasional/diss07.htm>, Selasa, 29 Mei 2001, diakses 1 Maret 2007).

*Dissenting opinion* adalah pendapat yang berbeda dari hakim yang menangani perkara. *A dissenting opinion is an opinion of one or more judges in an appellate court expressing disagreement with the majority opinion. By definition, a dissent is the minority of the court.*

*A dissenting opinion cannot create binding precedent because the holding in the opinion is not the holding of the court in the case. Therefore the dissent's holding does not create case law. However, dissenting opinions are sometimes cited as persuasive authority when arguing that the holding should be limited or overturned. In some cases, a dissent in an earlier case is used to spurn a change in the law, and a later case will write a majority opinion for the same rule of law cited by the dissent in the earlier case.*

*Unlike a concurring opinion, the dissent does not agree with the judgment and would have ruled opposite the majority. This can be for any number of reasons: a different interpretation of the case law, use of different principles, or a different interpretation of the facts. Dissents are written at the same time as the majority opinion, and are often used to disprove the reasoning used by the majority. Supreme Court Justice Antonin Scalia is a frequent writer of dissents, and uses them to make comments regarding the majority opinion; Justice Sandra Day O'Connor was a frequent target of Scalia's dissenting opinions.*

Pendapat hakim dalam suatu putusan adalah bahagian dari putusan hakim yang meskipun ada perbedaan tetapi dalam perkembangannya saat ini wajib dimuat dalam putusan pengadilan. *A dissent in part is a dissenting opinion which disagrees only with some specific part of the majority holding. In decisions that require multi-part holdings because they involve multiple legal claims or consolidated cases, judges may write an opinion "concurring in part and dissenting in part."* ([http://en.wikipedia.org/wiki/Dissenting\\_opinion](http://en.wikipedia.org/wiki/Dissenting_opinion), diakses tgl 6 Maret 2007).

### **PERKEMBANGANNYA DI INDONESIA**

Dianutnya lembaga *dissenting opinion* dalam beberapa putusan pengadilan menunjukkan perubahan yang cukup signifikan dalam proses hukum acara di Indonesia. Putusan-putusan pengadilan yang menerapkan *dissenting opinion* antara lain dalam perkara kepailitan antara *PT. Bank Niaga Tbk v. PT Barito Pacific Timber Tbk*, kasus cecsis di Bank Bali dengan terdakwa Joko Chandra, kasus Akbar Tanjung, kasus Thio Liong San alias San San (46) warga Jalan Niaga Jamblang Kabupaten Cirebon, akhirnya divonis 8 tahun penjara dan denda Rp 150 juta subsidi 3 bulan kurungan, dalam persidangan yang digelar Pengadilan Negeri (PN) Cirebon, Selasa (18/4). (<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/042006/19/0306.htm>, diakses tgl 6 Maret 2007). Selain itu dalam perkara kepailitan ada dijumpai beberapa perkara kepailitan yang mengandung *dissenting opinion* di antaranya yaitu *Judicial Review* UU Kepailitan dan PKPU (Putusan nomor 071/PUU-II/2004 tentang uji materiil (*judicial review*) UU Kepailitan, 22 Desember 2004).

Di bidang hukum kepailitan, perkembangannya di Indonesia menunjukkan perubahan yang cukup signifikan sejak zaman Hindia Belanda sampai lahirnya UU No. 37 Tahun 2004. Salah satu perubahan yang diperkenalkan adalah lembaga "*dissenting opinion*" dalam penyelesaian perkara kepailitan. Pasal 8 ayat (6) UU No. 37 Tahun 2004 yang menentukan:

Putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memuat pula: Pertama, pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dan/atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Kedua, pertimbangan hukum dan pendapat yang berbeda dari hakim anggota atau ketua majelis.

Ketentuan Pasal 8 ayat (6) secara tegas memuat Pertimbangan hukum dan pendapat yang berbeda dari hakim anggota atau ketua majelis. Ketentuan Pasal 8 ayat (6) ini mengartikan bahwa *dissenting opinion* sebagai pertimbangan hukum dan pendapat yang berbeda dari hakim anggota atau ketua majelis.

Doktrin *dissenting opinion* lahir dan berkembang dalam negara-negara yang menggunakan sistem hukum Common Law, seperti di Amerika Serikat dan Inggris. Doktrin ini kemudian berkembang dan diadopsi oleh negara-negara yang menganut sistem hukum civil law seperti Indonesia, Belanda, Perancis dan Jerman.

Di Indonesia, *dissenting opinion* pertama kali lahir tidak mempunyai landasan yuridis formal karena praktek hakim yang berkembang. Pertama kalinya *dissenting opinion* ini memiliki landasan yuridis di dalam UU Kepailitan No. 4 Tahun 1998. Dan sudah ada ada lima putusan pengadilan niaga yang memuat *dissenting opinion*. Pengaturan *dissenting opinion*

selanjutnya terdapat dalam 2 (dua) Undang-undang bidang Kehakiman yaitu UU tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU tentang Mahkamah Agung.

Dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 19 ayat (4) dan ayat (5) mengatur tentang *dissenting opinion* yaitu: Ayat (4): Dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan. Ayat (5): Dalam hal sidang permusyawaratan tidak dapat dicapai mufakat bulat, pendapat hakim yang berbeda wajib dimuat dalam putusan. Dalam UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, *dissenting opinion* diatur dalam ketentuan Pasal 30 ayat (3) dan (4) sebagai berikut: Pasal 30 ayat (2) menggariskan, dalam musyawarah pengambilan putusan setiap Hakim Agung wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan. Pada ayat (3) ditambahkan, "dalam hal musyawarah tidak dicapai mufakat bulat, pendapat Hakim Agung yang berbeda wajib dimuat dalam putusan.

Bagaimanapun, sebuah putusan bisa disebut adil apabila setiap hakim bisa menggunakan haknya untuk mengungkapkan pandangannya secara bebas, terbuka dan jujur dengan menggunakan pertimbangan hukum, sampai dihasilkan satu putusan kolektif. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi hakim dalam mengambil keputusan yaitu: (a) *Raw in-put*, yakni faktor-faktor yang berhubungan dengan suku, agama, pendidikan informal dan sebagainya. (b) *Instrumental in-put*, faktor yang berhubungan dengan pekerjaan dan pendidikan formal. (c) *Environmental in-put*, faktor lingkungan, sosial budaya yang mempunyai pengaruh dalam kehidupan seorang hakim, umpamanya lingkungan organisasi dan seterusnya. (Moerad, 2005: 116).

Apabila diperinci maka faktor-faktor tersebut dibagi atas faktor subjektif dan faktor objektif yaitu: Pertama, Faktor subjektif yaitu: (a) Sikap prilaku yang apriori, adanya sikap seorang hakim yang sejak semula sudah menganggap bahwa terdakwa yang diperiksa dan diadili adalah orang yang memang telah bersalah sehingga harus dipidana. (b) Sikap perilaku emosional, putusan pengadilan akan mempengaruhi sifat seorang hakim. Hakim yang mempunyai sifat mudah tersinggung akan berbeda dengan sifat seorang hakim yang tidak mudah tersinggung. Demikian pula dengan putusan dari seorang hakim yang mudah marah dan pendendam akan berbeda dengan putusan seorang hakim yang sabar. (c) Sikap *arrogance power*, sikap lain yang mempengaruhi suatu putusan adalah kecongkakaan kekuasaan. Di sini hakim merasa dirinya berkuasa dan pintar, melebihi orang lain (Jaksa, Pembela apalagi Terdakwa). (d) Moral, moral seorang hakim sangat berpengaruh karena bagaimanapun juga pribadi seorang hakim diliputi oleh tingkah laku yang didasari oleh moral pribadi hakim tersebut terlebih dalam memeriksa serta memutuskan suatu perkara. Kedua, Faktor objektif yaitu: (a) Latar belakang budaya, Kebudayaan, agama, pendidikan seorang hakim tentu ikut mempengaruhi suatu putusan hakim. Meskipun latar belakang hidup budaya tidak bersifat determinis, tetapi faktor setidak-tidaknya mempengaruhi hakim dalam mengambil suatu keputusan. (b) Profesionalisme, Kecerdasan serta profesionalisme seorang hakim ikut mempengaruhi keputusannya. Perbedaan suatu pengadilan sering dipengaruhi oleh profesionalisme hakim tersebut (Moerad, 2005: 117 - 118).

Dalam konteks peradilan kasasi, terutama pada perkara-perkara yang mendapat perhatian masyarakat, sistem *dissenting opinion* pada berkas putusan patut diterapkan, sebagai wujud transparansi informasi di dunia peradilan kasasi di Mahkamah Agung. Di pihak lain, masyarakat sepatutnya mau dan mampu menghargai apapun putusan yang diambil Majelis Kasasi, dan tidak perlu bersikap reaktif misalnya dengan membuat pandangan bersifat menyudutkan, yang tidak ada dasar hukumnya, kecuali menemukan kejanggalan pada putusan tersebut (<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0402/12/nas09.html>, diakses, 1 Maret 2007).

Istilah *dissenting opinion* mulai berkembang sejak perkara-perkara kepailitan di Pengadilan Niaga menerapkan pendapat yang berbeda dalam menyelesaikan perkara. Selanjutnya dalam perkara Akbar Tanjung juga terdapat pendapat yang berbeda dari majelis hakim yang menangani perkara tersebut.

Mahkamah Konstitusi juga menerapkan *dissenting opinion* dalam *Judicial Review* UU Kepailitan dan PKPU. MK kabulkan sebagian dari uji materiil UU Kepailitan. Mahkamah Konstitusi (MK) menetapkan kewenangan Menteri Keuangan dalam mengajukan permohonan kepailitan suatu usaha. Penetapan itu terjadi ketika MK memutuskan perkara nomor 071/PUU-II/2004 tentang uji materiil (*judicial review*) UU Kepailitan.

Dalam putusannya itu, MK mengabulkan sebagian permohonan, sedangkan sebagian lagi ditolak. Dalam putusan tersebut, ada seorang hakim MK mengajukan perbedaan pendapatnya (*dissenting opinion*). UU yang diuji materiilkan adalah UU Nomor 37 Tahun 2004. UU itu mengenai kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Dalam pengujian materiil tersebut, UU Kepailitan ini diuji terhadap UUD 1945. Permohonan uji materiil UU Kepailitan ini disampaikan ke MK pada 22 Desember 2004. Para pemohon adalah Yayasan Lembaga Konsumen Asuransi Indonesia (YLKAI), Aryunia Candra Purnama dan Suharyanti. (MK: Menkeu Tetap Berwenang Ajukan Pailit, Republika, Rabu, 18 Mei 2005, [http://www.republika.co.id/koran\\_detail.asp?id=198084&kat\\_id=59](http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=198084&kat_id=59), diakses 1 Maret 2007).

Dari sembilan hakim Konstitusi, satu hakim berbeda pendapat. Ia adalah Laica Marzuki. Menurutnya, keterlibatan Menteri Keuangan dalam Pasal 2 ayat (5) itu bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUH Perdata). Bahkan, secara konstitusional, Laica beranggapan, persyaratan prosedural tersebut mengandung perlakuan diskriminatif yang bertentangan dengan Pasal 28 D ayat 1 UUD 1945.

Menurut Laica, keterlibatan Menteri Keuangan dipandang sebagai upaya perlindungan tata usaha negara. Intervensi Menteri Keuangan dalam penundaan kewajiban pembayaran utang, menurutnya, dimaksudkan untuk membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan asuransi dan perusahaan reasuransi sebagai lembaga pengelola risiko dan sekaligus sebagai lembaga pengelola dana masyarakat yang memiliki kedudukan strategis dalam pembangunan dan kehidupan perekonomian. Menanggapi putusan tersebut, kuasa hukum dari para pemohon, Lucas menyatakan kekecewaannya. "Putusan ini kami nilai jauh dari keadilan dan tidak memberikan perlindungan kepada masyarakat konsumen asuransi, orang-orang kecil untuk dapatkan keadilan lewat pengadilan niaga," keluh Lucas (MK: Menkeu Tetap Berwenang Ajukan Pailit, Republika, Rabu, 18 Mei 2005, [http://www.republika.co.id/koran\\_detail.asp?id=198084&kat\\_id=59](http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=198084&kat_id=59), diakses 1 Maret 2007).

Preseden lain yang tercipta di MA terjadi sekitar April 2002. MA mengeluarkan putusan kasasi yang disertai *dissenting opinion* yaitu menolak permohonan kepailitan oleh PT. Bank Niaga, Tbk terhadap PT. Barito Pacific Timber, Tbk. Maju selangkah dibandingkan dengan perkara Bank Bali, putusan Majelis untuk perkara kepailitan ini secara tegas mencantumkan pendapat seorang Hakim Agung yang berbeda sebagai *dissenting opinion*, namun sayangnya nama si Hakim Agung tidak disebutkan. (<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0402/12/nas09.html>, diakses, 1 Maret 2007).

Dari implementasi *dissenting opinion* diketahui bahwa sebelum putusan Akbar Tanjung, setidaknya sudah ada tujuh putusan hakim yang di dalamnya terdapat *dissenting opinion*. Lima dari pengadilan niaga, satu putusan dari peradilan umum, dan yang terakhir satu putusan dari Mahkamah Konstitusi. (*Kompas*, 2002). Meskipun sudah ada beberapa putusan yang mengandung *dissenting opinion*, namun hal ini relatif baru dalam sejarah penyelesaian perkara di Indonesia dan merupakan suatu lompatan hukum.

Di peradilan umum yang menangani perkara pidana dan perdata, baru ada dua putusan yang mengandung *dissenting opinion* dalam kasus megakorupsi di Indonesia yaitu kasus cecesse di Bank Bali dengan terdakwa Joko Chandra. Hakim Agung yang mengeluarkan *dissenting opinion* adalah Artidjo Alkostar. *Dissenting opinion*, Artidjo sebenarnya tidak dicantumkan dalam berkas putusan, namun dengan inisiatif sendiri Hakim Agung nonkarier itu membeberkan isi perbedaan pendapat itu kepada masyarakat, khususnya pers. (<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0402/12/nas09.html>, diakses, 1 Maret 2007).

### **DISSENTING OPINION DAN TRANSPARANSI**

Dianutnya *dissenting opinion* dalam hukum kepailitan dimaksudkan untuk pelaksanaan asas transparansi dalam penyelesaian perkara kepailitan. *Dissenting opinion* perlu diterapkan. Penulisan pendapat hakim yang berbeda dengan putusan itu perlu dilakukan pada putusan, karena bisa menjadi "jalan" masyarakat mengontrol hakim. Dari opini itu, masyarakat bisa mengetahui dasar hukum suatu putusan majelis hakim, termasuk kemungkinan ada "sesuatu" di balik putusan.

Pemberlakuan *dissenting opinion*, sejalan dengan semangat keterbukaan. Kalau pembacaan putusan majelis hakim bersifat terbuka, sudah semestinya proses pembentukan putusan itu pun terbuka. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0105/29/nasional/diss07.htm>, Selasa, 29 Mei 2001, diakses 1 Maret 2007).

Penerapan *dissenting opinion* bukan sekadar perlu sebagai sarana mengontrol hakim, tetapi juga untuk pengembangan pendidikan hukum. Dengan mengetahui adanya perbedaan pendapat di antara hakim anggota majelis hakim, kalangan akademik bisa melakukan kajian.

Teras Narang mengutarakan, penerapan *dissenting opinion* sejalan dengan semangat keterbukaan. Dengan pencantuman pendapat hakim tersebut hak masyarakat untuk mendapatkan informasi secara optimal diberikan. Akses masyarakat untuk mendapatkan putusan pengadilan sebaiknya juga ditingkatkan. Meskipun *dissenting opinion* diterapkan, tetapi jika masyarakat tetap kesulitan mendapatkan salinan putusan pengadilan seperti saat ini, kebijakan tersebut tak berarti. Karena masyarakat tetap saja kesulitan mengetahui pendapat hakim yang berbeda. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0105/29/nasional/diss07.htm>, Selasa, 29 Mei 2001, diakses 1 Maret 2007).

Pada masa sebelum dimuatnya ketentuan *dissenting opinion* dalam perkara kepailitan, maka hakim yang mempunyai pendapat yang berbeda dengan majelis hakim tidak dapat mengemukakan pendapatnya dalam putusan sehingga masyarakat tidak akan pernah tahu apakah ada perbedaan pendapat atau tidak. Jikapun ada perbedaan pendapat, maka perbedaan tersebut tidak dimuat dalam putusan melainkan hanya ada dalam catatan pengadilan dan diadministrasikan. Buku II MA, berisi pedoman pelaksanaan tugas dan administrasi pengadilan, menegaskan hakim yang kalah suara dalam menentukan putusan seyogianya menerima pendapat (mayoritas anggota majelis hakim) itu. Hakim yang kalah suara dapat menuliskan pendapatnya dalam sebuah buku khusus yang dikelola oleh Ketua Pengadilan Negeri dan bersifat rahasia.

Selama ini pencari keadilan cenderung menerima saja putusan yang dijatuhkan majelis hakim. Kalau keberatan, pencari keadilan, tanpa mengetahui latar belakang putusan, mengajukan banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Padahal, semestinya pencari keadilan dan masyarakat boleh mengetahui pendapat hakim terhadap isi putusan yang dijatuhkan tersebut. Untuk itu "*Dissenting opinion* perlu diatur, sehingga khalayak mengetahui adanya perbedaan pendapat pada majelis hakim atas putusan itu. Ini bisa menjadi jalan masyarakat mengontrol hakim. Sebab pendapat yang terasa janggal dari hakim pada putusan itu bisa mengidentifikasikan ada "apa-apanya" dari pendapat hakim tersebut," (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0105/29/nasional/diss07.htm>, Selasa, 29 Mei 2001, diakses 1 Maret 2007).

Dalam konteks peradilan kasasi, terutama pada perkara-perkara yang mendapat perhatian masyarakat, sistem *dissenting opinion* pada berkas putusan patut diterapkan, sebagai wujud transparansi informasi di dunia peradilan kasasi di Mahkamah Agung. Di pihak lain, masyarakat sepatutnya mau dan mampu menghargai apapun putusan yang diambil Majelis Kasasi, dan tidak perlu bersikap reaktif misalnya dengan membuat pandangan bersifat menyudutkan, yang tidak ada dasar hukumnya, kecuali menemukan kejanggalan pada putusan tersebut. (<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0402/12/nas09.html>, diakses, 1 Maret 2007).

Langkah Mahkamah Agung (MA) yang mulai mengenalkan *dissenting opinion*-penulisan pendapat hakim yang berbeda dengan putusan-pantas didukung. Langkah itu akan mendorong masyarakat kritis atas putusan hakim, karena dapat menilai kualitas hakim dari perbedaan pendapat yang dimunculkan dalam putusan. Di sisi lain, hakim agung juga akan berhati-hati dalam memutuskan suatu perkara, sebab tidak bisa lagi "bersembunyi" dalam putusannya. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/02/nasional/diss07.htm>. Senin, 2 Juli 2001, diakses 1 Maret 2007).

Filosofi adanya lembaga hukum *dissenting opinion* adalah untuk memberikan akuntabilitas kepada masyarakat pencari keadilan (*justitabelen*) dari para hakim yang memutus perkara. Penyelesaian perkara kepailitan harus diselesaikan oleh hakim dalam bentuk majelis. Sehingga dalam keputusan akhir tidak tertutup kemungkinan adanya perbedaan pendapat di antara majelis hakim. Jika terjadi perbedaan pendapat, maka putusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Hal ini kadangkala mengakibatkan hakim yang mempunyai integritas tinggi kalah dalam voting, sehingga untuk itu disediakan sarana untuk mengungkapkan perbedaan pendapatnya yang disertai dengan argumentasi yuridis dan merupakan satu kesatuan dengan putusan hakim. Bagi masyarakat, *dissenting opinion* ini penting untuk memantau pertimbangan-pertimbangan hakim dalam menangani perkara. Namun hakim agung Henry P Panggabean berbeda pendapat dengan. mengatakan, *dissenting opinion* semestinya belum bisa diterapkan pada putusan MA, kecuali pada putusan kepailitan di pengadilan niaga. "Pengambilan putusan hakim selama ini sifatnya tertutup. Kalau *dissenting opinion* dipaksakan, bisa saja segala putusan pengadilan dibongkar. Ini jelas melanggar sistem pengambilan putusan yang berlaku," tuturnya. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/02/nasional/diss07.htm>. Senin, 2 Juli 2001, diakses 1 Maret 2007).

Walaupun demikian, Panggabean mengakui, *dissenting opinion* bisa menjadi kajian akademis yang menarik dan mencerdaskan rakyat. Namun, harus dipahami khalayak, pendapat hakim yang berbeda dengan putusan tidak berarti yang benar. Sebaliknya, pendapat mayoritas hakim belum tentu salah pula. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/02/nasional/diss07.htm>. Senin, 2 Juli 2001, diakses 1 Maret 2007).

Adanya *dissenting opinion* membuat masyarakat dapat mengetahui latar belakang lahirnya putusan. Masyarakat juga dapat menilai kualitas hakim dari perbedaan pendapat tersebut, terutama untuk mengetahui hakim mana yang lebih mendengar rasa keadilan yang berkembang dalam masyarakat.

"Dari putusan kasus Joko Tjandra, masyarakat dapat menilai mana hakim yang berkualitas dan mendengarkan rasa keadilan masyarakat. Menarik lagi, dua hakim yang membebaskan Joko Tjandra, adalah hakim agung karier. Sedang yang menghukumnya adalah hakim agung nonkarier. Biarlah masyarakat yang menilai putusan ini," (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/02/nasional/diss07.htm>. Senin, 2 Juli 2001, diakses 1 Maret 2007). Pada kasus Joko Tjandra, Hakim Agung Artijo Alkostar menyimpulkan terdakwa bersalah dan dihukum 20 tahun. Dua hakim agung lain membebaskannya. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/08/naper/lebi04.htm>, diakses tgl 6 Maret 2007).

Artijo Alkostar berpendapat bahwa *Dissenting opinion* itu suatu perbedaan pendapat hakim dengan hakim lain. Perbedaan pendapat hakim seharusnya diketahui oleh publik sesuai dengan prinsip sidang yang terbuka untuk umum. Dalam putusan, memang sebaiknya pendapat hakim itu semuanya masuk, baik yang setuju maupun tidak setuju dengan putusan itu. Jika *dissenting opinion* tak diterapkan, dalam putusan kesimpulan saja yang tampak. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/08/naper/lebi04.htm>, diakses tgl 6 Maret 2007).

*Dissenting opinion* memang belum berlaku sepenuhnya, karena sistemnya belum memungkinkan. Dalam kasus putusan Joko Sugiarto Tjandra (terdakwa skandal Bank Bali perbedaan pendapat hakim itu muncul, karena majelis hakim setuju putusan ini diharapkan bisa menjadi awal penerapan *dissenting opinion*. Tetapi, ini tidak bisa begitu saja dianggap berlaku untuk umum, karena aturannya belum memungkinkan. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/08/naper/lebi04.htm>, diakses tgl 6 Maret 2007).

Selain itu adanya *dissenting opinion* ini membuat masyarakat kini mempunyai harapan baru putusan pengadilan akan lebih berkualitas. Sebab, hakim tak bisa lagi menyembunyikan pikirannya dalam putusan. Dengan menganalisis putusan itu, masyarakat dengan mudah akan dapat menemukan mana hakim yang sudah terkontaminasi dan yang masih murni dengan pendapat hukum yang mengedepankan rasa keadilan.

Sunaryati menambahkan, *dissenting opinion* akan mendorong hakim lain mempunyai pilihan dalam menentukan putusan dalam perkara yang sama. Ini akan mendorong lahirnya yurisprudensi yang lebih bersifat tetap.

Kemudian putusan dalam perkara Akbar Tanjung, di mana Hakim Agung Abdul Rahman Saleh membuat *dissenting opinion* yang intinya menganggap Akbar Tanjung melakukan perbuatan melawan hukum secara materil. Meskipun dalam penyelesaian perkara sudah mulai diterapkan *dissenting opinion*, namun dalam peradilan umum yaitu dalam perkara perdata dan pidana sipil belum ada landasan yuridisnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Shubhan M. Hadi, *Dissenting Opinion Putusan Akbar*, [www. Google.com](http://www.Google.com), *dissenting opinion*.
- Wojowasito, S. dan WJS. Porwadarminta. 2001. *Kamus Lengkap Inggris Indonesia, dan Indonesia Inggris*. Penerbit Hasta. Bandung.
- Humphrey R. Djemat, Sorotan Hukum, *Masyarakat Butuh "Dissenting Opinion" (II)*, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0402/12/nas09.html>, diakses, 1 Maret 2007.
- <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0105/29/nasional/diss07.htm>, Selasa, 29 Mei 2001, diakses 1 Maret 2007
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Dissenting\\_opinion](http://en.wikipedia.org/wiki/Dissenting_opinion), diakses tgl 6 Maret 2007
- <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/042006/19/0306.htm>, diakses tgl 6 Maret 2007
- <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0402/12/nas09.html>, diakses, 1 Maret 2007
- MK: Menkeu Tetap Berwenang Ajukan Pailit, *Republika*, Rabu, 18 Mei 2005, [http://www.republika.co.id/koran\\_detail.asp?id=198084&kat\\_id=59](http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=198084&kat_id=59), diakses 1 Maret 2007
- <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0402/12/nas09.html>, diakses, 1 Maret 2007

“Menyoal Masalah kepailitan dan Pengadilan Niaga”, *Kompas*, Rabu, 9 Juni 2002.

<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0402/12/nas09.html>, diakses, 1 Maret 2007

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0105/29/nasional/diss07.htm>, Selasa, 29 Mei 2001,  
diakses 1 Maret 2007

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/02/nasional/diss07.htm>. Senin, 2 Juli 2001,  
diakses 1 Maret 2007

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/08/naper/lebi04.htm>, diakses tgl 6 Maret 2007

# KRIMINALISASI DALAM TINDAK PIDANA TERORISME

Sunarto

**Abstract:** The word terrorism commonly has a negative connotation, sensitive to be politization. Terror by scaring, threaten, give violence shock, killing to separate the fear. Terror can be done by State, an individual or bounch of individual and organization. The subject is the part of an organization with political motivation. Terrorism at the beginning was crime against state, now it is including crime against humanity. Terrorism is extra ordinary crime. In the terrorism criminalization it is considered the principles of extended criminalization, the principle of non-discriminization, complementary principle, the Principle of Human Rights Protection and Fair Trial.

**Kata Kunci:** Terorisme, Extra ordinary crime, Kriminalisasi

Istilah "terorisme" umumnya berkonotasi negatif, seperti juga istilah "genosida" atau "tirani". Istilah ini rentan dipolitisasi. Kekaburan defmisi membuka peluang penyalahgunaan. Tetapi pendef nisian juga tak lepas dari keputusan politis. Menurut Budi Hardiman (2002: 1) Teror adalah fenomena yang cukup tua dalam sejarah. Menakut-nakuti, mengancam, memberi kejutan kekerasan atau membunuh dengan maksud menyebarkan rasa takut adalah taktik-taktik yang sudah melekat dalam perjuangan kekuasaan, jauh sebelum hal-hal itu dinamai "teror" atau "terorisme". Tindakan teror bisa dilakukan oleh negara, individu atau sekelompok individu, dan organisasi. Pelaku biasanya merupakan bagian dari suatu organisasi dengan motivasi cita-cita politik atau cita-cita religius tertentu yang dilakukan oleh seorang atau beberapa orang/kelompok yang mempunyai keyakinan tertentu.

Makna terorisme mengalami pergeseran dan perluasan paradigma yaitu sebagai suatu perbuatan yang semula dikategorikan sebagai *crime againt state* sekarang meliputi terhadap perbuatan-perbuatan yang disebut sebagai *crime againt humanity* di mana yang menjadi korban adalah masyarakat yang tidak berdosa, semuanya dilakukan dengan delik kekerasan (kekerasan sebagai tujuan), kekerasan (*violence*) dan ancaman kekerasan (*threat of violence*). Adanya suatu *feeling for fear atau intimidating to public and governmental* yang tujuan ahirnya adalah berkaitan dengan delik politik, yaitu melakukan perubahan sistem politik yang berlaku dalam suatu negara. Dampak yang demikian luas akibat tindakan terorisme, maka perlu dilakukan upaya-upaya untuk melindungi warganegara dan kepentingan negara dengan membuat rambu-rambu hukum nasional, salah satu cara dengan meratifikasi perkembangan hukum international tentang penanggulangan tindakan terorisme.

Tindak pidana terorisme adalah *extra ordinary crime*. Derajat "keluarbiasaan" ini pula yang menjadi salah satu alasan dikeluarkannya perpu anti terorisme dan pemberlakuannya secara retroaktif untuk kasus bom Bali. Pengertian *extra ordinary crime* adalah pelanggaran berat HAM yang meliputi *crime againts humanity* dan *goside* (sesuai dengan Statuta Roma). Tindak pidana terorisme dimasukkan dalam *extra ordinary crime* dengan alasan sulitnya pengungkapan karena merupakan kejahatan *transboundary* dan melibatkan jaringan internasional.

Pelanggaran HAM berat masuk kategori sebagai *extra ordinary crime* berdasarkan dua alasan, yaitu pola tindak pidana yang sangat sistematis dan biasanya dilakukan oleh pihak pemegang kekuasaan sehingga kejahatan tersebut baru bisa diadili jika kekuasaan itu runtuh, dan alasan bahwa kejahatan tersebut sangat bertentangan dan mencederai rasa kemanusiaan secara mendalam (dan dilakukan dengan cara-cara yang mengurangi atau menghilangkan derajat kemanusiaan).

Tindak pidana teror dimasukan dalam *extra ordinary crime* dengan alasan sulitnya pengungkapan karena merupakan kejahatan *transboundary* dan melibatkan jaringan internasional. Fakta menunjukkan bahwa memang tindak pidana teror (lebih banyak) merupakan tindak pidana yang melibatkan jaringan internasional, namun kesulitan pengungkapan bukan karena perbuatannya ataupun sifat internasionalnya.

Walaupun terorisme dianggap sebagai *extraordinary crime* dan *crime against humanity*, terorisme bukan merupakan tindak pidana dalam yuridiksi International Criminal Court (ICC). (Santoso, 2007)

Beberapa fakta pendorong kriminalisasi terhadap tindak pidana terorisme berkaitan dengan korban yang sangat serius baik yang berkaitan dengan nyawa, kemerdekaan, harta benda, serta obyek-obyek vital strategis, lingkungan hidup, berbagai fasilitas umum dan internasional, serta timbulnya rasa takut terhadap masyarakat yang bersifat luas. Demikian pula korban dan calon korban sering kali tidak berdosa, mengingat sasaran terorisme yang bersifat acak. Di samping aspek korban, mempertimbangkan syarat-syarat komprehensif seperti menjauhi hal-hal yang ebsifat ad hoc, memperhatikan aspirasi masyarakat luas (aspirasi infrastuktural, suprastruktural, kepakaran dan aspirasi intrnasional), sifat “ultimum remedium” hukum pidana dan kemampuan hukumnya. Menurut Muladi (2003: 8) karakter kejahatan terorisme dikategorikan sebagai “*Mala per se*” adalah kejahatan terhadap hari nurani (*crimes against conscience*), menjadi jahat bukan karena diatur atau dilarang oleh undang-undang tetapi pada dasarnya memang tercela (*natural wrong*).

Beberapa kasus tindakan terorisme yang menggambarkan begitu keji tindakan yang dilakukan, antara lain peledakan pesawat penumpang sipil PAN AM di atas Lockerbie, Skotlandia pada tahun 1988, peledakan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Dar Es Salam (Tanzania) dan Nairobi (Kenya) pada Agustus 1998 dan puncaknya kejadian pada Selasa pagi 11 September 2001 yang merupakan tragedi bagi Amerika Serikat dengan runtuhnya dua gedung kembar World Trade Centre di New York yang diterjang pesawat komersial Boing 767 dan dalam waktu hampir bersamaan serangan serupa juga menimpa Pentagon, markas Besar Tentara Amerika Serikat (Riza Sihbudi, 2001: 4).

Secara historis kegiatan terorisme internasional di Indonesia berkembang dengan diketemukannya indikasi adanya kerjasama antara kelompok Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan kelompok radikal seperti Abu Sayaf Group (ASG) Libya, dan Taliban. Pada akhirnya di Indonesia kasus peledakan bom terjadi pada peledakan Atrium Mall Pasar Senen Jakarta, kediaman Duta Besar Philipina di Jakarta, Bursa Efek Jakarta, bengkel mobil di Bandung, beberapa Gereja antara lain Gereja Santa Anna, Gereja HKGB di Jakarta, Gereja Katolik di Batam, Riau, Gereja Kristus Raja di Mojokerto Jatim dan tragedi Bali 12 Oktober 2002 tepatnya di Sari Club dan Paddy's cafd di jalan Legian serta di daerah Renon Denpasar dekat dengan Konsul Amerika Serikat, setelah kejadian tersebut kasus peledakan bom juga terjadi di beberapa tempat seperti di Wisma Bhayangkara Mabes Polri, peledakan Mc Donald's di Makasar Sulsel dan terakhir peledakan Cafd shop di bandara Soekarno - Hatta Jakarta, Gedung DPR-MPR di Jakarta dan di depan pintu masuk Hotel J. W. Marriot pada tanggal 5 Agustus 2003, ledakan bom di depan kantor Kedutaan Besar Australia di Kuningan Jakarta. Dari kejadian tersebut di atas isu terorisme menjadi isu utama di dunia, kejahatan terorisme menjadi suatu ancaman yang serius bagi setiap negara dikarenakan kejahatan ini berdampak sedemikian

luas pada masyarakat maupun pada kelangsungan hidup suatu bangsa dan juga menimbulkan korban jiwa yang banyak dan korban materil yang besar.

Berdasarkan kesepakatan bersama negara-negara ASEAN dalam SOMTC (*Senior official meeting on transnational crime*) tanggal 9 sampai dengan 10 Oktober 2001 di Singapura telah ditetapkan kejahatan-kejahatan yang bersifat *Transnational Crime* yaitu: (a) *Illicit Drug Trafficking* (Perdagangan Illegal narkotika dan psikotropika). (b) *Money Laundering* (Pencucian uang). (c) *Terrorism* (Terorisme). (c) *Arms Smuggling* (Penyelundupan senjata api). (d) *Trafficking in Persons* (Perdagangan manusia). (e) *Sea Piracy* (Pembajakan di laut). (f) *Cyber Crime* (Kejahatan komputer). (g) *International Economic Crime* (Kejahatan Ekonomi Internasional).

Dalam SAARC *Regional convention on Suppression of Terrorisme (1988)* kejahatan terorisme bahkan dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang dapat menimbulkan dampak yang dapat merugikan terhadap perdamaian, kerjasama, persahabatan dan hubungan bertetangga baik dan dapat mencederai kedaulatan dan integritas suatu negara.

Pengaturan tindak pidana terror meliputi dua aspek yaitu pencegahan (anti) dan pemberantasan (*contra*). Pencegahan terror tidak bisa dilakukan hanya melalui pendekatan hukum saja, tetapi meliputi segala aspek kehidupan masyarakat: Motivasi utama tindakan terror adalah perasaan diperlakukan secara tidak adil, ketertindasan, dan kepercayaan tertentu. Pencegahan tindak pidana teror harus merupakan kebijakan yang mengeliminasi akar motivasi tersebut, yaitu mewujudkan keadilan, pembebasan dari kemiskinan dan keterbukaan diskursus religius (Muladi 2002: 3).

Dalam upaya menanggulangi tindak pidana terorisme yang bersifat internasional (*international terrorism*), perumusan tindak pidana yang bersifat nasional baik yang diatur dalam KUHP maupun yang diluar KUHP belum memadai mengingat elemen kejahatan yang bersifat spesifik dan tak tertampungnya pelbagai aspirasi yang berkembang baik secara regional maupun internasional, dalam rangka harmonisasi hukum. Elemen yang bersifat spesifik antara lain adalah *timbulnya suasana terror atau rasa takut terhadap orang secara meluas*. Dalam delik formil, hal ini dirumuskan sebagai "*dolus specialis*" (Pasal 7 UU No. 15 Tahun 2003).

Pengaturan tindak pidana terosisme cenderung bersifat sistem global dan komprehensif (sebagai alternatif system evolusioner dan system kompromi) yang memuat kebijakan criminal (*criminal policy*) yang bersifat luas baik preventif maupun represif serta beberapa cara yang bersifat khusus (seperti prosedur "*hearing*", peradilan *in absentia*, diakuiinya alat bukti elektronik dan sebagainya), tanpa menyampingkan perlindungan HAM (pengaturan perlindungan saksi, pelapor, korban kejahatan, system "*hearing*" dan lain-lain).

## **METODE**

Penelitian ini dilalukan dengan pendekatan yuridis normtif yaitu mengkaji dan menganalisis asas-asas hukum yang dianut dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah penelitian, data yang digunakan adalah data sekunder, terdiri dari dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan hukum tersier. Pengumpulan data sekunder melalui studi pustaka. Analisis data secara kualitatif yang diuraikan dalam bentuk uraian kalimat secara sistematis dan logis guna mempermudah penarikan simpulan.

## **TINJAUAN ATAS TERORISME**

Tragedi 11 September 2001 telah mendorong masyarakat internasional untuk meningkatkan kewaspadaannya terhadap terorisme dalam segala bentuk dan manifestasinya, karena aksi terorisme dapat terjadi kapan saja dan di mana saja tanpa mengenal waktu dan tempat. Isu terorisme sekarang ini menjadi isu global yang perlu dicermati dan disikapi oleh bangsa Indonesia secara tepat, hal ini dikarenakan kita harus mengambil sikap yang jelas

terhadap terorisme internasional. Teror sebagai senjata yang efektif bagi si lemah yang merupakan kekuatan yang dapat digunakan secara tidak terbatas, perbedaan obyektif dari pelaku dan kekuatannya subyektif yang didapat untuk mencapai tujuan mereka.

Menurut Konvensi PBB tahun 1937, Terorisme adalah segala bentuk tindak kejahatan yang ditujukan langsung kepada negara dengan maksud menciptakan bentuk teror terhadap orang-orang tertentu atau kelompok orang atau masyarakat luas. Sedangkan menurut *US Department of Defense* tahun 1990, "Terorisme adalah perbuatan melawan hukum atau tindakan yang mengandung ancaman dengan kekerasan atau paksaan terhadap individu atau hak milik untuk memaksa atau mengintimidasi pemerintah atau masyarakat dengan tujuan politik, agama atau ideologi" (Paulus, 2007).

Berdasarkan matrik perbandingan karakteristik kelompok pengguna tindak kekerasan guna mencapai tujuannya, dapat disimpulkan ciri - ciri terorisme adalah sebagai berikut: (a) Organisasi yang baik, berdisiplin tinggi, militan. Organisasinya merupakan kelompok-kelompok kecil, disiplin dan militansi ditanamkan melalui indoktrinasi dan latihan yang bertahun – tahun.. (b) Mempunyai tujuan politik, tetapi melakukan perbuatan kriminal untuk mencapai tujuan. (c) Tidak mengindahkan norma - norma yang berlaku, seperti agama, hukum, dll. (d) Memilih sasaran yang menimbulkan efek psikologis yang tinggi untuk menimbulkan rasa takut dan mendapatkan publikasi yang luas (Paulus, 2007).

Karakteristik terorisme dapat ditinjau dari 4 (empat) macam pengelompokan yaitu: (a) Karakteristik Organisasi yang meliputi: organisasi, rekrutmen, pendanaan dan hubungan internasional. (b) Karakteristik Operasi yang meliputi: perencanaan, waktu, taktik dan kolusi. Karakteristik Perilaku yang meliputi: motivasi, dedikasi, disiplin, keinginan membunuh dan keinginan menyerah hidup-hidup. (c) Karakteristik Sumber daya yang meliputi: latihan/kemampuan, pengalaman perorangan di bidang teknologi, persenjataan, perlengkapan dan transportasi (Paulus, 2007). (d) Teroris terinspirasi oleh motif yang berbeda.

Motif terorisme dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori: rasional, psikologi dan budaya yang kemudian dapat dijabarkan lebih luas menjadi: Pertama, membebaskan Tanah Air. Pejuang-pejuang Palestina pada 15 Nopember 1988 memproklamasikan kemerdekaannya di Aljazair. Dalam mencapai tujuan tersebut pada akhirnya PLO terbagi atas dua front yaitu front Intifada dan gerakan radikal garis keras (HAMAS). Bagi negara Israel, PLO bagaimanapun bentuknya digolongkan ke dalam kelompok teroris. Kedua, memisahkan diri dari pemerintah yang sah (separatis). IRA (*Irish Republica Army*) dengan segala bentuk kegiatannya dicap sebagai teroris oleh pemerintah Inggris. Ketiga, sebagai protes sistem sosial yang berlaku. Brigade Merah Italia, yang bertujuan untuk membebaskan Italia dari kaum kapitalis multinasionalis, oleh pemerintah Italia dimasukkan ke dalam kelompok teroris. Keempat, menyingkirkan musuh-musuh politik. Banyak digunakan Kadafi untuk menyingkirkan lawan-lawan politiknya dengan cara mengiririnkan Dead Squad untuk membunuh. Yang paling menonjol usaha membunuh bekas PM Libya A. Hamid Bakhoush di Mesir yang menggunakan pembunuh-pembunuh bayaran dari Eropa (Paulus, 2007).

Teroris biasanya beroperasi dalam hubungan unit kecil yang terdiri dari personel yang terlatih menggunakan senapan otomatis ringan, granat tangan, bahan peledak munisi, dan radio transistor. Sebelum pelaksanaan operasi teroris biasanya berbaur dengan masyarakat setempat untuk menghindari deteksi dari aparat keamanan. Setelah pelaksanaan operasi mereka kembali bergabung dengan masyarakat untuk memperbesar kemungkinan pelolosan mereka. Dalam melaksanakan aksi terornya, para teroris menggunakan beberapa taktik sebagai berikut: (a) Bom, Taktik yang sering digunakan oleh kelompok teroris adalah pengeboman. Dalam dekade terakhir ini tercatat 67 % dari aksi teror yang dilaksanakan berhubungan dengan bom. (b) Pembajakan, pembajakan sa-ngat populer dilancarkan oleh kelompok teroris selama periode 1960-1970. Pembajakan terhadap kendaraan yang membawa bahan makanan adalah taktik

yang digunakan oleh kelompok Tupamaros di Uruguay untuk mendapatkan kesan Robinhood dan menghancurkan propaganda dari pemerintah. Tetapi jenis pembajakan yang lebih populer saat ini adalah pembajakan pesawat terbang komersil. (c) Pembunuhan, pembunuhan adalah bentuk aksi teroris yang tertua dan masih digunakan hingga saat ini. Sasaran dari pembunuhan ini seringkali telah diramalkan, teroris akan mengklaim bertanggung jawab atas pembunuhan yang dilaksanakan. Sasaran dari pembunuhan ini biasanya adalah pejabat pemerintah, pengusaha, politisi dan aparat keamanan. Dalam 10 tahun terakhir tercatat 246 kasus pembunuhan oleh teroris di seluruh dunia. (d) Penghadangan, penghadangan yang telah dipersiapkan jarang sekali gagal. Hal ini juga berlaku bagi operasi yang dilaksanakan oleh kelompok teroris. Aksi ini biasanya direncanakan secara seksama, dilaksanakan latihan pendahuluan dan gladi serta dilaksanakan secara tepat. Dalam bentuk operasi ini waktu dan medan berpihak kepada kelompok teroris. (e) Penculikan, Tidak semua penghadangan ditujukan untuk membunuh. Dalam kasus kelompok gerilya Abu Sayaf di Filipina, penghadangan lebih ditujukan untuk menculik personil. Penculikan biasanya akan diikuti oleh tuntutan tebusan berupa uang, atau tuntutan politik lainnya. (f) Penyanderaan, perbedaan antara penculikan dan penyanderaan dalam dunia terorisme sangat tipis. Kedua bentuk operasi ini seringkali memiliki pengertian yang sama. Penculik biasanya menahan korbannya di tempat yang tersembunyi dan tuntutan-annya adalah berupa materi dan uang, sedangkan penyanderaan berhadapan langsung dengan aparat dengan menahan sandera di tempat umum. Tuntutan penyanderaan biasanya lebih dari sekedar materi. Biasanya tuntutan politik lebih sering dilemparkan teroris pada kasus pe-nyanderaan ini. (g) Perampokan, operasi yang dilaksanakan oleh kelompok teroris adalah sangat mahal. Untuk mendanai kegiatan mereka teroris merampok bank atau mobil lapis baja yang membawa uang dalam jumlah besar. Perampokan bank juga dapat digunakan sebagai ujian bagi program latihan personil baru. (h) Ancaman/Intimidasi, merupakan suatu usaha, pekerjaan, kegiatan dan tindakan untuk menakut-nakuti atau mengancam dengan menggunakan kekerasan terhadap seseorang atau kelompok, di daerah yang dianggap lawan, sehingga sasaran terpaksa menuruti kehendak pengancam untuk tujuan dan maksud tertentu (Paulus, 2007).

## **PERKEMBANGAN TERORISME DI INDONESIA**

Terorisme merupakan kejahatan lintas negara, terorganisasi, dan mempunyai jaringan luas sehingga mengancam perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional” Sebagaimana dinyatakan Presiden DK PBB Mihnia Loan Motoc bahwa “Terorisme dalam berbagai bentuknya merupakan ancaman serius bagi keamanan dan kedamaian dunia. Terorisme adalah kriminal dan tidak dapat dibenarkan, apapun motivasinya, di manapun tempatnya, kapan pun waktunya, dan siapapun yang menjadi targetnya” (Poetranto, 2007).

Teror, teroris atau terorisme adalah rangkaian kata yang saat ini menjadi momok yang sangat menakutkan, tak terkecuali bagi pemerintah Indonesia. Aktivasinya tidak hanya terkait dengan perlawanan suatu kelompok terhadap negara untuk memperjuangkan kepentingan politik dan ideologi tertentu, tetapi berkembang jauh yang tidak hanya bersinggungan dengan ranah politik, tetapi telah menjangkau kedalam ranah yang lebih luas yaitu ekonomi, sosial budaya maupun agama.

Terorisme memiliki pengaruh kuat terhadap masyarakat, terutama jika dipublikasikan secara ekstrem oleh media cetak atau elektronik. Aksi kerusuhan tertentu sangat menarik dalam penayangan televisi. Apabila dengan siaran langsung dari tempat kejadian, jutaan pemirsa ikut mendengarkan, bahkan melihat teroris mengajukan tuntutan atau bereaksi. Aksi teroris modern berbeda dengan masa lalu, banyak masyarakat tak berdosa ikut menjadi korban. Aksi teroris selalu mengikuti perubahan zaman. Beberapa negara di dunia menyatakan diri perang melawan terorisme, tetapi terorisme tetap hidup dan ancamannya semakin menakutkan.

Pencarian tindak terorisme di Indonesia yang selama 3 tahun terakhir tercatat sebanyak 15 kasus penting terorisme, wilayah dan target terorisme di Indonesia saat ini sudah meluas kepada kepentingan domestik dan internasional. Ini menunjukkan bahwa pencegahan dan penanggulangan terorisme yang tidak berhasil ditangani secara efektif akan makin meningkat intensitas dan frekwensinya semakin maju pengetahuan pelaku dan semakin modern teknologi yang digunakan semakin sulit di deteksi secara dini dan di ungkap siapa pelakunya.

Terorisme melakukan aksinya di Indonesia “karena masih lemahnya payung hukum, rendahnya kualitas sumber daya manusia dan suburnya tingkat kemiskinan” (Media Indonesia, 2005), ditambah dengan “terbatasnya kualitas dan kapasitas intelegen negara” (Poetranto, 2007). Dari kelemahan-kelemahan tersebut di atas maka Indonesia merupakan tempat yang paling empuk untuk dijadikan tempat aksi kejahatan terorisme sehingga Indonesia yang dililit banyak masalah menjadi amat menderita atas kejahatan terorisme tersebut, kondisi tersebut di atas merupakan pelajaran yang harus dipecahkan dan diselesaikan bersama antara penyelenggara negara, elit politik dan di dukung oleh seluruh lapisan masyarakat.

Terorisme sebuah fenomena yang mengganggu. Aksi terorisme seringkali melibatkan beberapa negara. Sponsor internasional yang sesungguhnya adalah negara besar. Harus dipahami bahwa terorisme sekarang telah mendunia dan tidak memandang garis perbatasan internasional.

Secara historis kegiatan terorisme internasional di Indonesia berkembang dengan diketemukannya indikasi adanya kerjasama antara kelompok Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan kelompok radikal seperti Abu Sayaf Group (ASG) Libya, dan Taliban. Pada dasarnya kejahatan terorisme merupakan kejahatan internasional. kejahatan terorisme internasional dilakukan melalui berbagai cara antara lain; pembajakan pesawat terbang, penyanderaan, pejabat-pejabat asing/diplomatik, pembajakan dan sabotase kapal, penggunaan senjata-senjata pemusnah massal, sehingga diperlukan berbagai pengaturan internasional untuk mengantisipasi kejahatan terorisme internasional (Siswanto, 2007).

Di Indonesia ketentuan yang digunakan untuk menanggulangi tindak pidana terorisme pertama kali didasarkan pada Perpu No 1 tahun 2000 ttg Pemberantasan Tindak Pidana terorisme. Dikeluarkannya Perpu No 1 tahun 2000 tersebut diawali dengan adanya peledakan Bom Bali, yang menewaskan beberapa ratus warganegara asing. Akibat adanya peristiwa inilah maka untuk pertamakalinya pemerintah memandang perlu mengatur pemberantasan tindak pidana terorisme, yang ternyata delik-delik dalam KUHP tidak dapat menjangkau tindakan terorisme sebagai kejahatan internasional. Dalam perkembangan selanjutnya Perpu No 1 Tahun 2000 ini kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Siswanto, 2007).

Terorisme sebagai kejahatan internasional yang pengaturannya didasarkan pada instrumen instrumen internasional, terorisme juga merupakan bentuk kejahatan internasional karena memenuhi unsur-unsur kejahatan internasional. Menurut M Cherif Bassiouni unsur kejahatan internasional adalah: Pertama, Unsur Internasional, yaitu: (1) *direct threat to world peace and security*; (2) *indirect threat to world peace and security*; (3) *shocking to the conscience of humanity*. Kedua, Unsur Transnasional: (1) *conduct affecting more than state*; (2) *conduct including or affecting citizens of more than one state*; *means and methods. trans national boundaries*. (3) *Necessity: cooperation of state necessary to enforcement* (Siswanto, 2007).

Sesuai dengan teori M Cherif Bassiouni tersebut di atas, maka kejahatan terorisme internasional memenuhi unsur unsur kejahatan internasional. Adapun unsur internasionalnya adalah bahwa tindakan teror secara tidak langsung dapat menimbulkan gangguan terhadap ketertiban dan keamanan internasional, sebagai contoh penyerangan Amerika Serikat ke dipicu oleh peledakan gedung WTC. Di samping itu juga akibat dari tindakan terorisme yang

menimbulkan korban di kalangan penduduk sipil merupakan perbuatan yang menggoyahkan perasaan kemanusiaan.

## **KONVENSI INTERNASIONAL YANG MENGATUR TENTANG PEMBERANTASAN TERORISME**

Pengaturan kontra terorisme adalah pemberantasan, pengungkapan, dan penanganan kasus tindak pidana teror dan pelaku teror (*terrorist*). Pengaturan ini berupa penetapan tindakan-tindakan yang termasuk dalam tindak pidana teror, prosedur penanganan (penyelidikan, penyidikan, dan peradilan) serta sanksi yang diterapkan.

Saat ini telah ada beberapa konvensi internasional dan regional yang mengatur tentang tindak pidana teror, yaitu: (a) *International Civil Aviation Organization, Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*. Ditanda-tangani di Tokyo tanggal 14 September 1963 dan mulai berlaku tanggal 4 Desember 1969. (b) *International Civil Aviation Organization, Convention for the suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*. Ditandatangani di Hague tanggal 16 Desember 1970 dan mulai berlaku tanggal 14 Oktober 1971. (c) *International Civil Aviation Organization, Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*. Ditandatangani di Montreal tanggal 23 September 1971 dan mulai berlaku tanggal 26 Januari 1973. (d) *United Nation, Convention on the Prevention and Punish ment of Crimes against Internationally Protected Persons, in cluding Diplomatic Agents*. Diterima oleh Majelis Umum pidana dengan Resolusi 3166 (XXVIII) tanggal 14 Desember 1973 dan mulai berlaku tanggal 120 Februari 1977. (e) *United Nation, International Convention against the Taking of Hostages*. Diterima oleh Majelis Umum dengan Resolusi 34/46 tanggal 17 Desember 1979 dan mulai berlaku tanggal 3 Juni 1983. (f) *International Atomic Energy Agency, Convention on the TI, bea Physical Protection of Nuclear Material*. Ditandatangani diulangi Vienna dan New York tanggal 3 Maret 1980. Disetujui di Vienna tanggal 26 Oktober 1979 dan mulai berlaku tanggal 8 Februari 1987. (g) *International Civil Aviation Organization, Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation. Tambahan untuk Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*. Ditandatangani di Montreal tanggal 24 Februari 1988 dan mulai berlaku tanggal 6 Agustus 1989. (h) *International Maritime Organization, Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*. Diterima di Roma tanggal 10 Maret 1988 dan mulai berlaku tanggal 1 Maret 1992. (i) *International Maritime Organization, Protocol for the Supangani pression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platanggal forms Located on the Continental Shelf*. Diterima di Romatanggal 10 Maret 1988 dan mulai berlaku tanggal 1 Maret 1992. (j) *International Civil Aviation Organization, Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Puspose of Detection*. Dibuat di Montreal tanggal 1 Maret 1991 dan mulai berlaku tanggal 21 Juni 1998. (k) *United Nations, International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing*. Diterima oleh Majelis Umum dengan Resolusi 52/164 tanggal 15 Desember 1997 dan mulai berlaku tanggal 23 Mei 2001. (l) *United Nations, International Convention on the Suppression of Financing of Terrorism*. Diterima oleh Majelis Umum dengan resoiusi 54/109 tanggal 9 Desember 1999 dan mulai berlaku tanggal 10 April 2002. (m) *League of Arab States, Arab Convention on the Suppression of Terrorism*. Ditandatangani di Kairo tanggal 22 April 1998 dan mulai berlaku 7 Mei 1999. (n) *Organization of the Islamic Conference, Convention on Combating International Terrorism*. Diterima di Quagadoudou tanggal 1 Juli 1999 dan belum berlaku. (o) *Council of Europe, European Convention on the Suppression of Terrorism*. Mulai ditandatangani di Strasbourg Perancis tanggal 27 Januari 1977 dan mulai berlaku tanggal 4 Agustus 1978. (p) *Organization of American States, Convention to Prevent and Punish the Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance*. Ditandatangani di Washington tanggal 2 Februari 1971 dan mulai

berlaku 16 Oktober 1973. (o) *African Union (formerly Organization of African Unity), Convention on the Prevention and Combating of Terrorism*. Diterima di Algiers tanggal 14 Juli 1999 tetapi belum diberlakukan. (p) *South Asian Association for Regional Cooperation, Regional Convention on Suppression of Terrorism*. Ditandatangani di Kathmandu tanggal 4 November 1987 dan mulai berlaku tanggal 22 Agustus 1988. (q) *Commonwealth of Independent States, Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism*. Diterima di Minsk tanggal 4 Juni 1999.

Berbagai konvensi di atas terutama mengatur tentang jenis-jenis tindak pidana teror dan upaya pemberantasan terorisme dengan berbagai macam kerjasama internasional. Beberapa tindak pidana yang dimasukkan dalam kategori tindak pidana teror terutama tindak pidana terhadap pesawat terbang, maritim, dan tindak pidana terhadap orang-orang tertentu (diplomat). Indonesia saat ini baru menandatangani (ratifikasi) dua konvensi (tentang penyerangan dan tindakan melawan hukum di pesawat terbang. Berbagai konvensi tersebut memberikan kerangka kerja sama internasional untuk pemberantasan tindak pidana teror.

### KRIMINALISASI DALAM UNDANG-UNDANG PEMBERANTASAN TERORISME

Menurut Muladi (2003), Asas-asas yang sangat dipertimbangkan dalam melakukan kriminalisasi dalam tindak pidana terorisme adalah: Pertama, Asas kriminalisasi yang diperluas (*the principle of extended criminalization*) dalam arti; (a) Penciptaan tindak pidana baru baik yang berupa delik formil maupun delik materiil. Hal ini didasarkan atas pertimbangan kemungkinan adanya baik "*actual harm*" maupun timbulnya "*potential harm*" (Pasal 6 dan pasal 7 Perpu No. 1 Tahun 2002); Delik baru yang lain tercantum dalam Pasal Perpu No. 1 Tahun 2002, yang seringkali disebut sebagai "*technology terrorism*" yang memanfaatkan bahan-bahan kimia, senjata biologis, radiology, mikroorganisme, radioaktif dan komponennya. Dan tindak pidana yang dilakukan dengan sengaja menyediakan atau mengumpulkan harta kekayaan dengan tujuan akan digunakan untuk melakukan tindak pidana terorisme (Pasal 11). (b) Aktualisasi dari beberapa ketentuan tindak pidana yang sudah ada dalam hukum positif, yang relevan untuk dikategorikan sebagai tindak pidana terorisme; (Pasal 8 Perpu No. 1 Tahun 2002 yang bersumber pada Pasal 1479a s/d Pasal 479 r Jis. UU No.4 Tahun 1976 dan UU No.2 Tahun 1976 yang mengesahkan ratifikasi 3 Konvensi Internasional tentang kejahatan penerbangan dan kejahatan terhadap sarana penerbangan yaitu Konvensi The Hague 1970 (*Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*), Konvensi Tokyo 1963 (*Convention on Offences and certain Other Acts Committed on Board Aircraft*) dan Konvensi Montreal 1971 (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*). Pasal 9 UU yang bersumber pada UU No 12/Drt/1951 tentang senjata api setelah ditambahkan elemen khusus berupa "*dolus specialis*" berupa "dengan maksud untuk melakukan tindak pidana terorisme" dan dikaitkan pula dengan *Convention Against Terrorist Bombing* (1977) dan Pasal 12 yang bersumber pada *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material* (1976); (c) Perluasan ruang lingkup berlakunya hukum pidana, seperti pengaturan "*Corporate criminal liability*" (Pasal 17 dan 18 Perpu No. 1 Tahun 2002), pengaturan pembantuan (sebelum dan saat kejahatan dilakukan), percobaan dan permufakatan jahat yang dipidana setara pelaku atau tindak pidana sempurna (Pasal 15 Perpu No. 1 Tahun 2002); Bahkan pembantuan setelah kejahatan dilakukan dalam bentuk delik pemudahan diatur tersendiri pada Pasal 13 Perpu No. 1 Tahun 2002; "*Actor intelektualis*" tindak pidana terorisme dipidana secara khusus pada Pasal 14 Perpu No. 1 Tahun 2002;

Kedua, Asas non-diskriminatif (*the principle of non-discrimination*), yang tidak mengkaitkan rumusan tindak pidana terorisme dengan motif politik dan atau motif lainnya. Prinsip ini pula bisa disebutkan sebagai prinsip depolitisasi (*the principle of depolitization*), sebab sekalipun citra tindak pidana terorisme selalu berkonotasi politik, tetapi penekanan lebih

kepada perbuatan dan akibatnya. Bahkan dalam kerangka kerjasama internasional, khususnya ekstradisi, dalam Pasal 5 Perpu No. 1 Tahun 2002 dinyatakan bahwa, tindak pidana terorisme yang diatur dalam undang-undang ini bukan tindak pidana politik, atau bukan tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana politik, atau tindak pidana dengan motif politik, atau tindak pidana dengan tujuan politik yang menghambat proses ekstradisi; Ketiga, Asas komplementer (*complementary principle*) antara yuridiksi (*subject matter jurisdiction*) hukum nasional dan yuridiksi hukum negara lain. Titik berat terhadap terorisme internasional (*internasional terrorism*) disebabkan karena sepanjang berkaitan dengan terorisme domestik (*domestic terrorism*) diharapkan dapat diatasi dengan hukum positif yang ada. Hal ini berkaitan erat dengan penekanan pada prinsip resiprositas antar Negara dan kerjasama Internasional, (Pasal 3 Perpu No. 1 Tahun 2002); Keempat, Asas perlindungan HAM dan peradilan yang jujur dan adil (*the Pinciple of Human Rights Protection and Fair Trial*) melindungi HAM dan integritas pengadilan yang harus menjaga karakteristik 'fair'. *impartial and independent trial* ", baik dalam tahap "*pre trial* ", tahap "*hearing*" maupun dalam tahap "*post trial*. Untuk itu diatur secara lengkap tindak pidana "*Obstruction of Justice*" atau "*Offenses Against the Administration of Justice*" di dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 23 Perpu No. 1 Tahun 2002; Kelima, Asas pidana minimum khusus (*speciale straf minima beginsel*) yang sekalipun merupakan penyimpangan terhadap asas-asas pemidanaan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 KUHP, tetapi dipandang perlu untuk mengurangi kemungkinan terjadinya disparitas pidana (*the disparity of sentencing*); yang dicari bukan paritas pidana (*the parity of sentencing*) tetapi, "*the reasonable sentencing*"; Penjatuhan hukum pidana minimum khusus ini dilengkapi idealnya dengan suatu pedoman (*standard guidelines*) yang jelas, untuk kepentingan keadilan; Keenam, Asas perlindungan korban dan saksi (*Victim and Witness protection Pinciple*) sesuai dengan UN *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims Of Crime and Abuse of Power (1985)*. Hal ini menyangkut "*access to Justice*", restitusi, kompensasi dan rehabilitasi (Pasal 31, Pasal 32, Pasal 34, Pasal 35 dan Pasal 36 Perpu No. 1 Tahun 2002); Ketujuh, Asas harmonisasi hukum (*the Pinciple of Legal Harmonization*). Dalam rangka penyusunan UU, dikaji pelbagai konvensi hukum internasional dan pengaturan tindak pidana terorisme di pelbagai negara seperti Australia, Canada, Pakistan, India, Inggris dan sebagainya. Dengan demikian pelbagai aspirasi telah ditampung baik dari unsur suprastruktur, infrastruktur, kepakaran maupun aspirasi internasional; Kedelapan, Asas Keseimbangan Kepentingan. Pencegahan dan pemberantasan terorisme harus bertujuan untuk memelihara keseimbangan dalam kewajiban melindungi kedaulatan hukum, hak asasi korban dan saksi, serta hak asasi tersangka/terdakwa, (Penjelasan Umum Perpu No. 1 Tahun 2002);

### **HAL-HAL BARU DALAM UNDANG-UNDANG TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME**

Terdapat beberapa hal dalam Perpu No. 1 Tahun 2002 yang dianggap hal baru dan menyimpang dari sistem hukum acara pidana yang berlaku, hal ini memerlukan pemahaman yang mendalam dalam penerapannya, antara lain adalah: Pertama, Negara lain yang dijadikan sasaran akan teror bisa menuntut (Pasal 3, ayat 1). Di samping itu pasal ini mengatur tentang: Perpu ini berlaku setiap orang yang melakukan atau bermaksud melakukan tindak pidana terorisme di wilayah Republik Indonesia dan/atau Negara lain juga mempunyai yuridiksi dan menyatakan maksudnya untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku tersebut. Hal mempunyai konsekuensi bahwa, Pasal ini tidak menjelaskan apa makna "bermaksud melakukan" ini bisa menimbulkan beragam penafsiran sesuai dengan kepentingan penafsir. Setiap laporan intelejen bisa dijadikan bukti permulaan, yang menilai kecukupannya dilakukan melalui pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri (Pasal 26 ayat (1)). Untuk bisa dijadikan bukti permulaan, laporan intelejen itu mesti dikaji oleh ketua pengadilan dalam suatu *hearing*. Ketua pengadilan berfungsi sebagai *legal auditor*, yaitu apakah secara

hukum bisa dipertanggungjawabkan apabila data intelejen ini dijadikan dasar untuk penyelidikan lebih lanjut. Apabila pengadilan berpendapat tidak bisa, maka tidak bisa dilanjutkan penyelidikan berdasarkan alat bukti permulaan dari data intelejen itu. Ketua Mahkamah Agung perlu segera memberikan pedoman kepada para hakim pengadilan bagaimanakah melakukan *legal* audit terhadap laporan intelejen tersebut. Akurasi laporan intelejen yang menjadi bukti permulaan sebelum dilaksanakan penyidikan, harus diperhatikan dalam proses penyidikan tindak pidana terorisme. Oleh sebab itu, informasi intelejen ini harus akurat dan tidak hanya berasal dari intelejen, tetapi dikonfirmasi kepada instansi lain yang terkait (seperti Departemen Luar Negeri, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Departemen Keuangan atau Departemen Dalam Negeri). Apabila penerapan pasal ini tidak hati-hati maka dapat memunculkan teror baru dengan menginteli/mengintai masyarakat, terutama aktivitis, mahasiswa, kelompok kritis atau kelompok yang menurut Negara potensial untuk melakukan tindakan yang disebut negara terorisme. Memungkinkan penggunaan intelejen sebagai alat untuk memojokkan atau menangkap orang yang tidak disukai, baik oleh pihak dalam negeri maupun pihak asing dengan menekan Indonesia melakukan itu, dan hambatan kemampuan hakim membaca laporan intelejen dipertanyakan. Kedua, Menurut Pasal 28 Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) untuk paling lama 7 X 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam. Apabila penerapannya kurang hati-hati maka pasal ini dapat memberikan kewenangan untuk melakukan penangkapan yang sewenang-wenang dengan payung bukti permulaan yang cukup, seperti alat-alat yang bisa direkayasa secara teknologi. Ketiga, Penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang untuk memerintahkan kepada bank atau lembaga jasa keuangan untuk melakukan pemblokiran terhadap harta kekayaan setiap orang yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana terorisme dan/atau tindak pidana yang berkaitan dengan terorisme (Pasal 29, ayat 1). Demikian pula dalam Pasal 30 ayat (1) menyatakan: Untuk kepentingan pemeriksaan dalam perkara tindak pidana terorisme, maka penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang untuk meminta keterangan dari bank atau jasa keuangan mengenai harta kekayaan setiap orang yang mempunyai diketahui atau patut diduga melakukan tindak pidana terorisme. Pasal 30 ayat (1) berbunyi: Untuk kepentingan pemeriksaan dalam perkara tindak pidana terorisme, maka penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang untuk meminta keterangan dari bank atau jasa keuangan mengenai harta kekayaan setiap orang yang mempunyai diketahui atau patut diduga melakukan tindak pidana terorisme. Pasal ini muatannya bertentangan dengan UU perbankan yang mengatur kerahasiaan bank. Keempat, Ketentuan Perpu No. 1 Tahun 2002 dapat diberlakukan secara surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Perpu No. 1 Tahun 2002, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang itu sendiri (Pasal 46). Perpu No. 1 Tahun 2002 hanya dapat diberlakukan dalam kasus Bali. Jadi, tidak bisa untuk kasus yang lain, terhadap kasus lain tetap dikenai pasal-pasal KUHP, UU No. 12/1951 dan KUHAP. Kelima, Perpu No. 1 Tahun 2002 memberikan kepastian hukum, karena bukan hanya secara tegas diatur kemungkinan pemberian perlindungan kepada aparat (penyidik, penuntut umum), termasuk hakim yang memeriksa perkara terorisme tetapi saksipun dilindungi dari kemungkinan ancaman yang membahayakan diri, jiwa dan atau hartanya, baik sebelum, selama, maupun sesudah proses pemeriksaan perkara (Pasal 33). Keenam, Dalam Pasal 8 ditentukan bahwa “Dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme dengan pidana yang sama, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6, setiap orang yang; (ancaman dalam Pasal 6 dipidana mati atau seumur hidup atau dipidana paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun)”. Karena kealpaannya menyebabkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan hancur, rusak, terambil atau pindah atau menyebabkan terpasangnya tanda atau alat pengamanan penerbangan

yang keliru. Karena kealpaannya menyebabkan pesawat udara celaka, hancur, tidak dapat dipakai atau rusak. Dampak dari hal ini apabila penerapannya kurang hati-hati dapat mengakibatkan mengancam karyawan penerbangan, termasuk awak pesawat dan teknisinya, karena kelalaiannya. Ketujuh, Pasal 13 Setiap orang yang dengan sengaja memberikan bantuan atau kemudahan terhadap pelaku tindak pidana terorisme, dengan: (1) Memberikan atau meminjamkan uang atau barang atau harta kekayaan lainnya kepada pelaku tindak pidana terorisme; (2) Menyembunyikan pelaku tindak pidana terorisme; atau (3) Menyembunyikan informasi tentang tindak pidana terorisme dipidana dengan pidana penjara paling singkat tiga tahun dan paling lama 15 tahun. Pasal ini bisa mengancam siapa saja karena ketidaktahuannya berhubungan dengan orang yang disangka teroris. Kedelapan, Dalam Pasal 27 disebutkan bahwa alat bukti pemeriksaan tindak pidana meliputi: (1) Alat bukti yang sebagaimana dimaksud dalam hukum acara pidana. (2) Alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu; (3) Data, rekaman atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan/atau didengar; yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas atau yang terekam secara elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada: 1) tulisan, suara atau gambar, 2) peta, rancangan, foto atau sejenisnya, 3) huruf, tanda, angka, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau dapat dipahami oleh orang yang membaca atau memahaminya. Penggunaan alat bukti berupa rekaman, foto dan hal-hal lain yang memungkinkan secara teknologi direkayasa bisa menjadi ancaman bagi masyarakat. Karena bisa saja alat-alat bukti itu direkayasa untuk kepentingan tertentu atau penangkapan kelompok tertentu. Kesembilan, Pasal 31 menentukan bahwa: (1) Berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) penyidik berhak: (a) membuka, memeriksa dan menyita surat dan kiriman melalui pos atau jasa pengiriman lainnya yang mempunyai hubungan dengan perkara tindak pidana terorisme yang sedang diperiksa; (b) menyadap pembicaraan melalui telepon atau alat komunikasi lain yang diduga digunakan untuk mempersiapkan, merencanakan dan melakukan tindak pidana terorisme. (2) Tindakan penyadapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, hanya dapat dilakukan atas perintah Ketua Pengadilan Negeri untuk jangka waktu paling lama satu tahun. Pasal ini berpotensi melanggar hak-hak sipil dan hak asasi manusia. Kesepuluh, Dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana terorisme, pemerintah Republik Indonesia melaksanakan kerja sama internasional dengan negara lain dalam bidang intelejen, kepolisian dan kerja sama teknis lainnya dengan tindakan melakukan terorisme sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Pasal 43 Perpu No. 1 Tahun 2002. Apabila kurang hati-hati dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama mempunyai dampak pihak yang bekerja sama dengan Indonesia berpotensi membawa misinya sendiri, bahkan melaksanakan misinya itu dalam penyidikan atau penyelidikan.

## KESIMPULAN

Pertama, tindak pidana terorisme dimasukkan dalam *extra ordinary crime* dengan alasan sulitnya pengungkapan karena merupakan kejahatan *transboundary* dan melibatkan jaringan internasional. Faktor pendorong kriminalisasi terhadap tindak pidana terorisme berkaitan dengan korban yang sangat serius baik yang berkaitan dengan nyawa, kemerdekaan, harta benda, serta obyek-obyek vital strategis, lingkungan hidup, fasilitas umum dan internasional, serta timbulnya rasa takut terhadap masyarakat yang bersifat luas. Demikian pula korban dan calon korban sering kali tidak berdosa, mengingat sasaran terorisme yang bersifat acak. Kedua, perumusan tindak pidana yang bersifat nasional baik yang diatur dalam KUHP maupun yang diluar KUHP dalam upaya penanggulangan terorisme belum memadai mengingat elemen kejahatan yang bersifat spesifik dan tak tertampungnya berbagai aspirasi yang berkembang baik secara regional maupun internasional. Ketiga, dalam melakukan kriminalisasi

terdapat asas-asas yang dipertimbangkan: Asas kriminalisasi yang diperluas (*the principle of extended criminalization*), asas non-diskriminatif (*the principle of non - discriminization*), asas komplementer (*complementary principle*) Asas perlindungan HAM dan peradilan yang jujur dan adil (*the Pinciple of Human Rights Protection and Fair Trial*), asas pidana minimum khusus (*speciale straf minima beginsel*), asas perlindungan korban dan saksi (*Victim and Witness protection Pinciple*), asas harmonisasi hukum (*the Pinciple of Legal Harmonization*), asas Keseimbangan Kepentingan. Keempat, hal-hal baru dalam Perpu No. 1 Tahun 2002 antara lain: Negara lain yang dijadikan sasaran akan teror bisa menuntut; Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup, penegak hukum berwenang memerintahkan kepada bank atau lembaga jasa keuangan untuk melakukan pemblokiran terhadap harta kekayaan, Diberlakukan secara surut untuk tindakan hukum bagi kasus bom Bali, pemberian perlindungan kepada aparat (penyidik, penuntut umum), termasuk hakim yang memeriksa perkara terorisme. Dipidana dengan pidana yang sama karena kealpaannya menyebabkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan hancur; orang yang dengan sengaja memberikan bantuan atau kemudahan terhadap pelaku tindak pidana terorisme, dan perluasan alat bukti.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi. 2001. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Bruce, Hoffman. 1999. *Terorisme: Trends and Prospect*. Santa Monica. RAND.
- Hardiman, Budi. 2003. *Terorisme, Paradigma dan Defenisi*. Imparasaki, Koalisi untuk Keselamatan Masyarakat Sipil. Jakarta.
- Muladi, dan Barda Nawawi Arief. 1992. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*. Alumni. Bandung.
- Paulus, Loudewijk F. *Terorisme*. <http://buletinlitbang.dephan.go.id>. Diakses tanggal 30 Juli 2007.
- Surayin. 2002. *Terorisme dan Feomena Masyarakat*. Bina Aksara. Bandung.
- Santoso, M Jodi. *Terorisme dalam Sistem Peradilan Pidana*. <http://jodisantosoantiteror.blogspot.com/2007/06/terorisme-dalam-sistem-peradilan-pidana.html>. Dipublikasikan tanggal 18 Juni 2007. Diakses tanggal 30 Juli 2007
- Siswanto, Dadang. *Implementasi Konvensi Terorisme dalam UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*. [http://www.alsa-indonesia.net/index.php?file\\_id=29&class=news&act=read&news\\_id=51](http://www.alsa-indonesia.net/index.php?file_id=29&class=news&act=read&news_id=51). Diakses tanggal 30 Juli 2007
- Tim Parsial. 2003. *Terorisme dalam Pergulatan Politik Hukum*. Bina Aksara. Bandung.
- Wijayanto, Andi. 2003. *Menangkal Terorisme Global*. Dalam Terorisme (kumpulan karangan). Imparsial. Jakarta.

**Peraturan Perundang-undangan**

Republik Indonesia. 2002. Undang-Undang No.2 tentang *Kepolisian Negara Republik Indonesia*.

Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang No.15 tentang ***Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme***.

Republik Indonesia. 1999. Keputusan Presiden No. 25 tentang *Bahan Peledak*.

# PEMBANGUNAN HUKUM DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI DAN PENEGAKAN HAK AZASI MANUSIA

## Zakiah

**Abstract:** Phenomenon of corruptions act in society just like mushrooms in rainy season pushed us to stop the deseases that have attacked to the whole line of society. Which law can terminate these corruptions act Law system which have produced the actual law component its not enough but should be awared, done and also culturally in the middle of society.

**Kata Kunci:** Pembangunan, Korupsi, Hak Azasi Manusia

Pada saat ini melihat bahwa kondisi di Indonesia sekarang sudah sangat sangat menyedihkan dengan berbagai macam praktek korupsi yang semakin marak dan semakin merajalela bahkan korupsi sudah menjadi kejahatan yang luar biasa sering dipraktekkan di negeri ini.

Meskipun Majelis Permusyawaratan Rakyat, *MPR* sudah mengamanatkan kepada penyelenggara Negara agar lebih gencar dalam memberantas tindakan tindakan korupsi akan tetapi pada kenyataannya praktek-praktek korupsi tidaklah menjadi surut bahkan semakin bertambah banyak dan menggurita. Dunia peradilanpun tidak luput dari indikasi korupsi ini. Korupsi di pengadilan tidak hanya merusak supremasi hukum yang berdasar atas prinsip demokrasi yang didasarkan atas kepercayaan. (*Muladi, 2002: 14*) Kita lebih banyak berdiskusi mengenai korupsi dari pada menyeret dan menghukum para koruptor tersebut.

Tindak pidana korupsi yang sudah meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi dan hak sosial masyarakat. (*Atmasasmita, 2004: 75 – Penjelasan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001*) Hal ini artinya tindak pidana korupsi sudah merupakan pelanggaran terhadap hak hak azasi manusia sebab praktek praktek korupsi tersebut sudah sangat jelas telah merugikan kepentingan ekonomi dan sosial masyarakat baik itu secara individu maupun secara kelompok. Tindak pidana korupsi adalah perbuatan yang melanggar hak ekonomi dan sosial masyarakat yang merupakan bagian dari Hak Azasi Manusia.

Terdapat banyak batasan tentang Hak Azasi Manusia. Hendarmin Ranadirekso memberikan definisi tentang Hak Hak Azasi Manusia menurutnya Hak Azasi Manusia pada hakekatnya adalah seperangkat ketentuan atau aturan untuk melindungi warga Negara dari kemungkinan penindasan pemasungan dan atau pembatasan ruang gerak warga Negara oleh Negara. Artinya ada pembatasan pembatasan tertentu yang diberlakukan pada Negara agar hak warga Negara yang paling hakiki terlindungi dari kesewenang-wenangan kekuasaan.

Menurut Mahfud MD, Hak Azasi Manusia itu diartikan sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan dan hak tersebut bersifat fitri, *kodrati* bukan merupakan pemberian manusia atau Negara.

Dari dua pendapat tersebut di atas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa Hak Azasi Manusia adalah Hak Dasar yang melekat pada setiap individu sejak dilahirkan ke muka bumi dan bukan merupakan pemberian manusia atau Negara yang wajib dilindungi oleh Negara.

Dalam suatu Semiloka Nasional Tentang Pemberdayaan Budaya Hukum Dalam Perlindungan Hak Azasi Manusia di Indonesia menurut Karmi A dalam salah satu tulisannya mengatakan tindak pidana korupsi akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pelanggaran Hak Azasi Manusia karena korupsi adalah salah satu tindakan yang bukan hanya sekedar merugikan keuangan Negara tetapi juga berpotensi merusak sendi kehidupan sosial dan hak hak ekonomi rakyat yang secara tidak langsung melekat pada hak keperdataan Negara karena uang Negara yang dirampas oleh para koruptor tersebut secara tidak langsung juga telah merampas uang milik rakyat. (*Karmi, 2004: 9*)

Sangat sulit bagaimana kita dapat menguraikan apa penyebab dari seluruh persoalan korupsi ini sebab bukan berarti tidak ada tetapi karena begitu akumulatif dan sangat bervariasi hingga membentuk suatu lingkaran masalah yang tak kunjung dapat dicari penyelesaiannya. Kesulitan yang paling krusial adalah darimana kita harus memulai suatu langkah untuk memberantas korupsi sebab pekerjaan memberantas korupsi bukanlah seperti pekerjaan memabat rumput tetapi memberantas korupsi layaknya menghambat atau melumpuhkan suatu virus penyakit yang sedang menyerang dan menjangkiti suatu masyarakat untuk itu diperlukan adanya suatu diagnosa tentang cara bagaimana yang tepat untuk menghentikan penyakit korupsi tersebut yang kemudian dibuat dalam suatu kesimpulan serta diikuti dengan treatment yang tepat agar virus penyakit tersebut bukan hanya dapat dihambat pertumbuhannya akan tetapi juga agar di kemudian hari tidak akan berjangkit kembali. (*Atmasasmita, 2004: 22*) Korupsi di Indonesia memang sudah sangat sistematis dan endemik sehingga memerlukan instrument instrument hukum yang luar biasa untuk menanganinya. (*Muladi, 2002: 245*)

Dalam situasi seperti sekarang ini masih sulit kita mengharapkan para penegak hukum yang mampu memberantas korupsi karena hukum dikalahkan oleh kekuasaan. Korupsi berkaitan erat dengan kekuasaan dengan kekuasaan penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi keluarga dan kelompoknya. Jadi benar suatu pendapat dalam Ilmu Sosiologi Hukum yang mengatakan bahwa di Negara berkembang dalam pembenturan antara kekuasaan dan hukum maka kelompok yang berkuasalah yang cenderung menang. (*Rahardjo, 2003: 58*)

Belajar dari realita yang ada bahwa korupsi di Indonesia sudah merupakan suatu virus yang telah menyebar keseluruh lapisan masyarakat kenyataan inilah yang semestinya kita jadikan acuan untuk menata memperbaiki dan membangun kembali puing puing nilai nilai kejujuran kebenaran dan keadilan yang telah hancur, sebab kenyataan bahwa korupsi telah banyak merusak sendi sendi kehidupan dan moral masyarakat yaitu nilai nilai kebenaran dan berbuat keadilan maka kita harus mampu berbuat sesuatu untuk dapat mengembalikan lagi nilai nilai yang telah bergeser tadi. Maka dalam menanggulangi masalah korupsi yang merupakan virus penyakit yang secara tidak langsung telah menyerang ke dalam seluruh lapisan masyarakat kita, kita harus mencegahnya dan diberantas agar dikemudian hari tidak akan berjangkit lagi di bumi Indonesia yang kita cintai ini.

Dalam mewujudkan harapan dan impian serta *visi* tersebut maka misi apakah yang hendak kita lakukan sehingga hasil yang dicapai sesuai dengan apa yang kita impikan. Salah satu langkah dari misi tersebut yang dapat kita tempuh dalam memberantas korupsi dan sekaligus dalam usaha menegakkan hak hak azasi manusia di Indonesia adalah dengan usaha kita bersama untuk membangun hukum di Indonesia. Permasalahannya adalah bagaimana wujud dari pembangunan hukum di Indonesia pada saat ini.

Menjawab pertanyaan ini kita dapat memulainya dengan mengetengahkan terlebih dahulu masalah apa yang paling krusial yang sebenarnya kita hadapi. Di sini ada dua masalah yang akan menjadi pokok persoalan yang mesti kita tanggulangi dalam hal ini antara lain sebagai berikut: (1) korupsi di Indonesia, apa saja komponen dan sistem hukum yang diperlukan dalam memberantas korupsi. (2) langkah-langkah apa saja yang telah ditempuh oleh aparat penegak hukum dewasa ini.

## KOMPONEN DAN SISTEM HUKUM

Jika melihat pada praktek praktek korupsi yang banyak terjadi dewasa ini tidak kunjung dapat diberantas atau dikurangi maka adalah sangat tidak mustahil bahwa keadaan ekonomi bangsa ini akan menjadi semakin terpuruk dan dari keterpurukan ekonomi tersebut kemudian akan membawa kepada suatu *efek domino* yakni munculnya sikap apatis dari masyarakat yang pada gilirannya akan menumbuhkan mental masyarakat untuk menempuh jalan pintas dalam setiap usahanya untuk mendapatkan penghasilan secara instant. Korupsi dinilai bukan saja telah mengakibatkan keterpurukan ekonomi masyarakat tetapi bahkan telah menjadikan mental dan kepribadian masyarakat sampai pada tingkat generasi muda menjadi rusak karenanya, mereka melihat dan kemudian ikut-ikutan mencontoh tindakan tindakan dari para koruptor tersebut yang akhirnya sekarang *budaya* bangsa pun ikut terpuruk.

Melihat bahwa parahnya penyakit korupsi yang menimpa bangsa ini maka sudah tidak dapat dibiarkan lagi begitu saja, mengapa demikian, hal ini disebabkan oleh karena pada hakekatnya manusia adalah makhluk budaya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Edmund Leach manusia adalah makhluk yang lebih bersifat kultural dari pada natural berarti selalu merencanakan kehidupan yang lebih baik. Berbudaya berarti mencintai perubahan berbudaya berarti selalu berada dalam kehidupan yang mengalir.

Dalam usaha pembangunan manusia selalu menggunakan kemampuan dirinya dalam memilih untuk ia mulai melangkah. (*Podgorecki, 1987: 30*) Manusia akan memulai dengan meletakkan suatu landasan sebagai langkah awal dari usaha yang mereka anggap baik dan benar dalam realitas kehidupannya hal ini seperti yang dijelaskan oleh Leik Wilardjo tentang proses titik berangkat dari *realita, dasein* menuju ke *desiderata, das sollen* (*Wilardjo, 2003: 3*).

Usaha membangun hukum tidak kurang hampir sama seperti mendirikan sebuah bangunan hal pertama yang dilakukan adalah membangun suatu pondasi sebagai dasar dari bangunan tersebut atau dengan kata lain mesti ada suatu landasan sebagai dasar acuan tentang suatu hal yang disepakati sebagai hal yang baik dan benar dalam realitas kehidupan atau dapat disebut juga sebagai *das sollen* yaitu aturan norma pranata.

Di Indonesia dikenal Undang Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Dasar tertulis yang bersumber dari Pancasila yang merupakan Falsafah Hidup Bangsa Indonesia. Undang Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Dasar dalam Bahasa Inggris disebut *Constitution* dan dalam Bahasa Belanda disebut *Grondwet* serta dalam Bahasa Jerman disebut *Grundgesetz* berarti keseluruhan peraturan peraturan yang mengatur secara sah dan mengikat bagi seluruh Rakyat Indonesia, Hukum Dasar berisikan tentang cara cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu Negara. Apabila kita mengutip pendapat dari Herman Heller dalam bukunya "*Staatlehre*" suatu konstitusi memiliki tiga pengertian yang antara lain sebagai berikut, pertama: konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan dan ia belum merupakan konstitusi dalam pengertian hukum atau dengan kata lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum. kedua: baru setelah orang mencari unsur unsur hukumnya konstitusi dapat hidup dalam masyarakat dan dijadikan suatu kesatuan kaidah hukum maka konstitusi kemudian disebut sebagai *Rechtfassung*. ketiga: kemudian orang orang menuliskannya dalam suatu naskah sebagai undang undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu Negara. Setiap Undang Undang Dasar memuat ketentuan ketentuan mengenai soal soal antara lain: a) Organisasi Negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif eksekutif yudikatif, b) Hak Hak Azasi Manusia, biasa disebut Bill of Rights jika itu berbentuk suatu naskah tersendiri, c) adakalanya juga memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang undang dasar.

Lawrence Freidman menjelaskan tentang sistem hukum, menurut Freidman sistem hukum yang meliputi antara lain, pertama: struktur hukum *legal structure* yaitu bagian bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme sistem atau fasilitas yang ada dan disiapkan dalam

sistem misalnya peradilan kejaksaan, kedua: substansi hukum *legal substance* yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum, ketiga: budaya hukum *legal culture* yaitu sikap publik atau nilai-nilai komitmen moral dan kesadaran yang mendorong bekerjanya sistem hukum atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat (Freidman, Lawrence. 1990).

Pendapat lain yang menjelaskan tentang sistem hukum adalah Sunaryati yang memerinci sistem hukum nasional ke dalam lima belas komponen falsafah dan azas-azas hukum nasional yang antara lain meliputi: 1) wawasan dan pendekatan pembinaan hukum nasional, 2) kaidah-kaidah hukum termasuk jurisprudensi dan hukum kebiasaan, 3) pranata-pranata hukum, 4) lembaga-lembaga hukum, 5) kesadaran hukum, 6) sikap dan perilaku, 7) proses dan prosedur atau cara dan mekanisme hukum, 8) monitoring analisis dan evaluasi pengkajian dan penelitian hukum, 9) sistem pendidikan hukum, 10) ilmu hukum nasional 11) profesi hukum, para penegak hukum dan pejabat/petugas pelayan hukum, 12) penyediaan data, bahan, kepustakaan dan informasi hukum, 13) sarana fisik dan non fisik, 14) rencana-rencana pembangunan.

Setelah sistem hukum terbentuk langkah selanjutnya adalah menyusun komponen hukum, agar proses pembentukan hukum dapat berjalan selaras dan serasi serta lebih fokus terhadap masalah yang lebih substansial oleh karena itu perlu ada suatu mekanisme pengintegrasian maksudnya harus berjalan melalui langkah-langkah yang sistematis yaitu dimulai dari perencanaan pembuatan peraturan *legislation planning*, proses pembuatannya *law making process*, sampai kepada penegakan hukum *law enforcement*, yang kesemuanya dibangun berdasarkan kesadaran hukum *law awarness*, dari masyarakat.

Dalam suatu Negara betapa baiknya apabila suatu peraturan perundang-undangan jika disertai juga dengan jaminan pelaksanaan hukum yang baik yang secara otomatis akan menjadikan pembangunan hukum tidak menjadi sia-sia. Pembangunan hukum harus benar-benar mampu mewujudkan jaminan atas terciptanya Keadilan Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, Sila Kelima dari Pancasila, pembangunan hukum harus mampu memberikan jaminan Hak Azasi Manusia, Sila Kesatu dan Sila Kedua dari Pancasila, serta mampu menjamin Persatuan dan Kedaulatan Rakyat, Sila Ketiga dan Sila Keempat dari Pancasila.

Pembangunan hukum sejalan dengan pembentukan hukum. Pelaksanaannya tidak dapat terlepas dari nilai-nilai serta norma-norma yang bersumber dari pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum. (Kaelan, 2001: 252) Pancasila sebagai nilai-nilai dasar *bases values* sudah sepenuhnya menjadi kenyataan namun Pancasila sebagai wujud dari apa yang dicita-citakan *goal values* masih belum sepenuhnya menjadi kenyataan. Sebagai *goal values* baru Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan Sila Persatuan Rakyat Indonesia saja yang sudah menjadi kenyataan namun nilai-nilai Kemanusiaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia masih jauh dari kenyataan. (Sidharta, 2000: 184) Oleh karena itu perlu adanya satu persepsi, satu pola yang dapat menggerakkan pembaharuan itu, satu pola adalah apa yang dijelaskan oleh Thomas Khun sebagai paradigma. (Khun, 2002) Paradigma ini harus kita akui sebagai pedoman dan arah pembangunan hukum kita.

## **BAGAIMANA LANGKAH APARAT HUKUM DEWASA INI**

Sudah berbagai macam cara yang ditempuh oleh aparat penegak hukum dalam usaha memberantas tindak pidana korupsi, berbagai macam cara tadi termasuk usaha Reformasi di Bidang Hukum. Reformasi Hukum tidak terlepas dari masalah masalah ekonomi dan politik.

Reformasi di Bidang Hukum antara lain meliputi, pertama: Pemberantasan Korupsi Kolusi dan Nepotisme KKN dengan diterbitkannya Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, kedua: Pengamanan Lingkungan Hidup Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan

Hidup, ketiga: Pengayoman Hak Hak Azasi Manusia, *HAM*. (Mahfud, 2000: 34) Reformasi di Bidang Ekonomi meliputi, pertama: Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999, tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Curang; Undang Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1998 tentang BPPN; Undang Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan; Undang Undang Nomor 42 tahun 1999 tentang Jaminan Fiducia. Reformasi di Bidang Politik meliputi: Amandemen Undang Undang Dasar 1945; Pengadilan KKN; Perubahan Undang Undang Bidang Politik; Pencabutan dwifungsi militer; Otonomi Daerah.

Pada masa Konstitusi RIS mengenai Hak Azasi Manusia diatur dalam pasal 27 sampai dengan pasal 33 Undang Undang Dasar Sementara 1950 mengatur mengenai Hak Azasi Manusia di dalam pasal 7 sampai dengan pasal 34. Pengaturan tentang Hak Azasi Manusia dalam Undang Undang Dasar Sementara 1950 merupakan pemindahan dari pasal-pasal yang terdapat dalam Konstitusi RIS sehingga redaksi yang terdapat di dalam Konstitusi RIS hanya berubah beberapa kalimat saja dan penambahan satu pasal di dalam Undang Undang Dasar Sementara 1950.

Sedang pada masa Orde Baru instrument HAM yang cukup penting adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden nomor 50 tahun 1993 tentang pembentukan KOMNAS HAM.

Orde Lama dan Orde Baru dalam Undang Undang Dasar-nya ada mengatur mengenai masalah Hak Azasi Manusia ke dalam beberapa pasal. Sementara itu sepanjang putaran waktu Undang Undang Dasar 1945 menurut pendapat para ahli hukum dinilai sebagai Undang Undang Dasar yang banyak mengatur tentang masalah masalah kemanusiaan serta memiliki kesempurnaan dan nilai kejuangan yang tinggi oleh karenanya cenderung untuk disakralkan. Minimnya pasal-pasal yang menimbulkan bermacam-macam interpretasi mudah untuk dipahami memiliki keluwesan dan kelenturan selanjutnya dibanggakan sebagai sesuatu yang tidak dijumpai pada Konstitusi Konstitusi Negara lain.

Runtuhnya Rezim Suharto oleh suatu gerakan reformasi tahun 1998 yang dipelopori oleh mahasiswa setelah rakyat mendapatkan kembali haknya untuk menyatakan pendapat secara bebas maka yang menjadikan agenda reformasi selanjutnya adalah reformasi dalam bidang politik ekonomi dan hukum. MPR dalam Undang Undang Dasar 1945 Tahun 2000 telah mengamandemen dengan mencantumkan tentang Hak Hak Azasi Manusia kedalam 10 pasal yaitu mulai dari pasal 28 A sampai dengan pasal 28. Perkembangan yang cukup signifikan juga antara lain dengan dikeluarkannya TAP MPR RI nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Azasi Manusia. Komite Nasional Hak Azasi Manusia yang dibentuk pada masa Orde Baru adalah suatu lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga Negara lain yang berfungsi melaksanakan pengkajian penelitian *pemantauan* dan *mediasi* hak azasi manusia. Komisi HAM juga didirikan untuk tujuan mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM di Indonesia serta meningkatkan perlindungan dan penegakan hak azasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya.

Dalam melaksanakan fungsi pemantauan KOMNAS HAM berwenang untuk melakukan: a) pengamatan pelaksanaan HAM dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut, b) penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga ada pelanggaran HAM-nya, c) pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai atau didengar keterangannya, d) pemanggilan saksi, pengadu diminta menyerahkan semua bukti yang diperlukan, e) peninjauan di tempat kejadian dan di tempat lainnya yang dianggap perlu, f) pemanggilan pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan disertai persetujuan Ketua Pengadilan, g) pemeriksaan setempat terhadap rumah pekarangan bangunan dan tempat

tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan, h) pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang diproses peradilan. Bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran HAM baik dalam masalah publik maupun dalam acara pemeriksaan oleh pengadilan kemudian pendapat KOMNAS HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.

Dalam melaksanakan fungsi mediasi yaitu penyelesaian perkara perdata di luar pengadilan atas dasar kesepakatan para pihak KOMNAS HAM bertindak antara lain melakukan: a) perdamaian kedua belah pihak, b) penyelesaian perkara melalui cara konsultasi negosiasi mediasi konsiliasi dan penilaian ahli, c) pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan, d) penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran Hak Azasi Manusia kepada pemerintah untuk ditindaklanjuti, e) penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran Hak Azasi Manusia kepada DPR-RI untuk ditindaklanjuti.

Berkenaan dengan ini pula dalam TAP MPR nomor XVII/MPR/1998 mengenai substansi HAM sebenarnya tidak berbeda dengan substansi HAM sebagaimana tercantum dalam instrument yang bersifat internasional. Pasal 4 TAP MPR tersebut menyatakan: “Untuk menegakkan dan melindungi Hak Azasi Manusia sesuai dengan prinsip Negara hukum yang demokratis maka pelaksanaan HAM dijamin diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.” Implementasi ketetapan ini adalah diundangkannya Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM. Undang Undang ini dalam pasal 104 menyatakan antara lain: 1) untuk mengadili pelanggaran HAM yang berat dibentuk Pengadilan HAM di lingkungan Peradilan Umum, 2) pengadilan sebagaimana dimaksud ayat 1 dibentuk dengan Undang Undang dalam jangka waktu paling lama 4 tahun, 3) sebelum dibentuk Pengadilan HAM sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 maka kasus kasus pelanggaran HAM sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 diadili oleh pengadilan yang berwenang. Penjelasan tentang pelanggaran HAM berat diatur dalam penjelasan pasal tersebut yaitu pembunuhan massal *genocide* pembunuhan sewenang-wenang atau diluar putusan pengadilan *extra-judicial killing* penyiksaan penghilangan bukti secara paksa perbudakan atau diskriminasi yang dilakukan secara sistematis, *systematic discrimination*.

Mengenai pembunuhan massal instrument hukumnya adalah Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genocide berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 260 A (III) tanggal 9 Desember 1948 yang mulai berlaku pada tanggal 12 Januari 1951. Kejahatan Genocide adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan tujuan merusak dalam keseluruhan ataupun sebagian suatu kelompok bangsa etnis rasial atau agama yang mencakup: a) membunuh para anggota kelompok, b) menyebabkan luka-luka pada tubuh atau mental para anggota kelompok, c) dengan sengaja menimbulkan pada kelompok itu kondisi hidup yang mengakibatkan kerusakan fisiknya dalam keseluruhan atau sebagian, d) mengenakan upaya-upaya yang dimaksud untuk mencegah kelahiran di dalam kelompok itu, e) dengan paksa mengalihkan anak-anak dari kelompoknya ke kelompok lain. (Sujata, 2000: 53-54)

Sepanjang hari panggung Hukum Indonesia terus dikritik sebagai hukum terburuk di dunia membingungkan menjengkelkan tidak dipercaya dan seterusnya. Keputusan Mahkamah Agung atas Kasus Akbar Tanjung hampir semua opini masyarakat menyuarakan kesenadaan reaksi yaitu kegetiran kekecewaan keputusan ketidakterdayaan dan kemarahan. Banyak komentar dan istilah yang diberikan atas realita hukum di Indonesia antara lain bahwa hukum yang *abracadabra* secara bertahap dan terstruktur keadaan penegakan hukum sangat amburadul etika hukum mulai luntur dan profesionalisme hukum mulai ditanggalkan dan ditinggalkan (*Sahetapy, 2003, Kompas*) produk hukum kita dinilai tidak berbobot kurang cepat bergerak kurang profesionalisme integritas personalnya bermental bobrok dan koruptif (Jurnal

Keadilan, 2002) turut belasungkawa atas bobroknya hukum di Indonesia (Suara Merdeka, 2004) jangan percaya hukum dunia peradilan telah kiamat (Kompas, 2004).

Hukum tidak dapat lepas dari kepentingan ekonomi dan politik. Banyak kepentingan ekonomi yang terlibat dalam pembuatan dan penegakan hukum di Indonesia. Di samping bidang ekonomi hukum sangat dipengaruhi oleh kondisi politik dan kekuasaan (Syamsudin, 2002: 7) Intervensi dan lobi atas kasus kasus hukum adalah realitas buruk Peradilan Indonesia. Apalagi tidak tersedianya Sistem Hukum yang betul betul memproteksi kemungkinan negosiasi perkara. Dari keputusan palu Mahkamah Agung atas Kasus Akbar Tanjung itu membuktikan bahwa hukum dipenjarakan oleh kepentingan politik. (Indrayana, Kompas, 2004) Lembaga Peradilan yang seharusnya menjadi garda terdepan dalam menegakkan hukum dan menciptakan keadilan tanpa pandang bulu ternyata hanya melayani segelintir orang yang dianggap dekat dengan kekuasaan. Oleh karena itu wajar apabila publik berpendapat bahwa hukum kita telah tidak berdaya hukum digunakan tidak lebih sebagai alat pemanis belaka. Mahkamah Agung telah mempertontonkan kegagalannya dalam benteng terakhir dari penegakan hukum.

Di Pengadilan Niaga dikenal ada pengacara yang jarang kalah bahkan ada satu pengacara terkenal yang hanya sekali kalah di Pengadilan Niaga. Kehebatan sang pengacara tidak terlepas dari kemampuannya dalam urusan lobi melobi dan kedekatannya dengan para Hakim Pengadilan Niaga. Kalau lobi sukses yang bersalah dapat dibenarkan dan yang benar dapat dikalahkan. Karena itu seperti diungkapkan oleh seorang pengacara senior apabila seorang pengacara menerima perkara hal pertama yang terlintas dalam pikirannya hanyalah tentang siapa hakim yang dapat dihubungi bukan landasan hukumnya dan bagaimana lobi dengan hakim dapat dilakukan. Dengan demikian yang dibutuhkan agar menjadi pengacara besar dan kaya bukan pengetahuan tentang hukum tetapi justru kemampuan untuk melobi serta trik trik untuk memanfaatkan celah celah yang terdapat dalam peraturan (Jurnal Keadilan, 2002: 10).

Stigma negatif masyarakat terhadap aparat penegak hukum di Indonesia dewasa ini merupakan suatu situasi yang sangat menyedihkan semua pihak. Hukum di Indonesia ini merupakan suatu situasi yang sangat menyedihkan semua pihak. Hukum di Indonesia seakan telah mencapai titik nadir telah mendapat sorotan yang luar biasa dari dalam negeri maupun dunia internasional. Proses penegakan hukum acap kali dipandang bersifat diskriminatif inkonsistensi dan mengedepankan kepentingan kelompok tertentu (Harkrisnowo, 2003: 28).

Kunto Wibisono mengatakan bahwa terjadinya kerancuan visi dan misi hukum kita yang diikuti dengan perbedaan bahkan pertentangan dalam strategi penyelesaian suatu masalah justru menimbulkan hal hal yang kontra produktif. Hukum bukan lagi dijadikan sarana untuk membedakan atau menegakkan kebenaran dan keadilan melainkan hukum sudah dijadikan komoditi untuk dipertukarkan sebagai alat pembayaran untuk membeli hal hal yang justru untuk menentang kebenaran dan keadilan. (Wibisonon, 2004: 148) Bertitkolak dari realita tersebut di atas saya setuju dengan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa para penegak hukum Polisi, Jaksa, Hakim dan Pengacara ibarat seperti mau perang yang sama sama pergi ke Medan perang untuk memenangkan perjuangan. Ibarat sepasukan kita hanya punya satu yaitu pasukan tentara Republik Indonesia bukan pasukan Jaksa pasukan Polisi atau pasukan Advokat yang masing masing sibuk mengamankan bidang sendiri sendiri (Rahardjo, Kompas, 2004).

Sudah saatnya dan sudah seharusnya para Hakim Polisi Jaksa dan Advokat bergandengangan dalam mencegah dan memberantas korupsi yang mengancam bangsa ini

dan jika para penegak hukum dapat bersatu bergandeng tangan bergerak melakukan pembaharuan hukum saya yakin korupsi lambat laun akan dapat kita kikis habis dari Bumi Indonesia ini maka dari itu sudah semestinya kita mendesak para aparat penegak hukum kita khususnya para hakimnya agar dalam memutuskan setiap perkara tidak semata-mata menjadi corong undang undang saja artinya hakim tidak semata-mata hanya memutus berdasar apa yang menurut tafsirannya dan apa yang dikehendaki oleh undang undang tanpa mendengar dan melihat adanya dinamika dalam masyarakat. Hendaknya para hakim dapat menunjukkan kewibawaannya dengan melihat dan memahami penderitaan rakyat. Kita perlu menghimbau para penegak hukum kita untuk lebih mempergunakan mata hati dan serta nurani mereka dalam menjalankan undang undang itu secara lebih cerdas dan bermakna. Tidak terkungkung oleh cara berpikir yang positivis dan dogmatis dan yang sangat kental dengan sikap formal dan serta legalistiknya yang hanya mengkutakkatik undang undang semata tetapi semestinya juga memperhatikan paradigma secara realistik dan disesuaikan dengan struktur sosial Bangsa Indonesia. Adalah sangat tragis apabila pengadilan yang kita inginkan dapat memiliki predikat pengadilan yang pancasilais termasuk para hakimnya yang katanya telah diberi penataran secara intensif dan telah memperoleh pengetahuan betapa tingginya nilai dari Pancasila tersebut tetapi apabila keputusan keputusan yang dibuatnya tidak berani memihak kepada rasa keadilan rakyatnya betapa menyedihkan memang tetapi inilah realita yang harus kita hadapi dan kita akui secara jujur dan kemudian kita harus kembali bangkit dari keterpurukan hukum kita selama ini.

*Universal Declaration of Human Rights* sebagai pernyataan Hak Azasi Manusia Sedunia yang lahir dari keinginan untuk merumuskan Hak Hak Azasi Manusia ke dalam suatu naskah internasional. Setelah dunia mengalami dua perang yang melibatkan hampir seluruh dunia di mana Hak Hak Azasi Manusia diinjak-injak kemudian pada tanggal 10 Desember 1948 lahirlah sebuah pernyataan sedunia tentang Hak Hak Azasi Manusia oleh Negara Negara yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa Bangsa di Paris. Sebagai sebuah pernyataan atau piagam *Universal Declaration of Human Right* baru mengikat secara moral namun belum secara juridis tetapi meskipun tidak mengikat secara juridis namun pernyataan ini mempunyai pengaruh moril, politik, dan edukatif yang sangat besar. Dia adalah lambang dari “*commitmen*” moril sedunia tentang norma norma dan Hak Azasi Manusia. Pengaruh moril dan politik ini terbukti dari seringnya disebutkan didalam Keputusan Keputusan Hakim Undang Undang ataupun Undang Undang Dasar beberapa Negara apalagi oleh Perserikatan Bangsa Bangsa. (*Budihardjo, 1998: 124*)

Sebagai suatu pernyataan Hak Azasi Manusia Sedunia Perserikatan Bangsa Bangsa juga melahirkan perjanjian, *covenant* yang mengatur tentang hak hak ekonomi social dan budaya, *covenant on economic, social and cultural rights*, juga perjanjian tentang hak hak sipil dan politik, *covenant on civil and political rights*.

Perjanjian tentang hak hak ekonomi social dan budaya meliputi hak atas pekerjaan, pasal 6 dari perjanjian, membentuk serikat pekerja, pasal 8 dari perjanjian, hak pensiun, pasal 9 dari perjanjian, hak tingkat hidup yang layak bagi diri sendiri dan keluarga, pasal 11 dari perjanjian dan hak untuk mendapatkan pendidikan, pasal 13 dari perjanjian. Perjanjian tentang hak hak sipil dan politik meliputi hak atas hidup, pasal 6 dari perjanjian, kebebasan dan keamanan diri, pasal 9 dari perjanjian, kesamaan di muka badan badan peradilan, pasal 14 dari perjanjian, kebebasan berfikir dan beragama, pasal 19 dari perjanjian, kebebasan berkumpul secara damai, pasal 21 dari perjanjian, hak berserikat, pasal 22 dari perjanjian.

Hakim sebagai penegak hukum utama setelah polisi dan jaksa sering kali luput untuk mengkaji suatu perkara lewat sisi kemanusiaannya tetapi hanya terfokus pada pembahasan secara undang undang semata. Adanya suatu proses dinamika yang terjadi di masyarakat telah menjadikan masyarakat tersebut lebih maju dan bahkan mampu untuk berpikir secara global sehingga tidak lagi dapat untuk menerima kenyataan sedemikian.

### **SEORANG PEMIMPIN YANG MAMPU MENEGAKKAN HUKUM DAN HAK AZASI MANUSIA KINERJA YANG SANGAT DIDAMBAKAN**

Apakah rangkaian kalimat di atas telah cukup memadai untuk menumpas habis seluruh masalah korupsi yang kita hadapi, tampaknya belum. Kita memerlukan seorang pemimpin yang mampu untuk mengarahkan memimpin serta menyatukan seluruh arah dan gerak pembangunan hukum kita. Kreator ini harus dapat memberi kinerja yang baik bagi seluruh rakyat Indonesia. Ia harus memulai dengan gerakan budaya dan moral dan meletakkannya pada bagian paling atas yang disebut sebagai fokus sentral. Seberapa pentingkah nanti peranan sang pemimpin ini, masyarakat sendirilah yang dapat menjawabnya.

Masyarakat yang paternalistik seperti di Indonesia suatu figur yang baik adalah menjadi suatu hal yang sangat penting bahkan tidak akan sedemikian mudah untuk digantikan oleh peran yang lain bahkan di dalam membuat undang undang serta peraturan peraturan seorang pemimpin adalah sebagai tonggak panutan yang akan menstimularisasi suatu keadaan agar menjadi tertib dan teratur. Sebab dari itulah contoh perilaku dari seorang pemimpin sangat diperlukan dalam menentukan segala tindakan tindakan yang diperlukan dalam memberantas masalah masalah yang krusial yang tengah terjadi di masyarakat saat ini.

Pemimpin yang diimpikan adalah seorang pemimpin yang berjiwa bersih jujur dan adil. Hanya orang orang yang benar benar bersih, jujur dan adil yang mampu untuk memimpin dan mengarahkan masyarakat menuju masyarakat yang berjiwa bersih jujur dan adil yang merupakan apa yang menjadi jiwa dan semangat dari Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia.

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Arah pembangunan hukum kita akan berada pada jalur positif untuk melakukan segala pembaharuan baik itu pola pikir sekaligus juga alat untuk menyatukan pendapat dan usul serta keinginan masyarakat. Untuk mewujudkan semua itu mari kita mengerahkan seluruh daya kemampuan yang kita miliki agar harapan akan terciptanya budaya hukum yang baik ditengah-tengah masyarakat.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Adian, Gabral, Donny. 2001. *Arus Pemikiran Kontemporer*. Jelasutra. Jogjakarta.

Arief, Fakrullah, Zuddan. 2000. *Membangun Hukum Yang Berstruktur Sosial Indonesia Dalam Kancah Trends Globalisas Dalam Wajah Hukum di Era Reformasi, Kumpulan. Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto, SH. Citra Aditya Bakti. Bandung.*

Atmasasmitham, Romli. 2004. *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional*. Mandar Madju. Bandung.

- Fenno, Handerson. 1998. *Modernisasi Hukum dan Politik Jepang*. Dalam A.A.G. Petters. Koesriani Siswosoebroto. *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Hartono, Sunaryati, 1996. *Pelaksanaan Pembangunan Hukum dalam PJP II*. Majalah Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 1996.
- Harkrisnowo, Harkristuti. 2003. *Rekonstruksi Konsep Pemidanaan Suatu Gugatan Terhadap Proses Legistasi dan Pemidanaan di Indonesia*. Majalah KHN Newsletter.
- Muladi, 2002. *Demokrasi Hak Azasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Elle Habibie Center. Jakarta.

# KOMISI YUDISIAL KINI DAN MENDATANG PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI: ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN

Gusliana H.B.

**Abstract:** The weakness of the function in controlling of the Act number 22nd year 2004, about Judicial Commission and affected the apparent of the Constitution Court judgment which pash a way all the control function of Judicial Commission, to be the reason to have a review of the act, in order that Judicial Commission can be the national institution with more authority and be able to do the competence and the task that carried out effectively in the future.

**Kata Kunci:** Komisi, Yudisial, Mahkamah, Konstitusi

Hadirnya Komisi Yudisial diharapkan mampu membawa perubahan bagi dunia peradilan di Indonesia kearah yang lebih baik lagi. Di mana Komisi Yudisial hadir dalam krisis kepercayaan atau apatisme masyarakat Indonesia akan penegak hukum dan produk hukum itu sendiri yang jarang sekali memberikan rasa keadilan dan persamaan didepan hukum dengan diskriminasi bagi pencari keadilan. Oleh karena itulah komisi ini hadir dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sinyalemen terjadinya permainan dan jual beli perkara oleh aparat penegak hukum terjadi mulai pengadilan tingkat pertama hingga tingkat banding di berbagai daerah. Merebaknya penyuapan terhadap hakim kian mengokohkan citra negatif peradilan, sekaligus menunjukkan betapa sulitnya mencari dan menemukan keadilan hukum yang benar-benar bersih dan obyektif dalam sistem peradilan Indonesia.

Dibentuknya Komisi Yudisial di Indonesia merupakan reaksi terhadap kegagalan sistem peradilan untuk menciptakan peradilan yang lebih baik. Kegagalan sistem peradilan tersebut menyangkut banyak aspek mulai dari aspek kelembagaan, aspek substansi dan aspek budaya hukum. Aspek kelembagaan antara lain mencakup sub aspek pengawasan baik pengawasan administrasi, teknis yudisial maupun perilaku hakim. Dibentuknya Komisi Yudisial disebabkan oleh tidak efektifnya pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Ada banyak faktor yang menjadi penyebab terjadinya keadaan ini, antara lain: (1) Kualitas dan integritas pengawas yang kurang memadai. (2) Proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan. (3) Belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya (ketiadaan akses). (4) Semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman menjadi tidak seimbang dengan perbuatan yang dilakukan. (5) Tidak adanya kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga peradilan terendah sampai dengan tertinggi untuk menindaklanjuti hasil pengawasan. (Bulletin Komisi Yudisial, Volume I No. 5 April 2007: 24).

Kegagalan sistem pengawasan tersebutlah yang kelihatannya belum dapat diatasi oleh Mahkamah Agung, namun dilain pihak pada waktu yang bersamaan juga dilaksanakan konsep peradilan satu atap yang justru menimbulkan kekhawatiran terjadinya monopoli kekuasaan di Mahkamah Agung, karena dunia peradilan kita menjadi tidak dapat tersentuh oleh lembaga lain. Situasi dan kekhawatiran tersebut mendorong lahirnya gagasan ke arah pembentukan lembaga independen yang berada diluar Mahkamah Agung, yang dapat mengimbangi agar tidak

terjadi monopoli kekuasaan pada lembaga tersebut. Dalam rangka merealisasikan gagasan tersebut, maka dibentuklah Komisi Yudisial yang diharapkan menjadi “external auditor”, yang dapat mengimbangi pelaksana kekuasaan kehakiman.

Adanya sistem pengawasan yang saling imbang dalam sistem kekuasaan kehakiman tersebut diharapkan dapat mendorong terciptanya peradilan yang lebih baik.

Komisi Yudisial sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial di mana Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. Dalam melaksanakan tugasnya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, Komisi Yudisial selama masa perjalanannya telah menerima banyak sekali laporan pengaduan dari masyarakat yang melaporkan para hakim yang dinilai telah berperilaku melanggar kode etik, tidak profesional dan melanggar prinsip imparialitas dalam menjalankan tugasnya.

Tetapi seiring berjalannya waktu peran Komisi Yudisial dalam memberantas mafia peradilan serta menyelesaikan persoalan-persoalan yang merugikan bagi pencari keadilan terjadi perbedaan pandangan yang sangat signifikan sekali dalam menginterpretasikan Undang-undang khususnya dalam pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial terhadap para hakim. Berangkat dari persoalan ini timbullah konflik antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dengan dimohonkannya permohonan Uji Materiil terhadap UU Komisi Yudisial.

Konflik antara MA dan Komisi Yudisial, dilatarbelakangi oleh keegoan MA yang merasa fungsi pengawasan yang dimiliki Komisi Yudisial tidak termasuk dalam lingkup pengawasan terhadap lembaga mereka. Mahkamah Agung berasumsi bahwa Hakim Agung tidak boleh diawasi oleh Komisi Yudisial, dan yang menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial hanyalah hakim pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang merupakan hakim karir. Sedangkan hakim agung merupakan hakim independen, yang tidak boleh diawasi. Demikianlah alasan yang disampaikan oleh MA beserta dengan alasan-alasan lainnya. Pada hari rabu tanggal 23 Agustus 2006 Mahkamah Konstitusi telah memutuskan permohonan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Para pemohon adalah 31 (tiga puluh satu) hakim agung. Mereka mengajukan permohonan pada 10 Maret 2006.

Amar putusan 005/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa Pasal 1 angka 5 sepanjang mengenai kata-kata “hakim Mahkamah Konstitusi”, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 ayat (1) huruf e, Pasal 22 ayat (5), Pasal 23 ayat (2), (3) dan (5), Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (3) dan (4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, serta Pasal 24 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan UUD 19945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Peran Komisi Yudisial setelah Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial tersebut antara lain dihapuskannya fungsi pengawasan Komisi Yudisial (KY) tersebut. Secara konstitusional, fungsi Komisi Yudisial pasca dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 adalah hanya sebagai pengusul pengangkatan Hakim Agung kepada DPR. Dengan kata lain Komisi Yudisial hanya menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat preventif saja, sedangkan pengawasan secara eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial tidak ada lagi. Artinya, pengawasan yang bersifat represif sudah dibatalkan dengan putusan tersebut yang menyangkut juga perihal pengusulan sanksi kepada pimpinan MA atau MK setelah memberikan keterangan di depan Majelis Kehormatan. Berdasarkan hal tersebut diatas, maka bagaimanakah peran Komisi Yudisial kini dan mendatang dalam bidang pengawasan pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tersebut?

## NEGARA HUKUM

Dalam rangka perlindungan Hak Asasi Manusia, implemtnasi demokrasi tidak dapat dilepaskan dari hukum, karena demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik, sebaliknya, hukum tanpa sistem politik yang demokratis, hanya menjadi hukum yang elitis dan represif (Mahfud, 1999: 1).

Berangkat dari dua hal tersebut itulah kemudian muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui konstitusi, agar praktik-praktik kewenangannya tidak melanggar hak-hak asasi manusia, atau yang disebut sebagai demokrasi konstitusional, yang pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 ditandai dengan pemberian istilah *rechtstaat* atau *the rule of law*, yang di Indonesia diterjemahkan dengan “Negara Hukum” (Budiardjo, 1977: 57).

Menurut F.J Stahl, dari kalangan hukum Eropa Kontinental memberikan ciri-ciri negara hukum (*rechtstaat*) sebagai berikut: (a) Pengakuan terhadap hak-hak azazi manusia; (b) Pemisahan kekuasaan Negara; (c) Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang; (d) Adanya peradilan administrasi (Wahyono, 1989: 30).

A.V.Dicey dari kalangan Anglo Saxon, memberikan ciri-ciri Negara hukum (*the rule of law*) sebagai berikut: (a) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum; (b) Kedudukan yang sama didepan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; (c) Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan peradilan (Mahfud, 1993: 27-28).

Perumusan ciri-ciri Negara hukum yang dilakukan oleh F.J Stahl dan A.V. Dicey kemudian ditinjau ulang oleh “*International Comission of Jurists*” pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 yang memberikan ciri-ciri sebagai berikut: Pertama, perlindungan Konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; Kedua, badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; Ketiga, pemilihan umum yang bebas; Keempat, kebebasan menyatakan pendapat; Kelima, kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; Keenam, pendidikan kewarganegaraan (Mahfud, 1993: 27-28).

Dari apa yang telah diuraikan diatas, nyata bahwa adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, tidak dapat dilepaskan dari ide negara hukum, karena gagasan tentang kemerdekaan kekuasaan kehakiman (yudikatif) lahir bersamaan dengan gagasan negara demokrasi dan negara hukum. Dengan demikian, maka salah satu posisi strategis dalam kerangka terselenggaranya pemerintahan yang demokratis adalah keberadaan badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunal*). Pasal 10 Declaration of Human Rights memandang bahwa kebebasan dan tidak memihaknya badan-badan pengadilan (*independent and impartial tribunal*) di dalam tiap-tiap negara sebagai hal yang esensial. Badan Yudikatif yang bebas adalah syarat mutlak di dalam suatu masyarakat yang bebas di bawah *rule of law*. Kebebasan tersebut meliputi kebebasan dari campur tangan badan eksekutif, legislatif ataupun masyarakat umum, di dalam menjalankan tugas yudikatifnya. Ini dimaksudkan agar supaya badan yudikatif itu dapat berfungsi secara sewajarnya demi penegakan hukum dan keadilan, serta menjamin hak-hak asasi manusia.

## PEMISAHAN KEKUASAAN

Konsep Negara hukum dan negara demokrasi yang lahir sebagai saudara kembar menyusul zaman renaissance di Eropa telah membawa prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan kedalam organ-organ tersendiri yaitu: Legislatif, Eksekusif dan Yudikatif. Pembagian kekuasaan kedalam 3 (tiga) poros yang kemudian dikenal sebagai trias politika atau dimaksud untuk mendobrak absolutisme atau pemerintahan yang otoriter.

Jika analisis di atas diletakkan dalam konteks ajaran Montesquieu dalam ajaran Trias Politika murni, kekuasaan tidak hanya berbeda, tetapi juga merupakan suatu intansi yang harus terpisah satu sama lainnya di dalam melaksanakan kewenangannya (KRHN & Lelp, 1999: X).

Menurut doktrin pemisahan kekuasaan tersebut, fungsi dari kekuasaan kehakiman adalah melakukan kontrol terhadap kekuasaan negara guna mencegah terjadinya proses instrumentasi yang menempatkan hukum menjadi bagian dari kekuasaan (KRHN & Lelp, 1999: xi). Telah jelas disini bahwa lembaga peradilan memegang peranan penting dalam menjaga negara jangan terjadi peyalahgunaan kekuasaan.

Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ketiga dalam Bab IX mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24 mengatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Dalam Pasal 24 ayat (2) perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan lain yang di bawah dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Kekuasaan kehakiman setelah UUD 1945 diubah, tetap menjadi kekuasaan yang sangat fundamental dan sebagai bagian dari poros kekuasaan yang memiliki fungsi menegakkan keadilan. Kekuasaan Kehakiman dalam susunan kekuasaan Negara menurut UUD 1945 setelah perubahan tetap ditempatkan sebagai kekuasaan yang mandiri, bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Dalam susunan kekuasaan Negara RI yang baru, kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA), badan-badan peradilan lain di bawah MA (Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer, Peradilan Agama) serta Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945). Untuk menjaring hakim-hakim agung yang profesional dan mempunyai integritas terhadap profesinya sebagai penegak hukum dan keadilan, terdapat lembaga yang khusus diadakan untuk rekrutmen calon-calon Hakim Agung yaitu Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD 1945) (Bambang Sutiyoso, Sri Hastuti Puspitasari, 2005: 26).

Ini berarti berdasarkan rumusan tadi diatas, kekuasaan kehakiman menganut sistem bifurkasi (*bifurcation sytem*), di mana kekuasaan kehakiman terbagai dalam 2 (dua) cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang terpuncak pada Mahalahmah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *constitutional refiew* atas produk perundang-undangan yang dijalankan oleh ahkamah Konstitusi (Nusantara, 24 September 2003).

Secara spesifik *Independence Judiciary* dalam arti luas meliputi hal-hal sebagai berikut: (1) Pengadilan memiliki yuridiksi yang tidak terbatas terhadap seluruh isu-isu yang menyangkut peradilan dan harus memiliki wewenang untuk menetapkan apakah isu-isu yang dihadapkan adalah dalam lingkup wewenangnya sebagaimana diperhatikan dalam undang-undang. (2) Pengadilan harus menjamin bahwa proses peradilan dilaksanakan secara jujur dan hak-hak para pihak (yang berpekar) dihormati dan dilindungi. (3) Perlindungan dan hak asasi manusia para hakim melaksanakan tugasnya terutama menghadapi setiap tuduhan–tuduhan dalam rangka melaksanakan tugasnya. (4) Persoalan Rekrutmen, seleksi, mutasi, pelatihan dan promosi hakim. (5) Penegakan disiplin para hakim dan penggajian (Romli, 2001: 3-4).

Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) erat kaitannya dengan independensi peradilan. Independensi kekuasaan kehakiman dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) sebagai berikut: (1) Independensi Normatif yaitu Independensi yang sudah diatur didalam peraturan perundang-undangan, sebagai mana dalam kekuasaan kehakiman yang didalam Undang-Undang dasar 1945 disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan

kekuasaan yang merdeka. (2) Independensi Empiris/Realita yaitu Independensi yang sesuai dengan kenyataan dalam praktek dilapangan, hakim dapat menentukan sendiri putusannya tanpa ada campur tangan atau tekanan dari pihak manapun (Muchsin, 2004: 10).

Dari dua macam independensi tersebut di atas dalam prakteknya tidak dapat dipisahkan sehingga dilapangan terdapat beberapa bentuk independensi, yaitu: (1) Secara normatif independen, dan realitasnya juga independen, antara peraturan perundang-undangan dengan realitasnya sama yaitu sama-sama independen, ini menjadi cita-cita dari suatu negara hukum. (2) Secara normatif tidak independen, dan realitasnya juga tidak independen. Contohnya adalah berlakunya Undang-Undang No. 19 Tahun 1964, di mana pada pasal 19 nya disebutkan bahwa presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan dan realitasnya dilapangan undang-undang tersebut dilaksanakan. (3) Secara normatif independen, akan tetapi realitanya tidak independen. Contohnya pada masa orde baru di mana dalam peraturan perundang-undangannya menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, namun realitanya para hakim menjadi anggota Korpri, sebagaimana diketahui bahwa Korpri pada masa itu merupakan pendukung birokrasi yang berafiliasi pada kekuatan politik yang berkuasa pada masa itu, sehingga netralitas sebagai hakim masih dipertanyakan (Muchsin, 2004: 10).

Adanya intervensi dari lembaga Negara yang lain, khususnya Pemerintah, terhadap kemandirian lembaga yudikatif di Indonesia disebabkan oleh banyak faktor, antara lain: (1) Pada masa lalu, kekuasaan politik Pemerintah (eksekutif) sangat kuat dan dominan secara sistematis berusaha melemahkan kekuasaan lembaga Negara lain (legislatif dan yudikatif). (2) Sistem pelaksanaan rekrutmen hakim, terutama rekrutmen Hakim Agung dan Pimpinan Mahkamah Agung sarat muatan politis dan menafikan proses rekrutmen yang transparan, partisipatif, akuntabel dan berdasarkan *merit system*. Dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 dikatakan bahwa Presiden mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Hakim Agung dan Pimpinan Mahkamah Agung, sedang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai kewenangan untuk mengajukan calon Mahkamah Agung.

Tidak adanya Jaminan bahwa Mahkamah Agung berhak atas suatu anggaran yang memadai untuk menjalankan fungsinya, yang juga dapat berpotensi untuk mengurangi independensi Mahkamah Agung. Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan dikatakan bahwa Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan untuk menentukan anggaran bagi Mahkamah Agung melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sedang pengawasan terhadap pengelolaan anggaran tersebut dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (Cetak Biru, 2003: 4-7).

Setelah Amandemen UUD 1945, kedaulatan rakyat dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Oleh karena itu, diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip hubungan *checks and balances* antara lembaga negara, struktur ketatanegaraan Indonesia berpuncak pada tiga cabang kekuasaan yang saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain.

Kondisi kekuasaan kehakiman yang dikendalikan satu atap harus diimbangi oleh kekuasaan lain agar independensi lembaga peradilan tetap akuntabel (bertanggung jawab) dan tidak menjadi kekuasaan absolut yang tak tersentuh. Kewenangan Komisi Yudisial yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar diharapkan dapat mengimbangi prinsip-prinsip independensi kekuasaan kehakiman. Prinsip independensi bukanlah sebuah prinsip yang berjalan sendiri tetapi harus berjalan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Peranan Komisi Yudisial sebagai pendukung lembaga peradilan sangatlah penting.

## KONSTITUSI

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara (Wirjono Projodikoro, 1989: 10).

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Grondwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar.

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi (Soemantri, 1993: 29).

Pengertian Konstitusi, dalam praktek dapat berarti lebih luas dari pada pengertian Undang-Undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Menurut Mr.J.G.Steenbeek, sebagaimana dikutip oleh sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok (Sri Soemantri, 1987: 51) yaitu, pertama: adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya; kedua: ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; ketiga: adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Konstitusi juga dapat berisi pengaturan tentang sistem ketatanegaraan. Sistem ketatanegaraan dapat diartikan sebagai susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenangnya maupun mengenai hubungannya satu sama lain (Astawa, 2000: 3).

Pengaturan tentang Komisi Yudisial sendiri diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 24B, serta diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, yang merupakan pelaksana ketentuan dari UUD 1945.

Rekrutmen Hakim Agung telah mendapatkan perubahan yang cukup signifikan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, di mana Presiden hanya mengangkat hakim agung yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Para calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial yang memang bertugas untuk mengusulkan nama-nama calon hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dipilih melalui mekanisme *fit and proper test*, yang dilakukan dihadapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan keberadaan Komisi Yudisial diharapkan dapat memberikan angin segar dalam dunia kekuasaan kehakiman sebagai lembaga yang memiliki wewenang dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, terutama bagi mereka pencari keadilan. Dengan Komisi Yudisial diharapkan pada masa yang akan datang peradilan di Indonesia bisa terwujud peradilan yang berwibawa dan bermartabat serta bebas dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Pada awal sejarahnya, Komisi Yudisial didirikan dengan kesadaran bahwa Mahkamah Agung itu harus diawasi oleh lembaga yang independen, yang namanya Komisi Yudisial, agar bisa menjadi penangkal 'Abuse of Power' atau kesewenang-wenangan dari MA serta ikut menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Ada kelemahan dasar dari UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yaitu bahwa Komisi Yudisial hanya bisa memberikan rekomendasi sanksi terhadap hakim yang diputuskan melanggar kehormatan dan keluhuran martabatnya oleh Komisi Yudisial, tapi kita tidak tahu sampai sejauh mana rekomendasi sanksi Komisi Yudisial itu harus dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Tentunya tidak hanya itu saja, masih banyak kelemahan-kelemahan lain

yang harus diperbaiki seperti tidak adanya batasan yang jelas sampai sejauh mana campur tangan Komisi Yudisial mengawasi dan menjaga keluhuran serta martabat hakim.

Namun pada kenyataannya hubungan kurang harmonis antara Mahkamah Agung – Komisi Yudisial juga mewarnai perjalanan Komisi Yudisial satu tahun belakangan. Rivalitas Mahkamah Agung – Komisi Yudisial tidak terlepas dari produk legislasi yang dibuat oleh DPR. Tanpa menyalahkan UUD 1945, Rivalitas Mahkamah Agung – Komisi Yudisial ini tercipta akibat pertumbuhan muatan kewenangan antara UU Mahkamah Agung dan UU Komisi Yudisial. Untuk menuntaskan masalah tabrakan kewenangan ini seharusnya legislator (DPR dan eksekutif) bertindak untuk revisi UU Mahkamah Agung maupun UU Komisi Yudisial.

Dalam perkembangannya UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dirasa belum mengakomodir secara maksimal wewenang Komisi Yudisial berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga wewenang pengawasan Komisi Yudisial tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Wewenang Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Hakim Agung, Hakim dan Hakim Konstitusi sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial telah dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 dan tidak dapat dilaksanakannya wewenang pengawasan oleh Komisi Yudisial.

Pasca dikabulkannya permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) yang diajukan 31 orang Hakim Agung oleh Mahkamah Konstitusi (MK) telah membawa implikasi yang luar biasa terhadap eksistensi Komisi Yudisial dalam sistem peradilan di Indonesia.

Dengan dikeluarkannya putusan ini tentunya secara yuridis, Pasal-Pasal yang mengatur tentang fungsi pengawasan Komisi Yudisial terhadap hakim dinyatakan tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum lagi karena dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Keputusan ini tentunya akan berdampak buruk terhadap dunia peradilan yang selama ini dikenal dengan bobroknya sistem yang ada dilingkungan tersebut, di mana mafia peradilan yang sudah menjadi rahasia umum. Masih segar dalam ingatan kita, bagaimana seorang Hakim Agung yang mengaku sebagai pemberi keadilan, dengan mudah mau menerima suap dari para-para terdakwa. Kejadian semacam ini tentunya akan sering dan terus terjadi dengan dibatalkannya kewenangan Komisi Yudisial dalam bidang pengawasan, karena fungsi pengawasan terhadap hakim hanya dilakukan oleh internal Mahkamah Agung yang selama ini tidak dapat berfungsi secara baik dan efektif.

Semua yang melatarbelakangi lahirnya Komisi Yudisial tersebut merupakan langkah maju terhadap upaya *law enforcement* (penegakkan hukum) di Indonesia. Namun langkah tersebut tidak semudah yang dibayangkan, karena langkah maju tersebut ternyata mendapat hadangan dari sekelompok orang yang tidak ingin negeri ini bebas dari tindakan yang dapat merusak cita-cita negara sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945. Ini terbukti dengan keinginan dari sekelompok orang yang tidak saja berasal dari luar institusi peradilan akan tetapi datang dari institusi yang menamakan dirinya sebagai penegak keadilan tersebut. Timbulnya permasalahan ini diawali dengan konflik antar dua institusi peradilan, yakni Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung. Hubungan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung merupakan lembaran hitam sejarah dunia peradilan di Indonesia yang seharusnya tidak pernah terjadi jika dilandasi oleh keinginan untuk menegakkan hukum dengan sungguh-sungguh. Kedua lembaga ini seharusnya menjadi mitra yang baik dalam memberantas mafia peradilan yang begitu merajalela bahkan sampai pada lingkungan MA itu sendiri yang nyata-nyata puncak dari tempat mencari keadilan di negeri ini.

Ada tujuh Pasal dalam Undang-Undang Komisi Yudisial dan satu Pasal dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang dimohonkan uji materilnya oleh ke 31 Hakim Agung itu, yaitu di Undang-Undang Komisi Yudisial pada Pasal I angka 5, Pasal 20, Pasal 21,

Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5), Pasal 23 ayat (2), ayat (3), ayat (5), dan Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4), serta Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Pasal 34 ayat (3). Alasan-alasan yang diajukan oleh pemohon bahwa Pasal-Pasal pada Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman tersebut inkonstitusional adalah: Pertama, bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim", oleh para pemohon dimaknai hanya dalam rangka melaksanakan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung saja. Kedua, kewenangan Komisi Yudisial yang lain tidak menjangkau Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, melainkan hanya hakim dari lingkungan badan-badan peradilan di bawah MA, dengan alasan untuk menjadi Hakim Agung dan Hakim Konstitusi tidak seluruhnya berasal dari dari Hakim Tingkat I dan Hakim Banding. demikian juga Hakim Ad Hoc. Menurut pemohon, ketentuan itu diperkuat oleh Pasal 25 UUD 1945. Ketiga, perluasan makna "hakim" menurut para pemohon yang terdapat pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 oleh Pasal 1 angka 5 dan Pasal-Pasal UU Komisi Yudisial lainnya yang terkait, serta Pasal 34 UU Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan prinsip hukum yang berlaku secara universal, yaitu: *lex certa, lex stricta, dan lex superiors derogat legi inferiori*. Keempat, pengawasan oleh Komisi Yudisial terhadap para Hakim Agung dengan memanggil mereka atas beberapa kasus yang telah diadilinya, menurut pemohon bertentangan dengan prinsip independensi peradilan dari para Hakim Agung yang dijamin oleh UUD 1945. Kelima, secara universal, menurut pemohon kewenangan pengawasan Komisi Yudisial tidak menjangkau Hakim Agung karena Komisi Yudisial adalah mitra MA dalam pengawasan terhadap para hakim pada lingkungan di bawah MA, sehingga Pasal 20 Undang - Undang Komisi Yudisial bertentangan dengan UUD 1945. Keenam, dalam usul pemberhentian Hakim Agung, menurut pemohon, UU MA telah mengaturnya. Demikian juga usul pemberhentian para hakim MK telah diatur Undang-Undang MK sehingga tidak memerlukan campur tangan Komisi Yudisial. Ketujuh, oleh karena itu, para pemohon dalam *petitum-nya* memohon agar MK menyatakan Pasal-Pasal Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang disebutkan di atas bertentangan dengan UUD 1945, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Adapun pembatalan tersebut dikarenakan perbedaan penafsiran pengertian hakim oleh Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi yang versi MA dan MK, pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial tidak termasuk Hakim Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi. Padahal, jika kita *mereview* dan melihat *histories* nya saat pengusulan Rancangan Undang-Undang Komisi Yudisial hampir sebagian RUU tentang Komisi Yudisial rumusan serta pendapat dari Mahkamah Agung yang dikenal dengan versi MA. Tetapi sungguh sangat mengherankan dan diluar dugaan ketika 31 Hakim Agung mengajukan *judicial review* tentang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial kepada Mahkamah Konstitusi dan disambut positif serta momen ini dimanfaatkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan Pasal-Pasal yang berkenaan dengan lembaganya di dalam UU tersebut yang tidak pernah ada termuat dalam isi permohonan oleh pemohon (31 Hakim Agung).

Dalam ketentuan Pasal 24B ayat (1) Komisi Yudisial juga mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Kata hakim pada Pasal 24 (1) tersebut memakai huruf kecil bukan menggunakan huruf besar pada pada huruf h nya. Ini menunjukkan bahwa *secara linguistik* penggunaan huruf h kecil untuk kata hakim bukan untuk hakim tertentu (Hakim Agung) melainkan untuk sernua hakim termasuk Hakim, Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi. Kemudian Pasal I butir 5 UU No.22 Tahun 2004 menyatakan: " Hakim adalah Hakim Agung dan hakim pada badan peradilan disemua lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung serta Hakim Mahkamah Konstitusi".

Atas permohonan tersebut, dengan melalui beberapa persidangan, akhirnya Mahkamah Konstitusi membacakan putusan yang ditetapkan oleh sembilan Hakim MK. Putusan MK tersebut sangat kontroversial dan diluar dugaan banyak pihak karena menyangkut dihapuskannya fungsi pengawasan Komisi Yudisial sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Komisi Yudisial yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Keputusan ini sungguh membuat kelam dunia peradilan Indonesia.

Adapun Pasal-Pasal yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi adalah: Pertama, Pasal 1 butir 5, Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) tidak termasuk dalam pengertian hakim. Kedua, pasal 20, Komisi Yudisial tidak berwenang mengawasi hakim. Ketiga, pasal 21, Komisi Yudisial tidak berwenang lagi mengusulkan penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung (MA) dan atau Mahkamah Konstitusi (MK). Keempat, pasal 22 huruf e, Komisi Yudisial tidak dapat lagi membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi. Kelima, pasal 22 ayat (5). Komisi Yudisial tidak dapat meminta MA dan MK mengeluarkan penerapan paksa jika hakim tidak bersedia memberi keterangan atau data yang diminta Komisi Yudisial. Keenam, pasal 23 ayat (2), usulan penjatuhan sanksi berupa teguran tertulis yang semula mengikat MA dan MK, kini tidak lagi mengikat MA dan MK. Ketujuh, pasal 23 ayat (3), Komisi Yudisial tidak bisa mengusulkan penjatuhan sanksi berupa pemberitahuan sementara dan pemberhentian. Kedelapan, pasal 23 ayat (5), mekanisme pengusulan pemberhentian hakim oleh MA dan MK ke Presiden jika pembelaan diri hakim ditolak. Kesembilan, pasal 24 ayat (1), Komisi Yudisial tidak berhak lagi mengusulkan penghargaan terhadap hakim kepada MK. Kesepuluh, pasal 25 ayat (3) dan ayat (4), rapat pleno Komisi Yudisial mengenai usul penjatuhan sanksi untuk hakim MK dibatalkan. Kesebelas, pasal 34 (3) UU Kekuasaan Kehakiman, pengawasan perilaku hakim dan hakim agung yang dilakukan Komisi Yudisial dibatalkan (Buletin Komisi Yudisial, Volume I Februari 2007: 12 – 13).

Selain pembatalan terhadap sebagian dari pasal dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi juga membatalkan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, yang menyangkut pengawasan perilaku hakim dan Hakim Agung yang dilakukan Komisi Yudisial dibatalkan.

Dengan dihapuskannya fungsi pengawasan Komisi Yudisial (KY) tersebut. secara konstitusional, fungsi Komisi Yudisial pasca dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 adalah hanya sebagai pengusul pengangkatan Hakim Agung kepada DPR. Dengan kata lain Komisi Yudisial hanya menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat preventif saja, sedangkan pengawasan secara eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial tidak ada lagi. Artinya, pengawasan yang bersifat represif sudah dibatalkan dengan putusan tersebut yang menyangkut juga perihal pengusulan sanksi kepada pimpinan MA atau MK setelah memberikan keterangan di depan Majelis Kehormatan.

Padahal fungsi-fungsi KY tersebut sangat penting sekali karena sudah semestinyalah suatu hukum atau aturan yang dibuat bersifat mengikat dan harus dilaksanakan. Adanya suatu sanksi yang menimbulkan efek jera kepada pelaku dan juga secara tidak langsung mencegah perbuatan yang sama tidak akan dilakukan hakim-hakim nakal lainnya karena hukum itu tidak memandang bulu bagi yang melanggarnya. Sehingga dengan adanya sanksi tersebut, para pelaku akan merasa takut dan tidak akan sewenang-wenang dalam menjalankan tugasnya. Justru malah sebaliknya, hal-hal yang *urgent* yang ada pada Komisi Yudisial itulah yang di batalkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga membuat bingung bagi masyarakat yang menuai harapan adanya reformasi terhadap kekuasaan kehakiman saat ini.

Selanjutnya pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial terhadap hakim sesudah sesuai dengan prinsip *equality before the law* yang merupakan prinsip yang dianut oleh UUD 1945 dan tidak mengganggu prinsip kebebasan hakim. Apalagi dalam melakukan pengawasan,

Komisi Yudisial juga memperhatikan dan mematuhi pengawasan yang dilakukan secara internal oleh Mahkamah Agung. Begitu juga dalam hal penjatuhan sanksi terhadap hakim yang dianggap menyalahgunakan wewenang, kekuasaan dan sebagainya yang melanggar Undang-Undang, Komisi Yudisial hanya merekomendasikan sanksi saja, sedangkan yang memutuskannya adalah Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi setelah diberi kesempatan membela diri terlebih dahulu didepan Majelis Kehormatan masing-masing tanpa campur tangan Komisi Yudisial. Bukankah selama ini kita tahu bahwa penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan yang menyebabkan Indonesia mengalami krisis multidimensional.

Namun putusan tetap putusan, dan hal ini harus dihormati, apalagi putusan yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang bersifat final dan mengikat. Artinya tidak ada lagi upaya hukum yang dapat dilakukan untuk mengembalikan fungsi yang telah dibatalkan tersebut, kecuali dengan cara mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) atau dengan cara revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tersebut atau bahkan dibiarkan saja tanpa memiliki fungsi pengawasan.

Salah satu persoalan yang harus mendapat perhatian dalam rangka revisi Undang-undang Komisi Yudisial adalah menyangkut pengawasan.

Pengawasan menurut George R. Terry adalah sebagai berikut:

*“Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measure, if needed to insure result in keeping with the plan”* (Muchsan, 2000: 36).

Dari pengertian ini tampak bahwa pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

Sedangkan Newman menyebutkan:

*“Control is assurance that the performance conform to plan”* (Muchsan, 2000: 37).

Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bukan setelah akhir dari proses tersebut.

Suyanto memberikan pengertian tentang pengawasan sebagai berikut: “Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak” (Muchsan, 2000: 37).

Dari pengertian tersebut diatas, dapatlah disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut: adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas; Pertama, adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi; Kedua, tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut. Ketiga tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya. Keempat, untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis (Muchsan, 2000: 38-39).

Menyangkut mekanisme pengawasan seperti kita ketahui bahwa Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa perumusan Pasal 13 huruf b juncto Pasal 20 UU KY menimbulkan ketidakpastian hukum karena tidak rinci mengatur mengenai prosedur pengawasan, tidak jelas dan tegas siapa subjek yang mengawasi, apa obyek yang diawasi, instrumen apa yang digunakan serta bagaimana proses pengawasan itu dilaksanakan.

Hal ini dipandang menyebabkan semua ketentuan UU KY tentang pengawasan menjadi kabur dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Revisi UU KY hendaknya dapat mengakhiri konflik dalam pola hubungan MA dan KY dan kebingungan masyarakat pencari keadilan menjadi sirna, sehingga pada akhirnya dapat memperkuat legitimasi kekuasaan kehakiman yang kini berada pada titik nadir. Tentu saja harapan ini dapat terwujud jika revisi UU KY dilakukan secara partisipatif dan ada kesediaan DPR, Pemerintah, MA MK dan tentu saja KY untuk duduk bersama untuk menghasilkan formula yang terbaik (Sirajudin, 2007: 70).

Jika pengawasan hanya dilakukan oleh internal lembaga peradilan, maka akan menimbulkan kelemahan sebagai berikut: Pertama, adanya semangat untuk membela sesama hakim (*esprit de corps*) yang membawa konsekuensi logis pada obyektivitas pengawasan, karena tidak ada lembaga yang dapat menilai dan mengawasi dirinya sendiri, apalagi memberikan sanksi. Hal ini akan mengakibatkan timbulnya unsur subyektivitas yaitu penilaian terhadap diri sendiri, oleh diri sendiri dan diputuskan oleh diri sendiri sehingga penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan (tidak obyektif) para hakim. Kedua, kurangnya transparansi dan akuntabilitas. Pengawasan internal tidak dapat memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan dan masyarakat tidak dapat mengakses pengawasan tersebut (tidak transparan). Kesimpulan ini diambil dari tidak adanya mekanisme yang memberikan hak bagi pelapor untuk mengetahui progress report dari laporan yang dimasukkan pada saat pengawasan hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung pada masa lalu (Bulletin Komisi Yudisial, Vol II No. 01 – Agustus 2007: 15).

Pilihan yang terakhir dengan membiarkan Komisi Yudisial tanpa memiliki fungsi pengawasan terhadap hakim tentunya merupakan pilihan yang salah dan keliru, karena yang menjadi dasar dibentuknya Komisi Yudisial adalah untuk melakukan monitoring secara intensif terhadap penyelenggara kekuasaan kehakiman dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas menyangkut rekrutmen hakim agung serta menjaga kualitas dan konsistensi putusan lembaga peradilan yang senantiasa diawasi secara intensif oleh lembaga yang benar-benar independen. Hal lain juga akan membuat hakim dalam membuat keputusan yang sewenang-wenang dan tidak bersikap adil dan hanya bertindak berdasarkan kepentingan semata, apalagi yang menyangkut perkara besar dan orang-orang penting serta merugikan keuangan negara yang begitu besar. Jika hal ini terjadi maka kehancuran hukum di Indonesia hanya tinggal menunggu waktu dan cita-cita penegakan hukum hanya sebatas harapan yang tidak akan terwujud.

Langkah selanjutnya adalah upaya revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial adalah langkah yang konstruktif untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut, semua upaya tersebut tentunya tidak semudah yang dibayangkan, namun hal itu perlu dilakukan jika ingin benar-benar menerapkan *law enforcemen* di negara ini. Kita tentunya tidak ingin lagi mendengar adanya praktek mafia peradilan (*judicial corruption*). Kita juga tidak ingin kasus penyuapan terhadap Hakim Agung oleh Pengacara Probosutedjo terulang kembali, dan masih banyak lagi hal-hal serupa yang telah mencoreng muka peradilan di negeri ini. Menurut penulis, hal-hal semacam ini rasanya sudah cukup dan lebih untuk dijadikan dasar mengembalikan fungsi pengawasan Komisi Yudisial. Kita tidak perlu lagi memperdebatkan mengenai alasan ketidaktepatan menerapkan *checks and balances* antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung, kita tidak perlu lagi mengkait-kaitkan permasalahan ini dengan teori-teori, tapi jadikan esensi dan substansi serta harapan yang kuat dari masyarakat untuk mengembalikan fungsi pengawasan Komisi Yudisial terhadap hakim, baik hakim pada Pengadilan Negeri, hakim pada Pengadilan Tinggi, dan hakim pada Mahkamah Agung, karena keadilan rakyat hanya ada pada tangan mereka.

Dalam pelaksanaan revisi nantinya, harus dilakukan kajian secara komprehensif dan mendalam, karena kita tentunya tidak ingin kejadian yang sama terulang kembali. Substansi dan unsur-unsur yang menjadi permasalahan dan perdebatan hendaknya dirancang dan dilakukan kajian secara lebih mendalam lagi. Hal ini dimaksudkan agar hasil dari revisi nantinya benar-benar sempurna dan tidak ada lagi substansi dari Undang-Undang Komisi Yudisial tersebut yang dibatalkan/dicabut oleh Mahkamah Konstitusi.

Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial hendaknya mengatur secara rinci hal-hal yang menyangkut tugas dan wewenang Komisi Yudisial agar bisa mewujudkan reformasi hukum dan *checks and balance* terhadap pelaku kekuasaan kehakiman. Latar belakang inilah mengapa Mahkamah Agung, Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi diatur dalam satu Bab dalam Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Salah satu bentuknya adalah adanya tugas yang paling fundamental dari Komisi Yudisial untuk mengawasi pelaku kekuasaan kehakiman itu sendiri, termasuk juga Hakim Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.

Sebelum melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hendaknya ketiga lembaga kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial membuat nota kesepahaman menyangkut pengawasan hakim oleh KY maupun kewenangan yang lain yang dianggap oleh kedua lembaga tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena nota kesepahaman ini dilakukan sama sekali tidak bertentangan dengan prinsip ideologi Pancasila yang mengenal atau memakai asas musyawarah untuk mufakat. Hal ini diperlukan agar setelah dikembalikan fungsi pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial terhadap masalah yang sama tidak terulang kembali yaitu *judicial review*.

Dukungan terhadap revisi Undang-Undang Komisi Yudisial sebenarnya telah banyak bergulir, kedepan dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang mandiri berkepentingan dan berkomitmen untuk terus menjalin kerjasama dengan berbagai elemen masyarakat sipil seperti para pengajar Hukum Tata Negara yang concern terhadap proses reformasi, terutama reformasi peradilan demi terciptanya sistem peradilan yang bersih, akuntabel dan berwibawa, yang menjamin tegaknya hukum dan keadilan. Reformasi peradilan sebagai agenda utama Komisi Yudisial memerlukan sejumlah program dan jaringan kerjasama dalam rangka melaksanakan wewenang pengawasan terhadap hakim, termasuk peningkatan kualitas SDM hakim, dan dalam batas wajar peningkatan sarana dan kesejahteraannya, serta berbagai kesempatan untuk bisa mengakses pada berbagai program peningkatan spektrum intelektualitasnya.

Berkaitan dengan percepatan proses revisi UU KY, UU MA dan UU MK ini, para Dosen Hukum Tata Negara (pada acara "Pertemuan Pakar Hukum Tata Negara dalam rangka mengkritisi Materi revisi UU KY, MA dan MK" yang diselenggarakan di Jakarta selama dua hari pada Rabu dan Kamis tanggal 21-22 Maret 2007 diikuti oleh 51 peserta utusan dari berbagai perguruan tinggi di Jawa, Sumatera dan Kalimantan), menyatakan hal-hal sebagai berikut: Pertama, dalam hal seleksi calon hakim agung, Komisi Yudisial dapat secara aktif melakukan proses pemilihan calon hakim agung sejak Komisi Yudisial mengetahui kebutuhan akan hakim agung dan/atau sejak Komisi Yudisial menerima pemberitahuan dari Mahkamah Agung mengenai adanya kebutuhan hakim agung, dan berwenang menentukan kebutuhan hakim agung non-karier. Kedua, dalam hal perpanjangan masa pensiun hakim agung, aturan yang ada rawan manipulasi sehingga dihilangkan saja. Hakim agung yang sudah memasuki masa pensiun langsung berhenti, tidak ada lagi masa perpanjangan. Ketiga, dalam hal pengawasan hakim, putusan dapat ditelaah oleh Komisi Yudisial sebagai *entry point* dan salah satu pertimbangan untuk mengetahui ada tidaknya pelanggaran terhadap kehormatan, keluhuran, martabat serta perilaku hakim. Untuk itu harus segera diadakan sinkronisasi Kode Etik yang baku antara Komisi Yudisial, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Keempat, dalam

hal penjatuhan sanksi, keputusan dari Komisi Yudisial bersifat mengikat dan disampaikan kepada Presiden dengan tembusannya disampaikan kepada DPR dan Mahkamah Agung. Kelima, dalam hal pelaksanaan pengawasan hakim, *code of conduct* yang merupakan pedoman dan salah satu instrumen indikator perilaku hakim dibuat bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Keenam, dalam hal mempercepat proses reformasi peradilan, perlu dibentuk Komisi Yudisial di daerah-daerah.

Berkaitan dengan itu juga dinyatakan hal-hal sebagai berikut: Pertama, mendukung sepenuhnya dan mendorong proses reformasi hukum pada umumnya, dan proses reformasi peradilan pada khususnya yang dilakukan oleh Komisi Yudisial Republik Indonesia. Kedua, mengusulkan kepada MPR, untuk mengamandemen pasal-pasal yang terkait dengan kekuasaan kehakiman dalam rangka memperjelas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. mendukung sepenuhnya percepatan revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial untuk tujuan mengatasi penyalahgunaan wewenang di badan peradilan yang makin marak, dan demi kesinambungan proses reformasi peradilan agar terciptanya sistem peradilan yang bersih, akuntabel dan berwibawa di Indonesia, sehingga menjamin penegakan hukum dan keadilan yang dicita-citakan. demi kepentingan bangsa dan negara sesuai dengan tuntutan reformasi, mendukung penguatan kelembagaan dan kewenangan Komisi Yudisial seiring dengan proses revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 agar Komisi Yudisial dapat menjadi lembaga negara yang lebih berwibawa dan mampu melaksanakan wewenang dan tugas yang diembannya secara efektif. Ketiga, DPR dan Pemerintah untuk secepatnya merealisasikan dan menyelesaikan proses revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang terkait (UU MA dan UU MK) secara terintegrasi dan tersinkronisasi demi kesinambungan proses reformasi peradilan.

Eksistensi Komisi Yudisial yang merupakan bagian dari organ peradilan harus benar-benar diakui dan dihormati. Dalam menjalankan fungsinya, Komisi Yudisial harus benar-benar mandiri dan bebas dari segala intervensi. Satu hal yang mungkin terlupakan adalah bahwa jika Komisi Yudisial nanti benar-benar memiliki fungsi pengawasan terhadap hakim, maka hendaknya dibentuk perwakilan Komisi Yudisial di daerah-daerah karena mengingat banyaknya terjadi pelanggaran dan mafia peradilan di daerah-daerah. Oleh karena itu, kedepan Komisi Yudisial harus memiliki perwakilan di daerah agar keberadaan Komisi Yudisial dapat dirasakan oleh pencari keadilan.

Dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang ketentuannya telah dibatalkan oleh MK dinyatakan bahwa usul penjatuhan sanksi beserta alasan kesalahannya "bersifat mengikat" disampaikan oleh Komisi Yudisial kepada pimpinan MA dan/atau MK. Namun usul yang sifatnya mengikat ini masih dihadapkan dengan kesempatan untuk membela diri oleh hakim dihadapan majelis kehormatan hakim. Hal ini tentunya terdapat kontradiksi terminologi keputusan yang bersifat mengikat dengan adanya kesempatan untuk membela diri. Untuk itu didalam revisi nantinya, ketentuan ini harus benar-benar bisa disempurnakan dan diformulasikan dengan sebaik-baiknya agar keputusan Komisi Yudisial benar-benar kuat dan mengikat. Semua ini tentunya agar adanya kepastian hukum yang bisa membuat eksistensi Komisi Yudisial benar-benar diakui dan dihormati dalam sistem peradilan di negeri ini.

Dari substansi dan esensi yang menjadi landasan dilakukan revisi terhadap Undang-Undang No 22 Tahun 2004 diatas, kedepan diharapkan Komisi Yudisial bisa hadir dan eksis dalam praktek penyelenggaraan pada lembaga peradilan yang menjunjung tinggi supremasi hukum untuk mewujudkan keadilan bagi masyarakat dan terwujudnya *law enforcement* yang menjadi cita-cita bangsa.

## KESIMPULAN

Komisi Yudisial mendatang pasca putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusan Nomor 005/PUU-IV/2006, mengakibatkan fungsi pengawasan Komisi Yudisial terhadap hakim dinyatakan tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum lagi karena dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Keputusan ini tentunya akan berdampak buruk terhadap dunia peradilan yang selama ini dikenal dengan bobroknya sistem yang ada dilingkungan tersebut, di mana mafia peradilan yang sudah menjadi rahasia umum. Dengan kata lain Komisi Yudisial hanya menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat preventif saja, sedangkan pengawasan secara eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial tidak ada lagi. Artinya, pengawasan yang bersifat represif sudah dibatalkan dengan putusan tersebut yang menyangkut juga perihal pengusulan sanksi kepada pimpinan MA atau MK setelah memberikan keterangan di depan Majelis Kehormatan. Oleh karena itu, Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 menyarankan, untuk mengatasi akibat kekosongan hukum yang terlalu lama berkaitan dengan tugas Komisi Yudisial, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan mengenai pengawasan perilaku hakim. UU KY segera harus disempurnakan melalui proses perubahan undang-undang sebagaimana mestinya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Oemar seno. 1996. "*Prasarana*" dalam seminar ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945. Jakarta.
- Astawa, I Gede Pantja. 2000. *Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*. Disertasi. Pascasarjana Unpad. Bandung.
- Atmasasmita, Romli. 2001. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Mandar Maju. Bandung.
- Budiardjo, Miriam. 1977. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- KRHN & Lelp. 1999. *Menuju Indenpendensi Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta.
- M.D., Moh. Mahfud. 1993. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineka Cipta. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1999. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Gama Media. Yogyakarta.
- Muchsan. 2000. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Muchsin. 2004. *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Kebijakan Asasi*. STIH "IBLAM". Jakarta.
- Projodikoro, Wirjono. 1989. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat. Jakarta.
- Sirajudin., Zulkarnain., Sugianto. 2007. *Komisi Pengawas Penegak Hukum, Mampukah Membawa Perubahan*. Malang Corruption Watch (MCW)., Yappika.
- Soemantri M, Sri. 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Alumni, Bandung.

Soemnatri M, Sri. 1993. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan. Jakarta.

Sutiyoso, Bambang dan Puspitasari, Sri Hastuti. 2005. *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. UII Press. Yogyakarta.

Wahjono, Padmo. 1989. *Pembangunan Hukum Indonesia*. INDHILL.Jakarta.

**Buletin & Koran:**

Abdul Hakim G.Nusantara, ”Mahkamah Konstitusi: Perspektif Politik dan Hukum” Kompas, 24 September 2003

Buletin Komisi Yudisial., Mendorong Terwujudnya Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka., Volume I Februari 2007.

Bulletin., Komisi Yudisial., Mendorong terwujudnya Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka., Volume I No. 5 April 2007.

Bulletin., Komisi Yudisial., Mendorong terwujudnya Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka., Volume II – No 01 – Agustus 2007.

Cetak Biru (Blue Print) Pembaharuan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2003.

# IDE INDIVIDUALISASI PIDANA DALAM PEMBINAAN NARAPIDANA DENGAN SISTEM PEMASYARAKATAN

Suwarto

**Abstract:** In the framework of system renovation and penitentiary criminal implementation, in 1964, the term of penitentiary system was changed into socialization system and that of prison into socialization institution. The treatment to words the prisoners is based on the socialization system to make them good citizens realizing their past mistakes and will never do the illegal activity.

**Kata Kunci:** Individualisasi, Pidana, Pembinaan narapidana

Dalam rangka pembaharuan sistem dan pelaksanaan pidana penjara, maka pada tahun 1964 istilah sistem kepenjaraan telah diubah menjadi sistem pemasyarakatan, dan istilah penjara diganti menjadi lembaga pemasyarakatan. Demikian pula dalam hal perlakuan terhadap narapidana mengalami perubahan dari pembalasan menjadi pembinaan. Oleh karena pembinaan narapidana berdasarkan sistem pemasyarakatan bertujuan agar narapidana menjadi warga masyarakat yang baik dan bertanggung jawab, menyadari kesalahan dan tidak lagi melakukan perbuatan yang melanggar hukum.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan, Ide Individualisasi Pidana tercermin dari ketentuan Pasal 12 yang menghendaki agar pembinaan narapidana didasarkan atas umur, jenis kelamin, jenis kejahatan, dan lamanya pidana yang dijatuhkan. Namun dalam kenyataannya pembinaan narapidana berdasarkan ide individualisasi pidana belum terlaksana, mengingat bangunan pemasyarakatan belum mampu menampung jumlah narapidana, sehingga tidak dapat dilaksanakannya pembinaan berdasarkan karakteristik narapidana sebagaimana yang dikehendaki dalam ide individualisasi dengan sistem pemasyarakatan.

Berkembangnya peradaban manusia membawa pengaruh yang besar dalam seluruh aspek kehidupan manusia, termasuk berkembangnya hak asasi manusia. Dalam hukum pidana, perkembangan itu terjadi antara lain dengan terjadinya pergeseran paradigma.

Pergeseran paradigma dalam hukum pidana mulai dari paradigma (aliran) klasik, aliran modren, aliran neo klasik dan aliran perlindungan masyarakat sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Pergeseran paradigma tersebut menyebabkan terjadinya pergeseran tentang konsep dasar pemidanaan. Hal ini disebabkan adanya tuntutan perkembangan peradaban manusia sebagaimana tersebut diatas.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa pergeseran tentang konsepsi pemidanaan itu cenderung dimulai dari konsepsi yang bersifat menghukum yang berorientasi ke belakang, bergeser ke arah gagasan/ide membina yang berorientasi ke depan. Menurut Roeslan Saleh, pergeseran orientasi pemidanaan disebabkan oleh karena hukum pidana berfungsi dalam masyarakat (Saleh, 1983: 2). Hukum pidana bergantung pada pikiran-pikiran yang hidup dalam masyarakat.

Di Indonesia pergeseran orientasi dalam pemidanaan ini nampak dengan adanya penggantian istilah penjara menjadi istilah pemasyarakatan. Penggantian ini dimaksudkan agar

pembinaan narapidana berorientasi pada tindakan yang lebih manusiawi dan disesuaikan dengan kondisi narapidana. Rumah penjara yang dulunya sebagai wadah bagi narapidana yang merupakan warisan pemerintah kolonial Belanda dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam konsiderans menimbang huruf b UU No. 12/1995, yang pada intinya menyatakan bahwa perlakuan terhadap warga binaan pemasyarakatan berdasarkan sistem kepenjaraan tidak sesuai dengan sistem pemasyarakatan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun nilai-nilai yang terkandung dalam sistem pemasyarakatan merupakan prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam Konferensi Dinas Direktorat Pemasyarakatan pada tanggal 27 April 1964 di Lembang Jawa Barat, yang menghasilkan sepuluh prinsip dasar pemasyarakatan. Kesepuluh prinsip pemasyarakatan tersebut memperlihatkan kecenderungan nilai dan pendekatan yang hampir sama dengan nilai dan pendekatan yang terdapat dalam instrumen internasional tentang perlakuan terhadap tahanan dan narapidana, sebagaimana termuat dalam peraturan-peraturan standar minimum (Perserikatan Bangsa-Bangsa) bagi perlakuan terhadap narapidana (Meliala, 2005: 4).

Sistem pemasyarakatan dan peraturan standar minimum bagi perlakuan terhadap narapidana menganut filosofi penghukuman yang diwarnai pendekatan rehabilitatif, yaitu pendekatan yang menganggap pelaku pelanggar hukum sebagai pesakitan dan karenanya harus disembuhkan (Meliala, 2005: 4). Dalam hal ini hakikat pemasyarakatan sesuai dengan falsafah pemidanaan modern, yaitu "treatment". Treatment lebih menguntungkan bagi penyembuhan penjahat, sehingga tujuan dari sanksi bukanlah menghukum, melainkan memperlakukan atau membina pelaku kejahatan (Atmasasmita, 2005: 11).

Melalui sistem pemasyarakatan ini pembinaan yang dilakukan terhadap narapidana lebih bersifat manusiawi dengan tetap menjunjung tinggi harkat dan martabatnya sebagai manusia. Perlakuan ini dimaksudkan untuk menempatkan narapidana sebagai subjek di dalam proses pembinaan dengan sasaran akhir mengembalikan narapidana ke tengah-tengah masyarakat sebagai orang yang baik dan berguna (resosialisasi). Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi permasalahan adalah bagaimanakah ide individualisasi pidana dalam pembinaan narapidana berdasarkan sistem pemasyarakatan?

## **INDIVIDUALISASI PIDANA**

Ide individualisasi pidana yang bertujuan membina narapidana sesuai dengan karakteristik narapidana. Dalam UU No. 12/1995 ide individualisasi pidana ini diatur dalam Pasal 12 yang berbunyi: Pertama, dalam rangka pembinaan terhadap narapidana di LAPAS dilakukan penggolongan atas dasar: umur, jenis kelamin, lama pidana yang dijatuhkan, jenis kejahatan, dan kriteria lainnya sesuai dengan kebutuhan atau perkembangan pembinaan. Kedua, pembinaan Narapidana Wanita di LAPAS dilaksanakan di LAPAS Wanita.

Adapun penggolongan narapidana sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 12 tersebut memang perlu, baik dilihat dari segi keamanan dan pembinaan serta menjaga pengaruh negatif yang dapat berpengaruh terhadap narapidana lainnya. Berdasarkan penggolongan umur, dimaksudkan penempatan narapidana yang bersangkutan hendaknya dikelompokkan yang usianya tidak jauh berbeda, misalnya LAPAS Anak, LAPAS Pemuda, LAPAS Dewasa. Sedangkan penggolongan berdasarkan jenis kelamin dimaksudkan penetapan narapidana yang bersangkutan dipisahkan antara LAPAS Laki-laki dan LAPAS Wanita.

Penggolongan berdasarkan lama pidana yang dijatuhkan, terdiri dari: (1) Narapidana dengan pidana jangka pendek, yaitu narapidana yang dipidana paling lama satu tahun. (2) Narapidana dengan pidana jangka sedang, adalah narapidana yang dipidana paling singkat satu tahun dan paling lama lima tahun. (3) Narapidana dengan pidana jangka panjang, yaitu narapidana yang dipidana di atas lima tahun.

Dengan adanya pengelompokan ini maka pembinaan yang dilakukan harus melihat dari segi lamanya pidana, sehingga petugas pembina dapat memberikan program pembinaan yang tepat sesuai dengan lama pidana yang dijalani oleh narapidana tersebut. Jenis kejahatan juga merupakan salah satu karakteristik ide individualisasi dalam pembinaan narapidana. Untuk itu di dalam melakukan pembinaan terhadap narapidana haruslah dipisah-pisahkan berdasarkan jenis kejahatannya, seperti narkoba, pencurian, penipuan, penggelapan, pembunuhan, dan lain-lain. Hal ini dilakukan untuk menghilangkan prisonisasi atas narapidana. Sebagaimana dikemukakan oleh Djisman Samosir, memang harus diakui bahwa di dalam penjara terjadi prisonisasi atas narapidana, artinya narapidana itu terpengaruh oleh nilai-nilai yang hidup di penjara seperti kebiasaan-kebiasaan dan budaya di penjara tersebut (Samosir, 1992: 81). Selanjutnya Tongat mengatakan upaya ini dilakukan atas pertimbangan untuk memperkecil kemungkinan komunikasi antara penjahat kelas kakap dengan para penjahat pemula (Tongat, 2001: 59). Adapun tujuannya mencegah agar jangan terjadi pemaksaan pengaruh dari narapidana yang satu terhadap narapidana lainnya, maupun bentuk pemerasan terlebih-lebih prisonisasi (Prisonitation) (Soekanto dan Santoso, 1985: 77). Prisonitation (prisonisasi), istilah yang digunakan oleh TP. Morris dalam bukunya yang berjudul "Pentoville" (1963) untuk menggambarkan tingkah laku nyata narapidana yang bertujuan untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan penjara namun sebenarnya mereka menolak untuk mentaati aturan. Untuk itu maka narapidana ditempatkan dalam ruangan yang berbeda-beda sesuai dengan jenis kejahatan yang mereka lakukan. Berdasarkan jenis kejahatan ini maka dilakukan pembinaan yang sesuai dengan narapidana agar dapat mengembalikan narapidana menjadi manusia yang baik dan berguna.

Kalau dilihat dari Pasal 12 UU No. 12/1995 tentang Pemasarakatan ini, maka narapidana ditempatkan dan dibina berdasarkan karakteristiknya sebagaimana disebutkan diatas, sehingga tujuan pembinaan dapat tercapai. Namun dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan isi Pasal 12 sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 12/1995 tersebut, karena jumlah narapidana melebihi kapasitas sehingga penempatan narapidana berdasarkan umur, jenis kejahatan, dan lamanya pidana tidak dapat terwujud. Demikian juga dalam hal pembinaan narapidana, tidak dipisah-pisahkan antara narapidana narkoba dengan narapidana pencurian maupun yang lainnya, sehingga bentuk dan cara pembinaannya sama untuk seluruh narapidana. Hal ini dilakukan karena dana yang tersedia sangat minim, jumlah petugas yang melakukan pembinaan juga terbatas, dan peralatan yang tersedia untuk melakukan pembinaan juga terbatas. Dengan demikian pembinaan narapidana berdasarkan Pasal 12 UU No. 12/1995 tidak dapat dilaksanakan, sehingga tujuan pembinaan sesuai dengan sistem pemasarakatan tidak terwujud.

Untuk itu pembinaan narapidana harus disesuaikan dengan karakteristik narapidana atau sesuai dengan Pasal 12 UU No. 12/1995 Tentang Pemasarakatan. Lembaga Pemasarakatan dikembangkan/ditingkatkan untuk menampung jumlah narapidana, agar penempatan narapidana sesuai dengan isi Pasal 12 tersebut, seperti narapidana yang terlibat kasus narkoba ditempatkan pada satu ruangan khusus narkoba, dan narapidana pencurian dalam suatu ruangan, demikian juga dengan narapidana lainnya, sehingga tidak bercampurbaur. Begitu juga dalam hal pembinaan narapidana, yakni pembinaan narapidana khusus narkoba berbeda dengan pembinaan narapidana pencurian, penggelapan, pembunuhan, dan lain-lain, sehingga bentuk dan cara pembinaannya disesuaikan dengan jenis kejahatan dan lamanya pidana yang dijatuhkan. Hal ini dilakukan agar pembinaan itu benar-benar disadari dan dimengerti oleh narapidana sehingga tujuan pembinaan dapat tercapai.

Untuk mencapai tujuan tersebut, tidak terlepas juga dari kualitas dan kuantitas petugas Lembaga Pemasarakatan, serta peran serta masyarakat/ pihak swasta.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa pemisahan narapidana berdasarkan jenis kejahatannya, dilakukan untuk menghindari adanya pengaruh prisonisasi terhadap

narapidana. Sehubungan dengan itu Clemmer mengemukakan beberapa ciri prisonisasi: Pertama, *Special Vocabulary*, adanya sejumlah kata atau istilah “khusus” yang digunakan dalam berkomunikasi lahirnya istilah “khusus” di atas disebabkan adanya proses belajar dalam pertukaran kata dari sesama narapidana ataupun mengkombinasikan beberapa kata agar tidak diketahui oleh orang luar. Kedua, *Social Stratification*, adanya perbedaan latar belakang kehidupan narapidana dan jenis kejahatan yang dilakukan mengakibatkan munculnya stratifikasi yang dapat dibedakan menjadi kelompok elit, kelompok menengah, kelompok narapidana yang terbelakang. Ketiga, *Primary group*, adanya kelompok utama yang anggotanya terdiri dari beberapa orang narapidana saja, terutama bagi narapidana yang lebih mengutamakan tindak kriminal. Keempat, *Leadership*, adanya seorang pemimpin dalam kelompok utama yang berfungsi sebagai mediator dalam berhubungan dengan kelompok lainnya yang lebih besar (Clemmer, 1970: 479).

Dari pengertian dan ciri-ciri prisonisasi, maka hal itu dapat menimbulkan “ketakutan” pada staf pemsyarakatan bahwa hal itu berpotensi untuk melemahkan wibawa petugas, dan prisonisasi itu sendiri bisa berakibat terganggunya proses pembinaan, mengapa dikatakan demikian, karena narapidana lebih cenderung taat atau patuh kepada narapidana yang menjadi “pimpinan”, sehingga kewajiban narapidana untuk mematuhi aturan lembaga tidak ditaati.

Demikian pula ketenteraman dan ketenangan di dalam proses pemsyarakatan lebih ditentukan oleh “pimpinan” atau kelompok tertentu. Di samping itu prisonisasi cenderung menyebabkan narapidana tertentu menjadi tertekan, hal ini dapat menjadi pemicu kerusuhan di dalam lembaga pemsyarakatan. Hal ini juga dipertegas dalam Sistem Pemsyarakatan yang mengatakan bahwa negara tidak berhak membuat seseorang lebih buruk/ lebih jahat. Untuk itulah maka ide individualisasi pidana yang tercantum dalam Pasal 12 UU No. 12/1995 diterapkan dalam pembinaan narapidana. Bila hal ini terjadi, maka hak-hak narapidana menjadi tertindas, sedangkan prinsip ide individualisasi pidana jelas untuk melindungi hak-hak narapidana.

Sehubungan dengan terlindunginya hak-hak narapidana, hal ini tercantum di dalam Pasal 14 UU No. 12/1995, hak-hak tersebut adalah: (a) Hak melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya; (b) Hak mendapat perawatan rohani maupun jasmani; (c) Hak mendapatkan pendidikan dan pengajaran; (d) Hak mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak; (e) Hak menyampaikan keluhan; (f) Hak mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa yang tidak dilarang; (g) Hak mendapatkan upah atau premi atas pekerjaannya; (h) hak memperoleh kunjungan oleh keluarga, pengacara, orang-orang tertentu. (i) Hak mendapatkan remisi; (j) Hak mendapatkan cuti, kunjungan keluarga atau untuk berasimilasi; (k) Hak mendapatkan pembebasan bersyarat; (l) Hak mendapatkan cuti menjelang bebas; (m) Hak mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan aturan yang berlaku.

Dalam rangka melaksanakan pembinaan dan hak-hak narapidana tersebut maka pemerintah menetapkan beberapa peraturan, yaitu: Pertama, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemsyarakatan. Kedua, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemsyarakatan. Ketiga, Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M. 03-PK.0402 Tahun 1991 tentang Cuti Mengunjungi Keluarga bagi narapidana. Keempat, Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M. 01-PK. 04.01 Tahun 1999 tentang Assimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas.

Perlindungan terhadap hak-hak narapidana ini menjadi hal yang utama, karena intinya adalah pengakuan dan penghormatan atas hak-hak asasi manusia agar negara dalam pelaksanaan sanksi pidananya tidak merampas seluruh hak-hak asasi dari warga negara yang terpidana (Nasution, 1993: 3-4). Sedangkan yang dimaksud dengan kriteria lainnya sesuai

dengan kebutuhan atau perkembangan pembinaan, misalnya disesuaikan dengan jenis kejahatan, kewargaan negara, dan tahap pembinaan narapidana yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) disebutkan bahwa pembinaan narapidana wanita di LAPAS dilaksanakan di LAPAS wanita. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi percampuran antara narapidana laki-laki dengan narapidana wanita yang dapat menimbulkan dampak negatif bagi narapidana. Adapun yang dimaksud dengan menyampaikan keluhan apabila terhadap narapidana yang bersangkutan terjadi pelanggaran hak asasi dan hak-hak lainnya yang timbul sehubungan dengan proses pembinaan yang dilakukan oleh aparat lembaga pemasyarakatan atau sesama penghuni lembaga pemasyarakatan, yang bersangkutan dapat menyampaikan keluhannya kepada Kepala lembaga pemasyarakatan. Hal ini diatur dalam PP No. 32/1999 Pasal 26 ayat (3) yang mengatakan bahwa keluhan dapat disampaikan secara lisan atau tulisan dengan tetap memperhatikan tata tertib lembaga pemasyarakatan.

Pemberian hak untuk mendapatkan remisi dan asimilasi juga diatur dalam PP No. 32/1999 Pasal 34, 36 dan 37 setelah narapidana yang bersangkutan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini apabila narapidana yang bersangkutan berkelakuan baik dan membantu kegiatan lembaga pemasyarakatan. Sedangkan yang dimaksud pembebasan bersyarat adalah bebasnya narapidana setelah menjalani sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) masa pidananya dengan ketentuan 2/3 (dua pertiga) tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan. Adapun cuti menjelang bebas adalah cuti yang diberikan setelah narapidana menjalani lebih dari 2/3 (dua pertiga) masa pidananya dengan ketentuan harus berkelakuan baik dan jangka waktu cuti sama dengan remisi terakhir paling lama 6 (enam) bulan.

Dalam PP No. 32/1999 menyangkut tentang hak-hak narapidana seperti: pemberian remisi, asimilasi, cuti dan pembebasan bersyarat diatur dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 49. Pasal-pasal ini mengalami perubahan dengan keluarnya peraturan pemerintah No. 28 tahun 2006 (selanjutnya disebut PP No. 28/2006) tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1999 tentang syarat dan tata cara pelaksanaan hak warga binaan pemasyarakatan.

Mengenai syarat pemberian remisi yang diatur dalam PP No. 32/1999 Pasal 34 ayat (2) menyebutkan bahwa remisi dapat diberikan kepada narapidana apabila: (a) Berbuat jasa kepada negara. (b) Melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi negara atau kemanusiaan. (c) Melakukan perbuatan yang membantu kegiatan lembaga pemasyarakatan.

Dalam PP No. 28/2006 ketentuan dalam Pasal 34 mengalami perubahan antara lain: ayat (2) mengenai syarat pemberian remisi disebutkan bahwa remisi diberikan kepada narapidana apabila memenuhi persyaratan. (a) berkelakuan baik; (b) telah menjalani masa pidana lebih dari 6 (enam) bulan.

Demikian juga halnya tentang asimilasi yang diatur dalam PP No. 32/1999 Pasal 37, menyebutkan bahwa narapidana dan anak didik pemasyarakatan berhak mendapatkan asimilasi dengan ketentuan: (a) Untuk narapidana dan anak pidana setelah menjalani pembinaan 1/2 masa pidana. (b) Untuk anak negara dan anak sipil setelah menjalani masa pendidikan di lembaga pemasyarakatan anak 6 (enam) bulan pertama. (c) Dapat mengikuti program pembinaan dengan baik. (d) Berkelakuan baik. (f) Pasal ini mengalami perubahan dalam PP No. 28/2006, Pasal 36 tentang asimilasi ayat (2) menyebutkan, asimilasi diberikan kepada narapidana apabila memenuhi persyaratan: berkelakuan baik, dapat mengikuti program pembinaan dengan baik, dan telah menjalani 1/2 (satu perdua) masa pidana.

Mengenai cuti mengunjungi keluarga, dalam PP No. 32/1999 diatur dalam Pasal 42 dan cuti menjelang bebas diatur dalam Pasal 49, antara lain menyebutkan bahwa cuti menjelang bebas dapat diberikan kepada: (a) Narapidana dan anak narapidana yang menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidana sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan, berkelakuan baik dengan lama cuti sama dengan remisi terakhir yang diterimanya paling lama 6 (enam) bulan.

(b) Anak negara yang pada saat mencapai usia 17 (tujuh belas) tahun 6 (enam) bulan, dan telah dinilai cukup baik.

Dalam PP No. 28/2006 mengenai cuti mengunjungi keluarga di atur dalam Pasal 41 dan cuti menjelang bebas dalam Pasal 42 A, yang antara lain menyebutkan bahwa setiap narapidana dan anak negara dapat diberikan cuti menjelang bebas, apabila memenuhi persyaratan: Pertama, telah menjalani sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) masa pidana dengan ketentuan 2/3 (dua pertiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 bulan. Kedua, berkelakuan baik selama menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan terakhir, dihitung sebelum tanggal 2/3 (dua pertiga) masa pidana. Ketiga, lamanya cuti menjelang bebas sebesar remisi terakhir paling lama 6 (enam) bulan.

Selanjutnya mengenai hak narapidana tentang pembebasan bersyarat diatur dalam PP No. 32/1999 Pasal 43, antara lain menyebutkan bahwa pembebasan bersyarat bagi narapidana dan anak pidana setelah menjalani pidana sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari masa pidananya, dengan ketentuan 2/3 (dua pertiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan.

Mengenai syarat pembebasan bersyarat sebagaimana tercantum dalam PP No. 32/1999 tersebut di atas mengalami perubahan/tambahan dalam PP No. 28/2006 Pasal 43 antara lain menyebutkan bahwa pembebasan bersyarat diberikan apabila memenuhi persyaratan: Pertama, telah menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dengan ketentuan 2/3 (dua pertiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan. Kedua, berkelakuan baik selama menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan terakhir dihitung sebelum tanggal 2/3 (dua pertiga) masa pidana.

Upaya melindungi hak-hak narapidana selama berlangsungnya proses pemasyarakatan diikuti dengan memberikan pekerjaan, hal ini untuk memotivasi narapidana agar mempunyai rencana selepas menjalani masa hukuman. Upaya yang dilakukan adalah memberikan pekerjaan tertentu di bengkel kerja maupun lahan pertanian. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana merupakan wujud dari prinsip pemasyarakatan yang mengatakan Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana tidak hanya bersifat mengisi waktu. Prinsip ini terlihat dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g. UU No. 12/1995, yang mengatakan narapidana berhak atas pekerjaan, dan untuk itu diberikan upah atau premi. Dengan memberikan pekerjaan, narapidana diharapkan menjadi peserta aktif dan produktif dalam pembangunan, baik selama menjalani pidananya, maupun setelah kembali ke masyarakat, dengan kata lain lembaga pemasyarakatan berfungsi sebagai lembaga pendidikan dan lembaga produktif (Hasanudin, 1992: 1-2).

Sifat pemberian pekerjaan bagi narapidana adalah pembinaan dengan melatih bekerja bagi narapidana, agar bila keluar dari lembaga pemasyarakatan dapat menerapkan kepandaiannya sebagai bekal hidupnya dan tidak lagi melakukan tindak pidana (Harsono, 1995: 22). Dalam hal ini, pekerjaan itu ditujukan untuk pendidikan, di mana banyak dilakukan percobaan, hasil produksi tidak diharapkan, pekerjaan dipilih berdasarkan minat, kemampuan terpidana itu sendiri (Has, 1977: 100). Oleh karena itu, pemberian pekerjaan bagi narapidana, dapat dikatakan sebagai bagian dari bimbingan dan didikan, maka di dalam prinsip pemasyarakatan mengharuskan agar pekerjaan tersebut dilaksanakan berdasarkan Pancasila. Pengutamaan dasar kegotongroyongan dari paham Pancasila menjadi tiang bimbingan dan didikan. Oleh sebab itu, bimbingan atas kepribadian bangsa Indonesia ditanamkan jiwa kegotongroyongan dan toleransi terhadap sesama. Untuk mewujudkan itu, Direktorat Jendral Pemasyarakatan menentukan pembinaan narapidana selama proses pemasyarakatan.

Adapun bentuk pembinaan yang dilakukan adalah sebagai berikut: (a) Pembinaan Kesadaran Agama; (b) Pembinaan Kesadaran Berbangsa dan Bernegara, (c) Pembinaan Kemampuan Berbangsa dan Bernegara, (d) Pembinaan Kesadaran Hukum (e) Pembinaan Mengintegrasikan diri dengan Masyarakat. Dengan demikian kepada narapidana harus

diberikan pendidikan agama dan diberi kesempatan kepadanya untuk melaksanakan ibadahnya. Kepada narapidana harus ditanamkan rasa persatuan, rasa kebangsaan Indonesia, harus ditanamkan jiwa bermusyawarah untuk bermanfaat yang positif. Narapidana harus diikutsertakan dalam kegiatan-kegiatan untuk kepentingan bersama dan kepentingan umum (Saroso, 1976: 63). Di dalam prinsip pemasyarakatan hal itu ditegaskan melalui prinsip pemasyarakatan yang mengatakan tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia meskipun ia telah tersesat. Prinsip ini terdapat di dalam Pasal 5, Pasal 12 dan Pasal 14 UU No. 12/1995. Prinsip pemasyarakatan ini sekaligus menghindari pemberian cap sebagai penjahat kepada narapidana serta menjadi pedoman bagi petugas dalam melakukan proses pemasyarakatan. Prinsip menghargai narapidana sebagai manusia dimaksudkan untuk mempersiapkan narapidana secara moral dan mental maupun dari segi keterampilan dapat kembali ke lingkungan masyarakat. Oleh sebab itu, prinsip ini sejalan dengan prinsip yang mengatakan narapidana hanya dijatuhi pidana hilang kemerdekaan. Prinsip ini menunjukkan adanya keterkaitan antara menjalani pidana dengan hak-hak narapidana dimasa mendatang. Hal ini, berarti narapidana selama menjalani pidana diberikan pendidikan serta latihan-latihan keterampilan. Sebagai sub sistem dari sistem peradilan pidana, lembaga pemasyarakatan berfungsi melakukan pencegahan maupun penanggulangan kejahatan. Hal ini menunjukkan lembaga pemasyarakatan merupakan alat penguasa dengan tujuan agar setiap anggota masyarakat yang mempunyai perilaku menyimpang dapat dibina, sehingga tercapai hidup secara normal di masyarakat.

Pembinaan narapidana tidak hanya ditujukan kepada pembinaan dibidang spritual saja, tetapi juga pembinaan dibidang keterampilan. Dalam sistem kepenjaraan, orientasi pembinaan lebih bersifat top down approach (Harsono, 1995: 20), maksudnya pembinaan yang diberikan kepada narapidana merupakan program yang sudah ditetapkan, dan narapidana harus ikut serta dalam program tersebut. Hal ini didasarkan atas pertimbangan keamanan, keterbatasan sarana pembinaan dan pandangan bahwa narapidana hanya sebagai objek semata. Pembinaan adalah paket yang datang dari atas, sehingga tidak memperhatikan kondisi daerah maupun kondisi lembaga pemasyarakatan yang bersangkutan.

Dalam sistem pemasyarakatan pembinaan seperti ini masih tetap dipertahankan, sehingga narapidana tidak dapat memilih jenis pembinaan yang dibutuhkannya. Banyak terjadi ketidaksesuaian antara kebutuhan belajar narapidana dengan sarana pendidikan yang tersedia, sehingga pembinaan yang dilakukan tidak efektif. Oleh karena itu pembinaan narapidana harus sesuai dengan ide individualisasi pidana, yang berdasarkan kepada kebutuhan narapidana. Untuk itu setiap narapidana harus menjalani pretest sebelum dilakukan pembinaan, sehingga diketahui tingkat pengetahuan, bakat, dan hasrat belajarnya. Dengan demikian maka dipersiapkan materi pembinaan bagi narapidana sesuai dengan kebutuhannya serta lamanya pidana yang dijalani oleh narapidana. Melalui cara ini diharapkan pembinaan akan berhasil sesuai dengan tujuan pemasyarakatan. Untuk itu di dalam melakukan pembinaan narapidana berdasarkan ide individualisasi pidana harus berpedoman kepada Pasal 12 UU No. 12/1995 Tentang Pemasyarakatan, sehingga tujuan pemasyarakatan dapat tercapai.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan dari uraian di atas, maka ide individualisasi pidana dalam pembinaan narapidana termasuk narapidana wanita dengan sistem pemasyarakatan sebenarnya sudah merupakan suatu realita, sebagai hasil akhir perkembangan hukuman penjara dalam perkembangan hukum pidana modern, dan Indonesia sudah memulainya di akhir tahun 1960-an, sebagaimana yang dicetuskan oleh Sahardjo, dalam Pohon Beringin Pengayoman. Sedangkan dari segi dasar hukum, Indonesia telah mengundang UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang telah menjadi hukum positif dan harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemasyarakatan, yakni mengembalikan narapidana ketengah-tengah

masyarakat menjadi manusia yang baik dan berguna dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat hidup secara wajar dan bertanggungjawab. Ide individualisasi pidana tercantum dalam Pasal 12 UU No.12/1995 tentang Pemasyarakatan, dimaksudkan agar pembinaan narapidana disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi si pelaku, seperti umur, jenis kelamin, jenis kejahatan dan lamanya pidana yang dijatuhkan. Di samping itu pembinaan narapidana didasarkan kepada sepuluh prinsip dasar pemasyarakatan, yang tercermin dalam Pasal 5 UU No. 12/1995, dan hak-hak dasar kemanusiaan yang tercantum dalam Pasal 14 UU No. 12/1995. Dalam pelaksanaannya dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, dan Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 mengenai syarat dan tatacara pelaksanaan hak warga binaan pemasyarakatan. Dengan demikian pembinaan narapidana berdasarkan ide individualisasi disesuaikan dengan Pasal 12, Pasal 5, dan Pasal 14 UU No. 12/1995 tentang Pemasyarakatan. Mengingat bahwa UU No. 12 Tahun 1995 merupakan dasar hukum yang kuat bagi pelaksanaan sistem pemasyarakatan termasuk di dalam pelaksanaan ide individualisasi pidana terhadap narapidana yang dibina di lembaga pemasyarakatan, maka perlu diterapkan hal-hal yang telah diamanatkan oleh UU No. 12 Tahun 1995, yang meliputi bangunan lembaga pemasyarakatan seyogyanya secara fisik tidak menyerupai penjara yang seram, dan adanya pemisahan blok antar narapidana sesuai dengan karakteristiknya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Mustaq. 2001. *Business Ethics in Islam*. diterjemahkan oleh Samson Rahman. Pustaka al Kautsar. Jakarta.
- Al Husaini, M.H. Al Hamid. 1995. *Riwayat Kehidupan Nabi Muhammad SAW*. Yayasan Al Hamidy. Jakarta.
- Akhtar, Amin. 1997. *Etika Ekonomi Islam: Kerangka Kerja Struktural Sistem Ekonomi Islam*. Penerbit Risalah Gusti. Surabaya.
- Arifin, Zainul. *Problem Hukum atas Kelembagaan dan Operasional Bank Syariah di Indonesia*. Makalah Seminar Prospek Bank Syariah sebagai Sistem Perbankan Alternatif dalam Menyongsong Era Persaingan Bebas di Indonesia. Tanggal 30 November 1999. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. *Mekanisme Kerja Perbankan Islam dan Permasalahannya*. Jurnal Hukum Bisnis. Volume II/ 2000. Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Jakarta.
- Buckmaster, Daphne. 1986. *Islamic Banking an Overview*. The Institute of Islamic Banking and Insurance. London-UK.
- Djumhana, Muhammad. 1994. *Rahasia Bank, Ketentuan dan Penerapannya di Indonesia*. PT.Citra Aditya Bhakti. Bandung.
- Fuady, Munir. 1996. *Hukum Perbankan Modern*. PT.Citra Aditya Bhakti. Bandung.
- Gamal, Merza. *Etika Bisnis Syariah*. Juni 2006. (<http://www.mailarchive.com/ekonomi-nasional@yahoogroups.com/msg05884.html>)

Haron, Sudin. 1996. *Prinsip dan Operasi Perbankan Islam*. Berita Publishing SDN.BHD. Kuala Lumpur-Malaysia.

Latief, Dochak. *Perdagangan yang Islami*. Suara Merdeka. Minggu, 31 Oktober 2004.

Muhammad. 2000. *Lembaga-lembaga Keuangan Umat Kontemporer*. Penerbit UII Press. Yogyakarta.

Projodikoro, Wirjono. 2000. *Asas-asas Hukum Perjanjian*. CV.Mandar Maju. Bandung.

Rachim, Abdul. *Hubungan Kreditur dan Debitur pada Masa Rasulullah dan Sahabat*. Jurnal UNISIA. 1991.

Sugiharti, Sri. *Menuju Bisnis Beretika Islam*. Banjarmasin Post. Jumat, 18 Februari 2005. (<http://www.indonesia.com/bpost/022005/18/opini/opini1.htm>)

Sya`dullah, Makmun. *Prospek Sistem Bank Syariah di Indonesia*. Jurnal Bank dan Manajemen. Edisi September/Oktober 1988.

## PENULIS NOMOR INI

Dr. Budiman Ginting, SH, M.Hum, memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Sumatera Utara tahun 1984, memperoleh gelar Magister Humaniora di Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 1995 dan memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 2005, Ketua Penyunting *Jurnal Hukum Equality* Fakultas Hukum USU dan Ketua Penyunting Jurnal Edisi Humaniora Lembaga Penelitian USU, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Dosen Sekolah Pascasarjana USU Program Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan.

Dr. Idha Aprilyana Sembiring, SH, M.Hum, memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Padjajaran Bandung tahun 1999, memperoleh gelar Magister Humaniora di Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 2001 dan memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 2007, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

Bahtiar Marpaung, SH, S.Sos, M.Hum, memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Muhammadiyah Banda Aceh tahun 1996, memperoleh gelar Sarjana Ilmu Sosial di Universitas Iskandar Muda tahun 1998 dan memperoleh gelar Magister Humaniora di Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 2001, Anggota Polri dan Peneliti Masalah Terorisme Indonesia.

Dr. Husni Jalil, SH, M.Hum, Sarjana Hukum Fakultas Hukum Unsyiah Banda Aceh tahun 1987, Magister Hukum PPS UNPAD Bandung tahun 1995 dan Doktor Ilmu Hukum PPS UNPAD Bandung tahun 2004, Dosen Fakultas Hukum Unsyiah Banda Aceh.

Jamalludin, SH, M.Hum, memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh tahun 1989, memperoleh gelar Magister Humaniora Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 2000 dan Kandidat Doktor pada Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Dosen Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Lhokseumawe pada Bagian Hukum Perdata.

Faisal, S.Ag, SH, M.Hum, memperoleh gelar Sarjana IAIN Ae-Ranitry Banda Aceh tahun 1999, memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Islam Malang Tahun 2004, S2 Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang tahun 2004, Dosen Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Lhoukseumawe pada Bagian Hukum Perdata.

Dr. Sunarmi, SH, M.Hum memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Sumatera Utara tahun 1987, memperoleh gelar Magister Humaniora di Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 2000 dan memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 2005, Sekretaris Bagian Hukum Ekonomi, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

Dr. Sunarto, SH, MH, memperoleh gelar Sarjana Hukum tahun 1985 pada Fakultas Hukum UNILA Lampung, Magister Hukum tahun 1992 pada PPS UNDIP Semarang, dan Doktor Ilmu Hukum tahun 2003 pada Universitas Indonesia Jakarta, Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung Bagian Hukum Pidana.

Dra. Zakiah, MP.d memperoleh gelar Sarjana Tarbiyah IAIN tahun 1988 dan memperoleh gelar Magister Pendidikan di Program Pascasarjana Universitas Negeri Medan tahun 2005, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

Gusliana, S.H., M.Hum memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2000 dan memperoleh gelar Magister Humaniora di Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada Yogyakarta Tahun 2003 Program Studi Kenegaraan, Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau Bagian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Dr. Suwanto, SH, MH memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Sumatera Utara tahun 1987, memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pascasarjana Universitas Indonesia tahun 1996 dan memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara tahun 2007, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara pada Bagian Hukum Pidana.