

DISERTASI

**HAKIKAT PEMENUHAN HAK ATAS BUKU BACAAN
UNTUK MASYARAKAT DI DAERAH
TERDEPAN, TERLUAR, DAN TERTINGGAL**

***THE ESSENCE OF THE FULFILLMENT OF THE RIGHT
TO READING BOOKS FOR COMMUNITY IN FRONTIER,
OUTERMOST, AND DISADVANTAGED REGIONS***

SUNARDI PURWANDA

B013171016



PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

**HAKIKAT PEMENUHAN HAK ATAS BUKU BACAAN
UNTUK MASYARAKAT DI DAERAH
TERDEPAN, TERLUAR, DAN TERTINGGAL**

DISERTASI

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan diajukan oleh:

SUNARDI PURWANDA

B013171016

Kepada:

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

DISERTASI

**Hakikat Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan untuk Masyarakat
di Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal**

Disusun dan diajukan oleh:

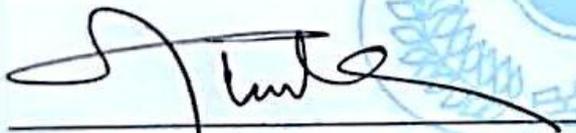
SUNARDI PURWANDA
B013171016

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Promosi Doktor
Pada tanggal 24 November 2020
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Tim Promotor,



Prof. Dr. Musakkir, S.H., M.H.
Promotor

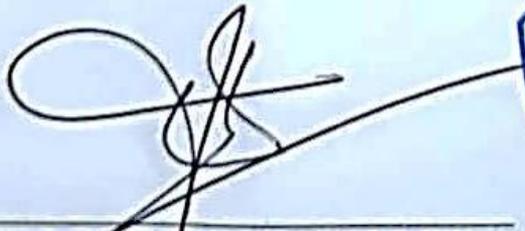


Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H.
Ko-Promotor



Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
Ko-Promotor

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sunardi Purwanda

Nomor Induk Mahasiswa : B013171016

Program Studi : S3 Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan orang lain (tindakan plagiarisme). Apabila dikemudian hari dapat dibuktikan sebaliknya, sebagian atau seluruh bagian atas disertasi ini, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Parepare, 14 Desember 2020

Yang menyatakan,



Sunardi Purwanda

PRAKATA

Syukur *alhamdulillah* saya panjatkan atas ke hadirat Allah SWT, berkah rahmatNya, pertolonganNya dan hidayahNya, saya mampu menyelesaikan disertasi yang berjudul “Hakikat Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan untuk Masyarakat di Daerah Terdepan, Terluar dan Tertinggal”. Salawat dan salam tercurah kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW, nabi sekaligus rasul terakhir bagi umat manusia.

Tulisan dalam disertasi ini bermula dari keresahan saya melihat kondisi pendidikan di masyarakat yang jauh dari kata ideal. Saya pernah mendatangi sebuah desa yang mana desa tersebut sangat dekat dengan pemasok sumber energi listrik terbesar di Sulawesi Selatan, tetapi anehnya desa tersebut tidak kebagian listrik. Ada satu sekolah dalam desa itu yang, kepala sekolahnya hanya datang sekali dalam tiga bulan, kadang lebih dari sekali jika ada tamu dari luar desa yang datang meninjau sekolah. Di sekolah itu, tidak ada perpustakaan, dan buku-buku bacaan merupakan barang yang langka.

Pengalaman itu mengajarkan saya bahwa kondisi pendidikan kita tidak dalam keadaan yang baik. Masyarakat yang ada di sana atau siswa-siswi yang belajar di sana, memiliki akses terbatas terhadap pengetahuan dan informasi yang berkembang di luar. Saya membawa realitas ini ke ruang-ruang kelas dengan menuangkan masalah-masalahnya ke beberapa tugas mata kuliah, yang pada akhirnya menjadi potongan-

potongan utuh yang dirangkai ulang dan dapat dibaca sesuai yang ada di hadapan Anda sekarang. Tentunya masih banyak yang butuh dilengkapi dari tulisan ini, dan jika Anda berkenan melengkapinya apa yang kurang dari tulisan ini—melalui riset terbaru—tentunya akan menambah khazanah ilmu pengetahuan, khususnya bidang ilmu hukum.

Saya juga menyadari begitu banyak bantuan, dukungan, dan doa yang mengalir dari berbagai pihak selama pengerjaan disertasi ini. Dalam kesempatan ini, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada kedua orang tua yang melahirkan dan membesarkan saya, (alm.) Andang dan Hj. Puppung, SKM., M.Kes.; Kemudian Istri saya, yang hanya sempat mendampingi saya selama satu semester pada awal perkuliahan program doktor, (alm.) Tri Febriyanty Harwidyaningsih dan putri semata wayang kami, Karenina Ilmi Landir; Kedua mertua saya, AKBP (purn.) Hasdir, S.H dan Hj. Nurdia, S.Kep., NERS dan ipar saya, Kak Sri Wahyuni, S.Kep., NERS dan suaminya, beserta Brigpol Maman Hardianto bersama istrinya, yang semoga mereka tabah menghadapi cobaan berat ini. Serta kepada seluruh saudara perempuan saya, Sartika Purwanda, SKM dan suaminya Brigpol Arbiansyah; Nur Ayu Purwanda, S.P. dan suaminya Gerizha Mahakam, S.Pd; dan Nur Widia Purwanda, S.T.

Penghargaan, rasa hormat, dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati saya sampaikan kepada yang terhormat dan amat terpelajar, Bapak Prof. Dr. Musakkir, S.H., M.H.; Bapak Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. sebagai Tim

Promotor yang telah meluangkan waktunya memberikan bimbingan yang signifikan terhadap penelitian ini dan mengingatkan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan disertasi ini. Ucapan yang sama juga saya sampaikan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. S.M. Noor, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Muhammad Ashri, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Laode Abdul Gani, S.H., M.H. sebagai Tim Penguji yang telah banyak memberikan masukan, koreksi, dan saran-saran yang sangat berguna bagi perbaikan disertasi ini.

Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Pendidikan Nasional dan Kebudayaan yang memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti studi Program Doktor (S3) dengan bantuan biaya melalui Beasiswa Pendidikan Pascasarjana Dalam Negeri (BPPDN) pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Kepada para pimpinan institusi tempat saya menimba ilmu pengetahuan, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina, M.A., sebagai Rektor Universitas Hasanuddin; Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan para Wakil Dekan Fakultas Hukum; Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. sebagai Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, beserta seluruh staf, khususnya pengelola Program S3 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin: Pak Uli, Pak Hakim, Pak Hasan, dll. yang telah banyak membantu, terutama dalam pelayanan administrasi yang sangat maksimal

selama saya menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada Bapak Dr. Ir. Faisal A. Sapada, S.E., M.M. sebagai Ketua Yayasan Perguruan Amsir Parepare; Bapak Dr. H. Bakhtiar Tijjang, S.E., M.H. sebagai Ketua STIH Amsir Parepare; dan Bapak Kairuddin Karim, S.H., M.H. sebagai Wakil Ketua Bidang Akademik STIH Amsir Parepare, beserta seluruh rekan dosen dan jajaran staf akademik di STIH Amsir Parepare.

Kepada Bupati Jeneponto beserta seluruh jajarannya; Bupati Polewali Mandar beserta jajarannya; Bupati Sigi beserta jajarannya; Bupati Pohuwato beserta jajarannya; Bupati Kepulauan Sangihe beserta jajarannya; dan Bupati Kepulauan Morotai beserta jajarannya yang telah memberikan izin kepada saya untuk melakukan penelitian di daerah kabupatennya masing-masing. Hal yang sama juga kepada Bapak Bambang Trim selaku anggota tim ahli perbukuan Kemdikbud dan Bapak Joko Santoso selaku Deputi Perencanaan di Perpustakaan RI yang memberi saya ruang untuk berdiskusi dan mengambil bahan dan informasi terkait penelitian ini. Kepada teman-teman pegiat literasi, dan teman-teman yang saya temui di sepanjang perjalanan melakukan penelitian, Bapak Badaruddin Amir, Sultan Jaya Negoro, Abi Pasker, Jamal Mapia, Basmawati Haris, Kak Ballodi, Arif Sumariantono, Ustad Abdurrahman Wahid, Kak Sirajuddin, Bro Rizal, dan Darmin Wairo.

Kepada teman-teman yang kadang saya ajak *ngobrol* terkait penelitian saya ini. Saudara Ilham Mustamin, S.Pd.; Dirja Wiharja, S.Pdi., M.Pd.; Muliadi, S.Pd.; Rachmat Saleh, S.E.; Andi Musran, S.H. saya terima kasih atas kritik dan masukannya selama diskusi terkait penelitian ini. Seluruh saudara dan saudari saya di kelas yang ada di angkatan 2017 ganjil, baik di kelas A maupun yang ada di kelas B yang saya sapa dengan panggilan akrab (tanpa gelar) mereka masing-masing: Pak Rahim, Bro Handar, Bro Haji Syafaat, Kiki, Kak Dindong, Kak Riri, Ibu Eda, Kak Nurul, Mae, Bu Pita, Mama Aco, Kak Mira, Isna', Pak Rifai, Pak Imam, Pak Mus, Pak Kamal, Bro Musakkir, Om Amir, Pak Anto, Bro Dirga, Bang Octo, Pak Adeh, Pak Imran, Kak Anca.

Semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat memberi manfaat bagi ilmu pengetahuan ke depannya. Selamat membaca, *tabe*!

Makassar, 5 November 2020

Sunardi Purwanda

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN KEASLIAN DISERTASI	iv
PRAKATA	v
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL, DIAGRAM, BAGAN, DAN GAMBAR	xvi
ABSTRAK	xviii
ABSTRACT	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	21
C. Tujuan Penelitian	21
D. Kegunaan Penelitian	22
E. Orisinalitas Penelitian	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	26
A. Kerangka Teoretis	26
1. Teori Keadilan	26
2. Teori Legitimasi dan Validitas Hukum	34
3. Teori Hukum yang Merekayasa Masyarakat ...	39
B. Kerangka Konseptual	45
1. Konsep Negara Kesejahteraan	45

2. Konsep Sistem Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat	50
3. Perspektif <i>Socio-Legal Studies</i>	58
a. Interdisipliner Ilmu dalam <i>Socio-Legal Studies</i>	66
b. Pengaruh <i>Socio-Legal Studies</i> terhadap Pembangunan Hukum di Indonesia	69
C. Konsep Pembangunan Hukum di Bidang Perbukuan	73
1. Alas Hak Atas Buku dalam Kovenan, Konstitusi, dan Perundang-undangan	73
2. Alur Perkembangan Sistem Perbukuan di Indonesia	84
3. Subjek Hukum dalam Sistem Perbukuan	92
a. Pelaku Perbukuan	92
b. Masyarakat	96
c. Pemerintah	99
d. Pustakawan	104
4. Budaya Literasi dan Tradisi Membaca	105
5. Distribusi, Akses Layanan, dan Daya Beli serta Kelangkaan Buku di Masyarakat	113
a. Distribusi Buku Bacaan	113
b. Akses Layanan	115

c. Daya Beli dan Kelangkaan Buku di Masyarakat	117
6. Konsep Penetapan Daerah Terdepan, Terluar dan Tertinggal oleh Pemerintah Republik Indonesia	119
a. Daerah Terdepan	122
b. Daerah Terluar	126
c. Daerah Tertinggal	128
d. Konsep Penetapan Daerah 3T	133
D. Kerangka Pemikiran	135
1. Kerangka Pikir	135
2. Bagan Kerangka Pikir	137
3. Definisi Operasional	137
BAB III METODE PENELITIAN	141
A. Jenis dan Tipe Penelitian	141
B. Pendekatan Penelitian	142
C. Teknik Pengumpulan Data	143
1. Wawancara	144
2. Dokumentasi	144
D. Sumber Data	145
1. Data Primer	145
2. Data Sekunder	145
E. Analisis Data	145

F.	Penentuan Lokasi dan Objek Penelitian	146
1.	Lokasi Penelitian	146
2.	Objek Penelitian	147
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN	149
A.	Hakikat Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan di Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal	149
1.	Kepentingan Masyarakat Khusus	153
2.	Kemaksimalan Fungsi Negara	159
3.	Realisasi Nilai Keadilan Sosial	165
B.	Sistem Hukum dan Hambatan Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan ke Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal	172
1.	Komponen Masalah Substansi Hukum	182
a.	Belum Diatur dalam Peraturan Pelaksanaan Terkait Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan ke Daerah 3T	183
b.	Peraturan Pelaksanaan yang Baru di Bidang Perbukuan Masih Minim dan Terbatas	186
c.	Pemisahan Distribusi Kewenangan Urusan Pemerintahan Wajib Pelayanan Dasar dan Non Pelayanan Dasar	190
2.	Komponen Masalah Struktur Hukum	193

a.	Kendala Pemegang Peran yang Kurang Mampu Beradaptasi di Lingkungan Kerja ..	194
b.	Kendala SDM yang Kurang Kreatif Merealisisi Visi Kerja Lembaga	198
c.	Kendala Kinerja, Alam, serta Sarana dan Prasarana yang Terbatas	201
3.	Komponen Masalah Kultur Hukum	206
a.	Masyarakat dan Pemerintah Desa Belum Memprioritaskan Perpustakaan dan Koleksi Buku Bacaan	207
b.	Daya Beli Buku dan Minat Membeli Buku Masyarakat Masih Tergolong Rendah	214
c.	Kolaborasi Sesama Masyarakat dan Pembinaan dari Pemerintah yang Belum Terintegrasi	225
C.	Model Hukum yang Efektif dalam Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan ke Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal	238
1.	Reformulasi Regulasi terkait Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan ke Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal	239
a.	Mengubah Pasal 34 UU No. 3 Tahun 2017 atau Mendorong Perpres dan Permen	

sebagai Alternatif Peraturan Pelaksanaan untuk Hak Masyarakat Khusus	240
b. Mendorong Perda atau Setingkat di Bawahnya yang Membahas Terkait Urusan Perbukuan dan Hak Atas Buku	243
c. Reformulasi Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait Pemisahan Urusan Wajib Pelayanan Dasar dan Non Pelayanan Dasar	246
2. Restrukturisasi Kelembagaan dalam Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan ke Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal	251
a. Restrukturisasi Sumber Daya Manusia	252
b. Restrukturisasi Sumber Daya Fisik dan Keuangan	255
3. Remodifikasi Budaya Hukum Masyarakat dalam Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan ke Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal	264
BAB V PENUTUP	280
A. Kesimpulan	280
B. Saran	281
DAFTAR PUSTAKA	283

DAFTAR TABEL, DIAGRAM, BAGAN, DAN GAMBAR

Tabel 1.	Muatan HAM dalam Sejarah Konstitusi Indonesia ...	79
Tabel 2.	Muatan HAM dalam Konstitusi RIS dan UUD NRI 1945	80-81
Tabel 3.	Daftar Daerah Terdepan	123
Tabel 4.	Daftar Daerah Terluar	126-127
Tabel 5.	Daftar Daerah Tertinggal	130-132
Tabel 6.	Rasio Judul Buku dan Jumlah Penduduk di Daerah 3T (Lokasi Penelitian)	204-205
Tabel 7.	Jumlah Perpustakaan Desa di Daerah 3T Tahun 2019 (Lokasi Penelitian)	208
Tabel 8.	Jumlah Pemustaka Tahun 2018-2019 di Perpusda Daerah 3T (Lokasi Penelitian)	213
Tabel 9.	Urusan Pemerintahan Wajib Pelayanan Dasar dan Non Pelayanan Dasar	246
Tabel 10.	Pemecahan Masalah Fisik dan Keuangan untuk Daerah 3T	263-264
Tabel 11.	Model Hukum Hak Atas Buku dalam Perspektif <i>Socio-Legal</i>	279
Diagram 1.	Alokasi Anggaran Pendidikan RAPBN 2018	12
Diagram 2.	Data mengenai Perpustakaan Layak dan Tidak Layak di Indonesia	13
Diagram 3.	Data Perpustakaan Umum dan Perpustakaan Sekolah di Indonesia	14
Diagram 4.	Data Perpustakaan Umum dan Sekolah yang Layak di Indonesia	14
Diagram 5.	Data Perpustakaan Umum dan Sekolah yang Tidak Layak di Indonesia	15

Diagram 6.	Data Prasarana Kondisi Perpustakaan Sekolah di Indonesia	15
Diagram 7.	Angka Statistik Minat Baca Orang Indonesia	17
Diagram 8.	Perbandingan Minat Baca dan Menonton TV Pemuda Indonesia	17
Bagan 1.	Model Mekanisme Kontrol Sederhana	53
Bagan 2.	Ragaan Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat	57
Bagan 3.	Kerangka Pikir Penelitian	137
Bagan 4.	Alur Hak dan Kewajiban antara Masyarakat dan Negara	152
Bagan 5.	Alur Pemenuhan Hak Atas Buku untuk Masyarakat 3T oleh Negara	157
Bagan 6.	Ragaan Bekerjanya Hukum (Bidang Perbukuan) dalam Masyarakat	233
Bagan 7.	Model Mekanisme Kontrol Sederhana untuk Bidang Perpustakaan	254
Gambar 1.	Peta Lokasi Daerah Terdepan (Sampel)	124
Gambar 2.	Peta Lokasi Daerah Terluar (Sampel)	128
Gambar 3.	Konsep Daerah 3T	134

ABSTRAK

SUNARDI PURWANDA. *Hakikat Pemenuhan Hak Atas Buku Bacaan untuk Masyarakat di Daerah Terdepan, Terluar dan Tertinggal* (dibimbing oleh Musakkir, Juajir Sumardi, dan Anshori Ilyas).

Penelitian ini bertujuan menemukan hakikat pemenuhan hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal; menemukan sejauh mana sistem hukum terhadap pemenuhan hak atas buku bacaan mengalami hambatan sehingga masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal belum memperoleh akses buku bacaan secara optimal; dan mendesain model hukum yang dapat memenuhi hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal sehingga memperoleh akses buku bacaan secara optimal.

Penelitian ini menggabungkan tipe penelitian hukum normatif (doktrinal) dan penelitian sosial (nondoktrinal) dengan pendekatan *socio-legal research* yang interdisipliner. Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Jeneponto, Kabupaten Polewali Mandar, Kabupaten Sigi, Kabupaten Pohuwato, Kabupaten Kepulauan Morotai, dan Kabupaten Kepulauan Sangihe. Jenis dan sumber data yang digunakan berupa data primer dan sekunder. Data diperoleh melalui wawancara dan studi dokumentasi. Data dideskripsikan sesuai dengan pokok permasalahan yang dikaji secara deskriptif kuantitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hakikat pemenuhan hak atas buku bacaan untuk masyarakat di Daerah 3T merupakan perwujudan dari adanya tanggung jawab dari negara yang terdapat pada UUD NRI 1945, yang dengan demikian, pemerintah harus menyediakan sarana dan prasarana, sehingga tercapai keadilan bagi seluruh warga negara dalam mengakses layanan buku bacaan yang berisi pengetahuan dan informasi; Hambatan dalam pelaksanaan hukum terhadap pemenuhan hak atas buku bacaan, meliputi hambatan substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum. Hambatan substansi hukum tampak pada belum adanya peraturan pelaksanaan secara teknis. Hambatan struktur hukum tampak pada kinerja lembaga, kesediaan anggaran, serta sarana dan prasarana yang belum memadai. Hambatan kultur hukum nampak pada kesadaran kolektif yang belum terbangun melalui ikatan komprehensif antara masyarakat dan pemerintah; Model hukum yang dapat memenuhi hak atas buku ialah model hukum yang dibangun berdasarkan tatanan kepentingan yang mengandung formula pengaturan terhadap pemerataan kesempatan yang seimbang di bidang perbukuan dan perpustakaan, yang

didukung oleh kelembagaan yang memiliki kewenangan hukum untuk melakukan transformasi nilai yang terintegrasi di masyarakat demi tercapainya kecerdasan bagi seluruh warga negara khususnya yang berada di Daerah 3T.

Kata Kunci: Pemenuhan Hak, Hak Atas Buku, Masyarakat, Daerah 3T

ABSTRACT

SUNARDI PURWANDA. *The Essence of the Fulfillment of the Right to Reading Books for Community in Frontier, Outermost, and Disadvantaged Regions* (supervised by Musakkir, Juajir Sumardi, and Anshori Ilyas).

This study aimed to discover the essence of the fulfillment of the right to reading books for the community in the frontier, outermost, and disadvantaged regions; discovering the extent to which the legal system regarding the fulfillment of the right to reading books is experiencing obstacles so that people in the frontier, outermost, and disadvantaged regions do not have optimal access to reading books; and designing a legal model that can fulfill the right to reading books for the community in the frontier, outermost, and disadvantaged regions so that they can get optimal access to reading books.

This research combines normative legal research (doctrinal) and social (nondoctrinal) research with an interdisciplinary socio-legal research approach. This research was conducted in Jenepono Regency, Polewali Mandar Regency, Sigi Regency, Pohuwato Regency, Morotai Islands Regency, and Sangihe Islands Regency. Types and sources of data used are primary and secondary data. Data obtained through interviews and documentation studies. The data were described under the subject matter which was studied in a descriptive quantitative manner.

The results showed that the essence of fulfilling the rights to reading books for the community in the 3T area is a manifestation of the responsibility of the state contained in the Constitution of the Republic of Indonesia, which means that the government must provide facilities and infrastructure, so that justice is achieved for all citizens in accessing it. read book services that contain knowledge and information; Obstacles in the implementation of the law to the fulfillment of the right to reading books, including barriers to legal substances, legal structure, and legal culture. Barriers to legal substance appear in the absence of technical implementing regulations. Barriers to the legal structure can be seen in the performance of institutions, budget readiness, and inadequate facilities and infrastructure. Barriers to legal culture appear in the collective consciousness that has not been developed through the comprehensive ties between society and government; A legal model that can fulfill the right to books is a legal model built based on an order of interests containing a regulatory formula for equal distribution of opportunity in the fields of books and libraries, which is supported by institutions that have

the legal authority to carry out integrated value transformations in society for the achievement of intelligence. for all citizens, especially those in the 3T area.

Keywords: Fulfillment of Rights, Rights to Books, Society, 3T Regions

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seorang jurisdan eksponen hukum terkemuka dari Amerika Serikat (AS), Oliver Wendell Holmes. mengungkapkan bahwa “jika pembaca terakhir menyelesaikan bacaannya (berhenti membaca), peradaban akan berhenti,”¹ Pesan dari Holmes ini, menganjurkan agar manusia mampu “merawat” dan “mengawetkan” peradaban melalui upaya mengabadikan pengetahuan melalui bacaan.

Sejarah (buku) bacaan pertama kali ditemukan di wilayah kering Sumeria, dulu disebut Mesopotamia, di antara aliran Sungai Efrat dan Tigris—sekarang ini masuk dalam wilayah Irak bagian selatan.² Di Sumeria, buku atau tablet bacaan adalah sebuah medium yang dipakai untuk merawat dan mengawetkan peradaban. Urusan buku bacaan menjadi bagian penting yang tak terpisahkan dalam hidup keseharian Bangsa Sumeria. Menurut Fernando Báez³, sampai saat ini, tak ada yang

¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence); Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 3-4.

² Pada masa 3.500-2.300 tahun SM. Pada waktu itu, buku masih berbentuk tablet yang berbahan dasar tanah liat. Lihat Fernando Báez, *Penghancuran Buku dari Masa ke Masa (Historia Universal de la Destrucción de Libros)*. Penerjemah oleh Lita Soerjadinata, (Tangerang: Marjin Kiri, 2017), hlm. 27.

³ Fernando Báez (1970). Menempuh studi di bidang pendidikan dan meraih gelar Doktor Ilmu Perpustakaan. Pernah memimpin Perpustakaan Nasional Venezuela pada tahun 2008. Selain itu menjadi penasehat di UNESCO, dan peraih beasiswa Pemerintah Qatar untuk meneliti rute persebaran buku-buku lintas Sahara dalam sejarah Eropa, Afrika, dan Timur Tengah.

tahu berapa banyak buku yang hancur di Sumeria, tetapi angka 100.000 masuk akal mengingat seringnya perang merebak di wilayah itu.⁴

Upaya merawat dan mengawetkan peradaban terkait ihwal mengabadikan bacaan, merupakan upaya yang tidak mudah. Sejarah telah menjelaskan kesulitan tersebut oleh sebab dua perkara: 'kehendak alam' dan 'kesengajaan manusia'. Kehendak alam dapat berupa bencana atau musibah yang menimpa kaum yang bermukim di suatu lokasi. Bencana atau musibah adalah kejadian-kejadian yang berlangsung di alam, merupakan daulat alam yang manusia tak mampu mencegahnya. Gejalanya berupa banjir bandang, badai topan, atau gempa bumi. Sedangkan perihal kesengajaan manusia, salah satunya hadir melalui peperangan. Motifnya digerakkan oleh sifat keserakahan atau ketamakan manusia itu sendiri. Gejalanya dimulai dengan menyulut rasa kebencian, kemudian melakukan penaklukan, bahkan pemusnahan suatu kaum (*genocide*).⁵

Tentu sangat disayangkan (dalam sejarah) banyak buku bacaan yang hancur akibat bencana alam, atau yang lebih disengaja, musnah karena angkara manusia. Andai buku-buku itu mampu bertahan hingga milenium ke-3 Masehi (M)—diakhiri pada masa abad ke-20 M, jika dihitung sesuai penanggalan Romawi—sesungguhnya akan ada banyak

⁴ Fernando Báez, *Op.Cit.*

⁵ Dua perkara tersebut pernah dialami oleh Bangsa Sumeria Kuno, Mesir Kuno, dan Yunani Kuno. Dipastikan peradaban bangsa-bangsa baheula ini telah musnah. Perpustakaan beserta buku-buku koleksi yang terbit pada masa itu banyak yang dibakar, dihancurkan oleh suatu peperangan, atau bahkan rusak karena kondisi alam. Selain buku-buku, karya-karya seni juga banyak yang hilang, dan bahkan tak sedikit yang raib dicuri. *Ibid.*, hlm. 2-24.

temuan pengetahuan atau informasi penting dari masa lalu yang dapat dipelajari di masa sekarang ini. Kita tentu meyakini, ada beberapa peradaban kuno yang masih luput dari rekam sejarah hari ini.

Aksi penghancuran buku bacaan sesungguhnya bukan hanya berlangsung pada masa lampau, melainkan juga hadir pada masa di mana orang-orang telah mengenal buku berbahan kertas. Pada tahun 2017, dunia dibuat tercengang oleh seorang seniman Argentina, bernama Marta Minujín yang membuat sebuah monumen, yang mana seluruh bangunannya terdiri dari buku-buku.⁶ Bangunan (monumen) itu berbentuk replika Acropolis, menyerupai aslinya di Athena. Monumen itu diberi nama "Parthenon of Books". Parthenon merupakan lambang pilar demokrasi pada masa Yunani Kuno yang melambangkan kebebasan. Monumen ini didirikan sebagai 'momen pembebasan' atas 100.000 buku-buku yang pernah dilarang beredar dan dimusnahkan pada masa Fasisme-Nazi; sekaligus membumikan kembali buku-buku (terlarang menurut Nazi) itu ke tengah-tengah masyarakat.

⁶ Bukan hanya Marta Minujín yang melakukan aksi "pembebasan" terhadap buku-buku. Ada beberapa orang di belahan bumi lain melakukan aksi yang sama, tetapi dengan cara yang berbeda. Ada aksi dengan menulis buku, mediumnya adalah sastra, seperti: "The People of the Books" karangan Geraldine Brooks; "Paper House" karangan Carlos Maria Dominguez; atau yang lebih keindonesiaan seperti "Perpustakaan Kelamin"-nya Sanghyang Mughni Pancaniti. Ada juga yang bersuara dengan cara menulis esai di koran dan buku penelitian, seperti tulisan Anindita S. Thayf yang berjudul "Musuh Buku", terbit di koran Radar Mojokerto tanggal 19 November 2017; dan buku hasil penelitian Fernando Baéz yang telah diterjemahkan ke bahasa Indonesia, "Penghancuran Buku dari Masa ke Masa". Aksi pembebasan terhadap buku-buku yang dilakukan oleh Marta Minujín ini, informasi lengkapnya dapat dibaca melalui laman website The Guardian <https://www.theguardian.com/travel/gallery/2017/sep/01/the-parthenon-of-books-kas-sel-germany-art-installation-nazi-book-burning-in-pictures>.

Rentang waktu yang panjang dengan dua kondisi buruk tersebut merupakan musibah bagi buku bacaan. Ada yang dirusak oleh manusia, ada pula yang rusak karena bencana alam. Namun, kondisi buruk ini secara perlahan berangsur membaik memasuki abad ke-21 ini. Di sana-sini, di berbagai negara termasuk Indonesia, tengah berlangsung upaya membumikan kembali buku-buku bacaan ke masyarakat. Hal mana kemudian disebut sebagai bentuk Kampanye Literasi (*Literacy Campaign*). Di Indonesia sendiri, kampanye ini kemudian disebut sebagai Gerakan Literasi Nasional (GLN).

Mendekatkan buku kepada pembaca dengan akses yang lebih mudah dijangkau merupakan hal yang signifikan terhadap capaian salah satu sasaran utama dari GLN, yaitu: meningkatkan budaya baca-tulis masyarakat. Gerakan tersebut, sebagaimana memaknai pesan dari Holmes, aktualisasi aksi terhadap upaya: merawat dan mengawetkan peradaban.

Upaya merawat dan mengawetkan peradaban di Indonesia sebenarnya telah berlangsung lama, bahkan upaya tersebut “lebih tua” dari republik ini berdiri. Jika pada masa pemerintahan kolonial hingga orde lama berlangsung, seputar kampanye literasi hanya berkutat pada masalah penuntasan buta aksara atau buta huruf, maka lain halnya pada masa setelahnya, yang mana lebih kepada urusan ‘peningkatan budaya baca dan tulis’.

Akhir-akhir ini di Indonesia, urusan literasi memperoleh atensi dari pemerintah pusat dan daerah. Tidak ketinggalan, kalangan kelompok atau komunitas yang ada dalam masyarakat juga ikut ambil bagian dalam pemecahan masalah-masalah literasi. Seperti aksi komunitas “Pustaka Bergerak” di berbagai daerah, yang dengan entengnya berupaya memecahkan persoalan dengan membawa dan mengedarkan buku-buku bacaan ke berbagai pelosok desa di Indonesia.⁷ Aksi ini diinisiasi oleh Nirwan Ahmad Arsuka⁸.

Literasi bertujuan mengenalkan buku-buku bacaan agar masyarakat melek membaca dan menulis. Dengan tambahan wawasan dan pengetahuan dari buku-buku, manusia dapat mempertahankan hidupnya—yang sudah tentu adalah fitrah manusia. A. Mappadjantji Amien menyatakan, “...melalui pendidikanlah diharapkan kemampuan manusia untuk mempertahankan atau bahkan meningkatkan kualitas keberadaannya akan menjadi semakin baik.”⁹ Hal mana yang sejalan dengan prinsip: “bangsa yang maju adalah bangsa yang membaca buku.” Derivasinya: “kian rendah daya baca masyarakat, semakin sulit bangsa itu untuk maju.” Seturut dengan pandangan penyair kelahiran AS yang hijrah

⁷ Aksi para relawan “Pustaka Bergerak” dalam mengedarkan buku bacaan, menggunakan berbagai macam transportasi. Di Lebak, Purbalingga, Manokwari, dan Polewali Mandar menggunakan kuda sebagai “kendaraan” mendekati bacaan kepada masyarakat. Selain kuda, juga ada kapal dan perahu motor serta benda-benda tradisional semacam keranjang—di Kepulauan Banggai disebut *Bois* dan di Papua disebut *Noken*. Lihat Nirwan Ahmad Arsuka, *Semesta Manusia*, (Yogyakarta: Ombak, 2018), hlm. 707-716.

⁸ Seorang sarjana teknik nuklir, pecinta kuda dan pustaka. Komunitas “Pustaka Bergerak” adalah inisiasi dari Nirwan, yang mana menurutnya, konsep pustaka mesti bebas dari ‘dinding pemisah’. Menurutya, buku-buku mesti mendatangi pembaca.

⁹ A. Mappadjantji Amien, *Kemandirian Lokal; Konsepsi Pembangunan, Organisasi, dan Pendidikan dari Perspektif Sains Baru*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 315.

ke Inggris, T.S. Eliot, yang berujar seperti ini: “sulit membangun peradaban tanpa budaya tulis dan baca.”

Asumsi-asumsi tersebut telah dibuktikan melalui hasil riset dari John W. Miller¹⁰ dan timnya. Menurut Miller, literasi merupakan kekuatan yang telah mendapat tempat di suatu ‘masyarakat melek aksara’ era sekarang ini, tetapi adakalanya disepelekan. Selama 12 tahun, Miller dan timnya melakukan riset tentang fungsi literasi dalam era global saat ini. Miller dan timnya menemukan, semakin masyarakat berperilaku bahwa literasi memiliki signifikansi terhadap kehidupan yang mensyaratkan basis pengetahuan yang memadai, sesungguhnya akan menghasilkan sebuah keberhasilan individu/bangsa pada bidang ekonomi serta bidang lainnya.

Apabila pemerintah serius mengurus aspek literasi, yang mana salah satunya dengan melakukan persebaran buku bacaan, maka sesungguhnya negara ini sedang menjalankan tanggung jawabnya sebagai negara dalam memenuhi hak-hak dasar pendidikan bagi masyarakatnya. Memenuhi hak-hak dasar pendidikan di Indonesia bukanlah hal baru, hal ini telah lama dirumuskan oleh *founding father* ke dalam empat tujuan negara, yang salah duanya ialah: ‘memajukan kesejahteraan umum’ dan ‘mencerdaskan kehidupan bangsa’.

Selain telah dirumuskan ke dalam empat tujuan negara, ditetapkan pula hak-hak dasar pendidikan dalam Undang-Undang Dasar Negara

¹⁰ John W. Miller, seorang peneliti yang mengkaji permasalahan tingkat baca masyarakat. Pada Maret 2016, hasil penelitiannya dirilis dan dikeluarkan oleh Central Connecticut State University dalam kegiatan yang bertajuk “World's Most Literate Nations”.

Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), seperti Pasal 31 UUD NRI 1945 bahwa “setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”. Pun apa yang ada dalam Pasal 28C ayat (1) dan (2) serta Pasal 28F UUD NRI 1945 yang telah menetapkan:

Pasal 28C (1) dan (2)

- (1) setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28F

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Salah satu aspek penting dalam pemenuhan hak-hak dasar pendidikan pasca proklamasi, yakni dengan membentuk atau menyelenggarakan pendidikan bermutu, mulai dari tingkat taman kanak-kanak hingga perguruan tinggi. Dalam Undang-Undang (UU) No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah¹¹, diketahui bahwa garis-garis besar sasaran yang ingin dicapai di bidang pendidikan dan pengajaran oleh pemerintah terdahulu, yakni:

- 1) Pendidikan dan Pengajaran Taman Kanak-kanak;
- 2) Pendidikan dan Pengajaran Rendah;
- 3) Pendidikan dan Pengajaran Menengah; dan
- 4) Pendidikan dan Pengajaran Tinggi.

¹¹ UU ini merupakan cikal bakal UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Setelah 50 tahun lebih berlalu,¹² UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) lahir dan mengubah tatanan sistem pendidikan yang lama. Di UU Sisdiknas yang baru ini, sasaran pendidikan dan pengajaran tidak lagi menyasar pendidikan dan pengajaran kanak-kanak. Pasal 14 UU Sisdiknas hanya menetapkan, jenjang pendidikan formal ke dalam tiga aspek, yakni:

- 1) Pendidikan Dasar;
- 2) Pendidikan Menengah; dan
- 3) Pendidikan Tinggi.

Bahkan untuk Pendidikan Dasar¹³ sendiri, pada Pasal 6 (1) UU Sisdiknas telah mewajibkan anak yang berusia 7-15 tahun untuk mengikuti pendidikan dasar di sekolah. Selain mewajibkan anak untuk mengikuti pendidikan dasar di sekolah, pemerintah juga mulai serius membenahi urusan literasi masyarakat, seperti urusan baca dan tulis. Hal mana tercantum dalam Pasal 4 UU Sisdiknas, yang telah menetapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pendidikan. Di antara prinsip-prinsip tersebut, ditetapkan satu prinsip yang signifikan terhadap urusan literasi, yaitu: “pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat”.

Adanya keinginan dari negara terhadap pengembangan budaya baca dan tulis bagi segenap warga masyarakat, menjadikan isu literasi ini

¹² Sebelum adanya UU No. 20 Tahun 2003, sebelumnya ada UU No. 2 Tahun 1989 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. UU No. 2 Tahun 1989 merupakan regulasi kedua yang mengurus bidang pendidikan setelah UU No. 4 Tahun 1950. UU No. 2 Tahun 1989 ini disahkan pada tanggal 27 Maret 1989. Kemudian 14 tahun setelahnya, disempurnakan lagi dengan disahkannya UU No. 20 Tahun 2003.

¹³ Pendidikan dasar di sini adalah SD/MI dan SMP/MTs. Lihat Pasal 17 (2) UU No. 20 Tahun 2003.

semakin menarik. Isu ini sebenarnya telah mengemuka satu dekade terakhir, bahkan kian “bergairah” setelah terbitnya UU No. 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan (UU Sisbuk). Regulasi ini bertujuan mengembangkan bidang literasi (terutama yang terkait dengan urusan perbukuan) dan peningkatan budaya baca masyarakat.

UU Sisbuk disahkan oleh Presiden Jokowi pada bulan Mei 2017, dibentuk dengan dasar pertimbangan: memajukan budaya literasi bangsa, agar mampu bersaing dengan negara-negara lain. Sebagaimana konsideran menimbang huruf (b) UU Sisbuk bahwa:

“Buku sebagai salah satu sarana membangun dan meningkatkan budaya literasi masyarakat Indonesia perlu mendapatkan perhatian khusus guna mendorong masyarakat berperan dalam tingkat global.”

Hal ini juga semakin diperjelas dalam ketentuan Pasal 4 huruf (c) UU Sisbuk, yang bertujuan untuk menumbuh-kembangkan budaya literasi seluruh warga negara Indonesia.

Buku-buku bacaan masih terpusat di perkotaan. Fakta ini ditandai dari segi produksi, koleksi, dan usaha-usaha di bidang perbukuan yang ada sejauh ini. Sebagai contoh penerbit mayor dan penerbit indie, perpustakaan umum, taman bacaan masyarakat, dan toko-toko buku yang lebih mudah diakses oleh masyarakat di perkotaan ketimbang di daerah-daerah yang bukan bernomenklatur kota.

Belum meratanya aspek perbukuan di seluruh wilayah Indonesia menimbulkan disparitas antara daerah maju-berkembang dan daerah-

daerah yang 'relatif kurang berkembang'¹⁴. Hal ini mesti menjadi perhatian serius pemerintah, dengan mendorong suatu upaya persebaran buku bacaan yang dapat menjangkau daerah yang 'relatif kurang berkembang' sebagai daerah sasaran yang dalam Pasal 10 UU Sisbuk diistilahkan sebagai Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (Daerah 3T).

Dalam Pasal 8 dan 10 UU Sisbuk menetapkan bahwa ada hak-hak untuk masyarakat dalam bidang perbukuan. Pasal 8 UU Sisbuk memberikan hak kepada masyarakat (umum) untuk "memperoleh kesempatan berperan serta dalam Sistem Perbukuan, serta mendapatkan kemudahan akses terhadap buku bermutu dan informasi perbukuan." Rumusan yang lebih khusus nampak dalam Pasal 10 UU Sisbuk yang menetapkan, "masyarakat di daerah terdepan, terluar, tertinggal, komunitas adat terpencil, serta yang mengalami bencana berhak memperoleh layanan akses buku."

Hadirnya hak pada satu sisi, tentu melahirkan kewajiban pemerintah di sisi yang lain. Seperti yang terumuskan dalam Pasal 36 (a) dan 39 (a) UU Sisbuk, yang mana menekankan "pemerintah 'pusat' dan 'daerah' menjamin tersedianya buku bermutu, murah, dan merata tanpa diskriminasi". Selain kewajiban tersebut, tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah juga dapat dilihat dalam Pasal 36, 39, dan 41 UU Sisbuk.

¹⁴ Istilah 'relatif kurang berkembang' mengacu pada dokumen Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (STRANAS PPDT) yang tertuang dalam Peraturan Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 07/PER/M-PDT/III/2007.

Selain ditentukan dalam UU Sisbuk, UU No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan (UU Perpustakaan) juga memiliki korelasi dalam urusan pemenuhan hak atas buku bacaan untuk Daerah 3T. Dalam Pasal 5 UU Perpustakaan, telah ditetapkan bahwa “masyarakat mempunyai hak yang sama untuk memperoleh layanan serta memanfaatkan dan mendayagunakan fasilitas perpustakaan...; dan masyarakat di daerah terpencil, terisolasi, atau terbelakang sebagai akibat faktor geografis berhak memperoleh layanan perpustakaan secara khusus”. Untuk kewajiban pemerintah dalam urusan perpustakaan dapat dilihat dalam Pasal 7 dan 8 UU Perpustakaan.

Pada dasarnya, regulasi sistem pendidikan nasional secara umum dan sistem perbukuan-perpustakaan secara khusus, sudah mengarah kepada bentuk yang ideal. Hal mana juga didukung dengan jumlah anggaran yang besar.

Dalam tiap tingkatan pendidikan, telah disediakan alokasi anggaran prasarana dan sarana pendidikan yang bersumber dari Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Untuk tahun 2018, RAPBN di bidang pendidikan itu berjumlah Rp. 444,131 T.¹⁵

¹⁵ Total keseluruhan RAPBN Tahun 2018 adalah sebesar 2.204,3 triliun rupiah. Dengan rincian belanja pemerintah pusat sebesar 1.443,2 triliun; 761 triliun ke daerah dan dana desa. Dua lembaga yang mengurus pendidikan (tahun 2018), yakni Kemenristek Dikti mendapat bagian dari belanja pemerintah pusat sebesar 41,3 triliun rupiah, sedangkan Kemdikbud sebesar 40,1 triliun rupiah. Kedua kementerian ini menempati posisi tujuh dan delapan dari sepuluh kementerian yang mendapat porsi anggaran besar dari pemerintah pusat. Data Kemenkeu, rilis hari Rabu, tanggal 16 Agustus 2017.

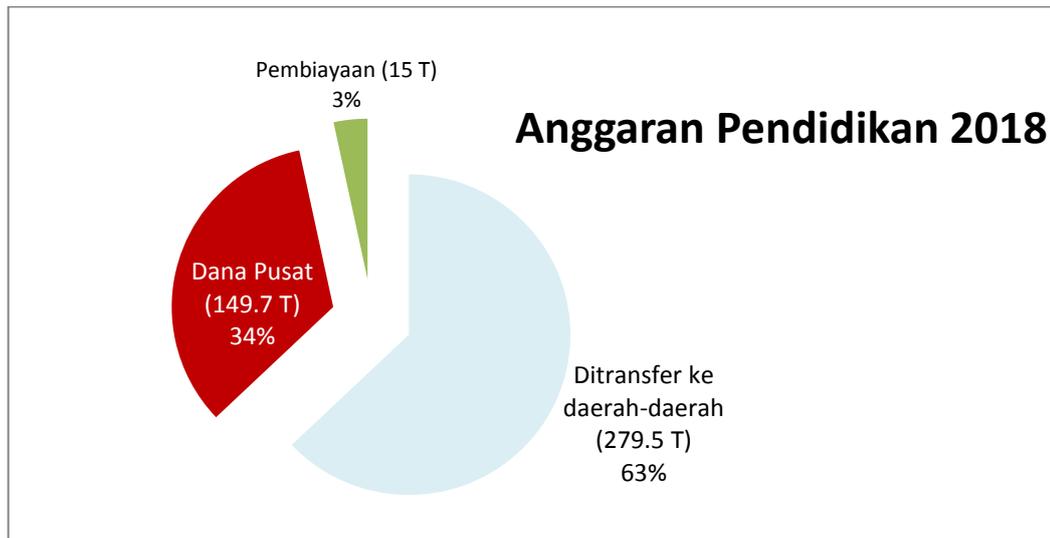


Diagram 1. Alokasi Anggaran Pendidikan RAPBN 2018

Porsi RAPBN Tahun 2018 menunjukkan bahwa pemerintah masih memprioritaskan beberapa aspek perbaikan, terutama persoalan yang berkaitan dengan pemugaran kualitas prasarana dan sarana sekolah.¹⁶ Dengan porsi anggaran yang besar tersebut, bukan berarti bangsa ini sudah keluar dari masalah-masalah pendidikan.

Sistem pendidikan yang telah dibangun selama 70 tahun lebih sejak negara ini merdeka, belumlah dapat dikatakan sepenuhnya usai. Beberapa masalah pelik, masih membayangi sistem pendidikan di negeri ini, seperti masalah kelayakan perpustakaan yang mampu melemahkan minat membaca sekaligus minat menulis warga masyarakat Indonesia.

¹⁶ Fokus pemerintah dalam penggunaan alokasi anggaran pendidikan tahun 2018, lebih kepada urusan: Peningkatan akses, kelancaran distribusi, dan peningkatan kualitas pendidikan; Pemugaran sarana dan prasarana sekolah; Menggiatkan kinerja Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; Memperkukuh pendidikan kejuruan dan penyesuaian kurikulum SMK dengan kebutuhan industri; Menggiatkan program peningkatan akses yang lebih *sustainable education*; dan Pemenuhan akses pendidikan bagi siswa miskin. Lihat Direktorat Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Direktorat Jenderal Anggaran, *Informasi APBN 2018; Pemantapan Pengelolaan Fiskal untuk Mengakselerasi Pertumbuhan Ekonomi yang Berkeadilan*. (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2018), hlm. 17.

Urusan perpustakaan masih menyisakan banyak “pekerjaan rumah” bagi pemerintah. Data tahun 2016 dari Perpustakaan Nasional (Perpusnas) menghitung ada sekitar 1,49 juta perpustakaan di seluruh wilayah Indonesia yang mana ada 149.000 atau 9,97% perpustakaan mendapatkan bantuan perbaikan dan penambahan koleksi bacaan dari pemerintah (kategori layak), selebihnya sebanyak 90,02% masuk dalam kategori tidak layak.¹⁷

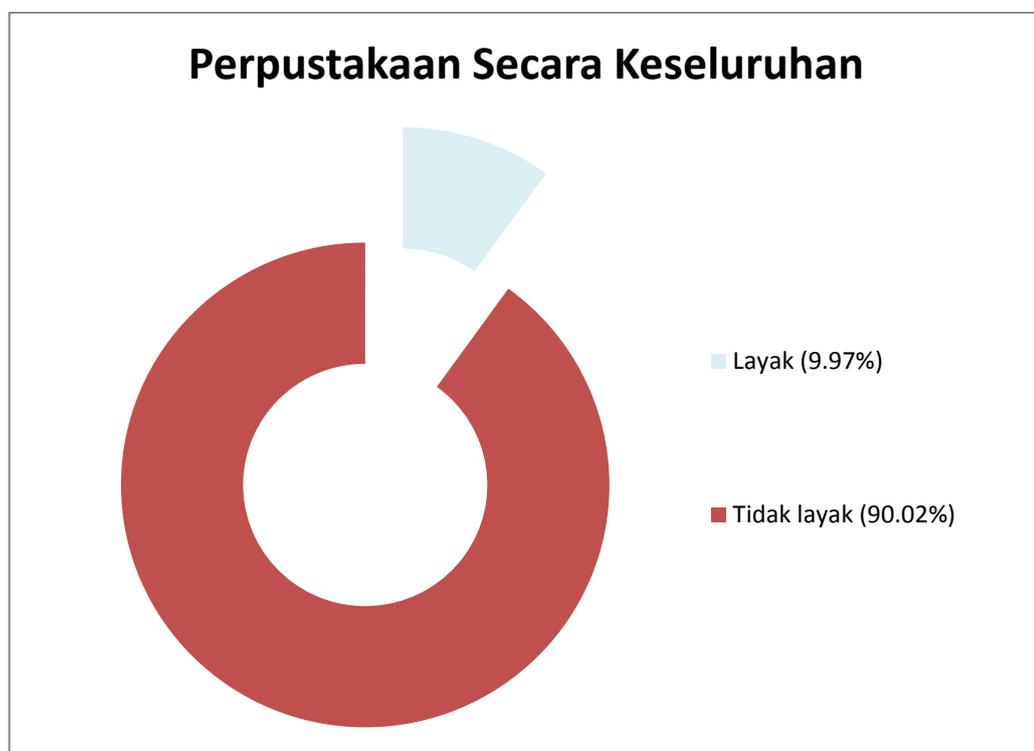


Diagram 2. Data mengenai Perpustakaan Layak dan Tidak Layak di Indonesia

Di antara 1,49 juta perpustakaan itu, ada sebanyak 134.718 perpustakaan sekolah (tingkat dasar hingga tingkat menengah), dan selebihnya merupakan perpustakaan umum.¹⁸

¹⁷ Data dari Perpustakaan Nasional (2016), diunduh di <https://data.go.id/dataset/perpustakaan-menurut-kondisi/resource/ac6380dc-b0a1-4104-aba9-c4a331dc1cd3>

¹⁸ *Ibid.*

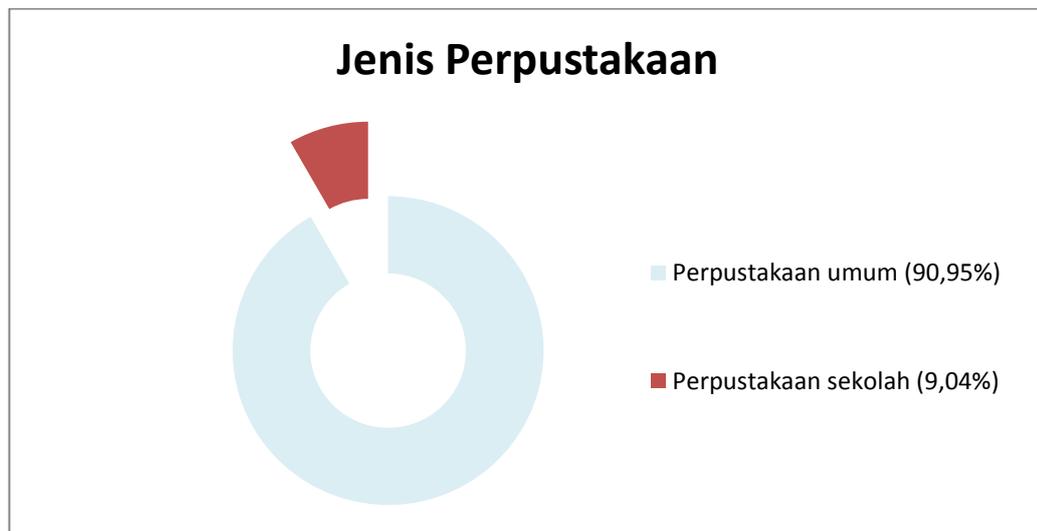


Diagram 3. Data Perpustakaan Umum dan Perpustakaan Sekolah di Indonesia

Jumlah perpustakaan yang layak ada 149.000, rata-rata mendapatkan bantuan, baik berupa buku bacaan maupun perbaikan gedung perpustakaan. Jika dirincikan, sebanyak 32.272 perpustakaan umum dan 116.728 perpustakaan sekolah dalam kondisi baik atau layak.¹⁹

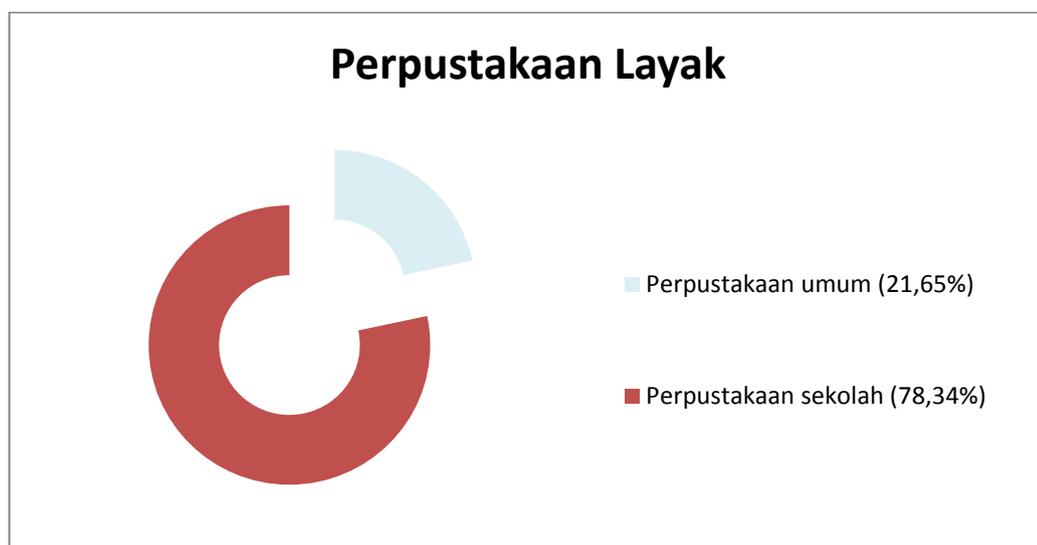


Diagram 4. Data Perpustakaan Umum dan Sekolah yang Layak di Indonesia

Jumlah perpustakaan yang tidak layak ada 1,48 juta. Jika dirincikan, terdapat perpustakaan umum sebanyak 1.468.701 dinyatakan

¹⁹ *Ibid.*

tidak layak dan perpustakaan sekolah yang tergolong rusak berat atau tidak layak sebanyak 11.299 perpustakaan.²⁰



Diagram 5. Data Perpustakaan Umum dan Sekolah yang Tidak Layak di Indonesia

Dari segi prasarana jumlah perpustakaan sekolah sebanyak 134.718 (tingkat dasar hingga menengah), yang tergolong rusak berat sebanyak 11.299 perpustakaan; dan kategori sedang ada 6.691 perpustakaan, sisanya 116.728 dalam kondisi baik.²¹

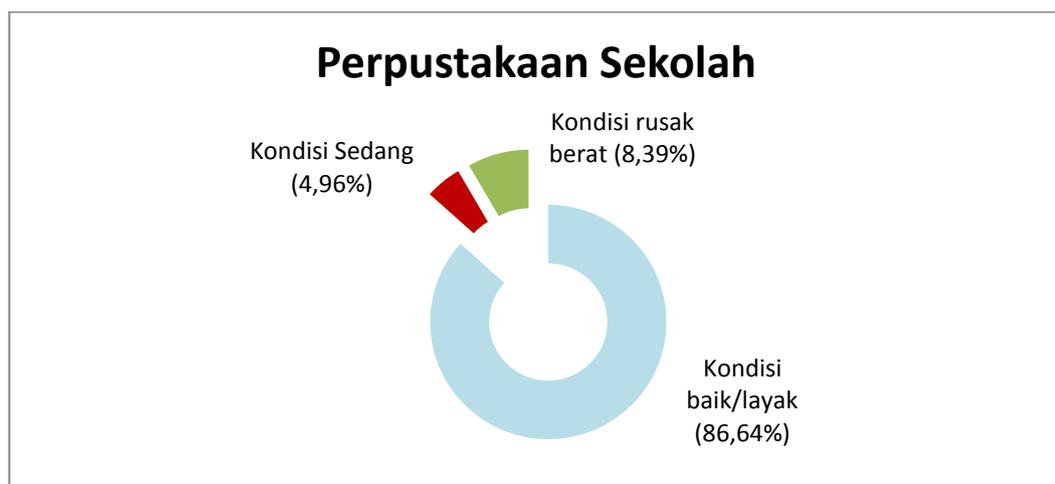


Diagram 6. Data Prasarana Kondisi Perpustakaan Sekolah di Indonesia

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

Dalam Pasal 4 UU Perpustakaan, telah ditetapkan bahwa perpustakaan memiliki tujuan memberikan layanan bagi pemustaka agar terjadi peningkatan budaya membaca, serta menambah cakupan wawasan dan pengetahuan. Namun, tujuan ini belum berjalan maksimal, mengingat untuk urusan perpustakaan masih banyak mengalami kendala. Data di atas telah membuktikan bahwa perpustakaan secara keseluruhan di Indonesia masih banyak yang tidak layak ketimbang yang layak atau dalam kondisi baik—walaupun pada satu sisi data untuk perpustakaan sekolah menunjukkan angka yang cukup menggembirakan.

Masalah selanjutnya adalah kemampuan atau minat membaca masyarakat Indonesia. Minat membaca ini menjadi persoalan terbaru beberapa tahun belakangan ini. Data statistik yang dirilis oleh United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) pada tahun 2016, menunjukkan tingkat minat baca orang Indonesia hanya mencapai indeks 0,001 % yang berarti 1.000 orang Indonesia, terdapat satu orang yang memiliki kegemaran membaca.²² Apabila berdasar statistik dari Badan Pusat Statistik (BPS),²³ usia 5 sampai 75 tahun ke atas untuk orang Indonesia berjumlah 244.025.700 juta jiwa penduduk. Jika dirata-ratakan sesuai dengan capaian indeks 0,001 % dari UNESCO, maka total orang Indonesia yang memiliki kegemaran membaca secara keseluruhan hanya di angka 245 orang.

²² Lihat <https://tirto.id/potret-anak-indonesia-lemah-nalar-karena-kurang-membaca-ckZ6>

²³ Lihat data BPS 2019 di <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/01/04/jumlah-penduduk-indonesia-2019-mencapai-267-juta-jiwa>

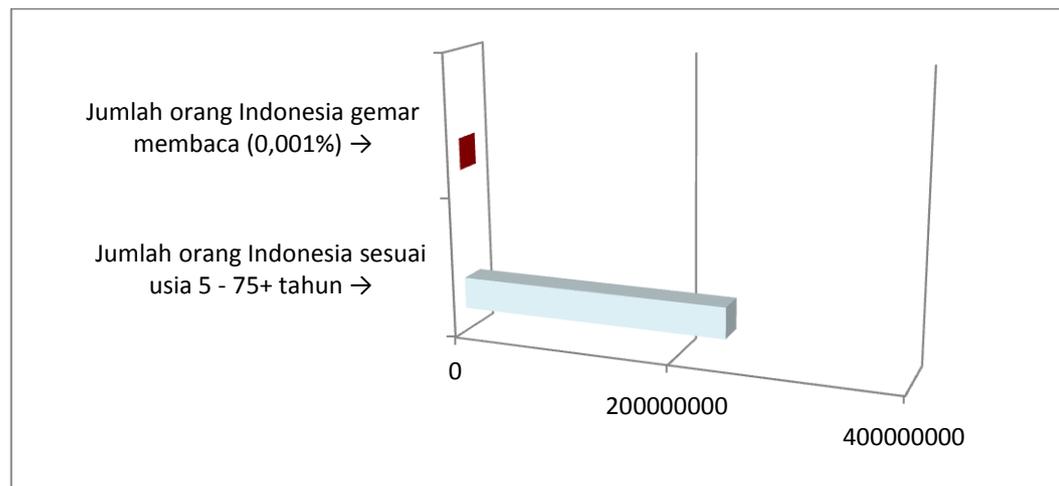


Diagram 7. Angka Statistik Minat Baca Orang Indonesia

Data lain juga menunjukkan, dari BPS di tahun 2015 yang merilis angka 96,07 % pemuda Indonesia di perkotaan, dalam sepekannya lebih suka menonton televisi (TV), sedangkan 88,60 % berada di pedesaan. Untuk yang suka membaca buku dalam sepekannya, data menunjukkan di perkotaan ada 54,94 %, dan di pedesaan 30,94 %.²⁴

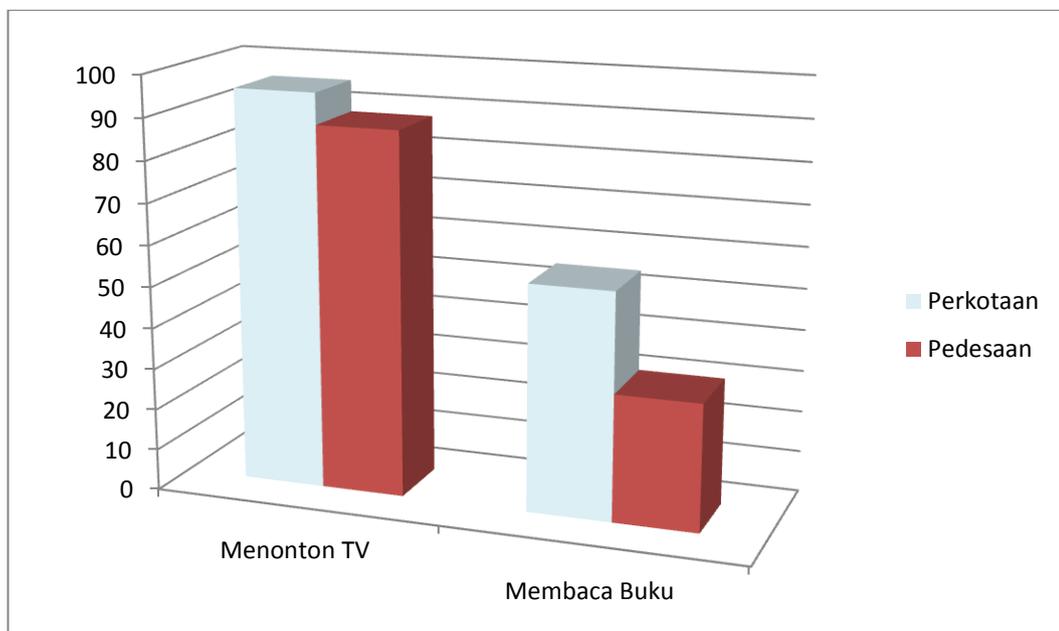


Diagram 8. Perbandingan Minat Baca dan Menonton TV Pemuda Indonesia

²⁴ Andhie Surya Mustari, dkk., *Statistik Pemuda Indonesia Tahun 2015* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2015), hlm. 97-106.

Bukan hanya itu saja, pada Maret 2016, pada suatu rilis yang dikeluarkan Central Connecticut State University yang bertajuk World's Most Literate Nations, John W. Miller dan timnya, memublikasikan hasil riset tingkat melek baca masyarakat terhadap 200 negara yang kemudian dipangkas menjadi 61 negara.²⁵ Hasil penelitian itu mendudukan Indonesia di peringkat 60 dari 61 Negara. Alhasil, Indonesia hanya berada satu tingkat di atas Botswana, pemilik posisi buncit.²⁶

Data-data sebelumnya telah menjelaskan beberapa masalah dalam bidang pendidikan di Indonesia, dan tentunya ini memiliki implikasi terhadap kualitas sumber daya manusia di Indonesia. Beberapa riset global telah membuktikan, bahwa siswa yang kurang baik dalam menganalisa bacaan, akan berdampak pada kemampuan akademiknya, terutama dalam bidang sains, khususnya matematika. Sebuah penelitian dilakukan oleh Nancy C. Jordan dan timnya, menghasilkan fakta bahwa kemampuan membaca yang baik ternyata memengaruhi kemampuan anak dalam bidang matematika, terutama dalam menjawab soal-soal perhitungan. Anak-anak yang baik kemampuan membacanya akan lebih mudah menyelesaikannya, sebaliknya, kemampuan matematika ternyata

²⁵ Dipangkas akibat kurangnya informasi yang valid dari 139 negara.

²⁶ Lima posisi teratas dengan tingkat minat baca tertinggi ada di negara Skandinavia. Mulai dari Finlandia, Norwegia, Islandia, Denmark dan Swedia. Indonesia bahkan kalah dari negara-negara tetangga di Asia Tenggara, seperti Thailand di posisi 59, Malaysia di posisi 53, atau Singapura yang menempati posisi 36. Hal yang patut disayangkan, mengingat data menunjukkan infrastruktur pendukung kegiatan membaca di Indonesia menempati posisi lebih tinggi dari negara-negara maju seperti Jerman, Selandia Baru, Portugal dan Korea Selatan, tetapi tidak mampu mendongkrak posisi minat baca orang Indonesia. Selanjutnya dapat dilihat di laman <https://webcapp.ccsu.edu/?news=1767&data>

tidak mampu memengaruhi kemampuan peningkatan membaca dari seorang anak.²⁷

Jennifer Cromley dari Temple University AS, menyelidiki tiga set data PISA tahun 2000, 2003, dan 2006. Hasil temuannya kemudian dipublikasikan di *Reading Psychology* tahun 2009, yang mana Cromley menemukan ada korelasi kuat antara pemahaman bacaan (teks) dan kesanggupan menyelesaikan soal-soal dalam pelajaran sains.

“...karena pembaca yang tekun umumnya membaca lebih banyak dan luas, wajar jika mereka terpapar lebih banyak teks-teks sains. Ditambah lagi, strategi-strategi membaca tertentu yang diajarkan guru-guru di kelas membuat para siswa lebih berhasil dalam ujian-ujian sains yang berbentuk teks.”²⁸

Kemampuan akademik yang menurun dalam bidang sains—terutama matematika—merupakan salah satu dampak saja. Dampak lainnya, berkaitan dengan tingkat penalaran dan daya kritis, serta kemampuan imajinasi/kreatifitas anak didik. Sosiolog Universitas Sumatera Utara (USU), Badaruddin mengatakan “anak-anak Indonesia memang dikenal unggul di bidang hapalan, namun lemah dalam hal penalaran.”²⁹

Dari uraian fakta dan data sebelumnya, dapat disimpulkan sementara, bahwa minat baca orang Indonesia masih tergolong rendah. Hal ini mesti diakui sementara, meskipun selama ini banyak bantahan—

²⁷ Diterjemahkan dari hasil riset Nancy C. Jordan, David Kaplan, dan Laurie Hanich, *Achievement Growth in Children with Learning Difficulties in Mathematics*, artikel diterbitkan oleh jurnal: *Journal of Educational Psychology*, 94(3):586-597, September 2002, hlm. 1.

²⁸ Jennifer Cromley dalam laman <https://tirto.id/membaca-menentukan-masa-depan-cmCf>

²⁹ Lihat <https://babel.antaraneews.com/berita/49540/sosiolog-minat-baca-anak-indonesia-perlu-ditingkatkan>

terutama datang dari kalangan pegiat literasi yang menemukan fakta yang berbeda di lapangan. Menarik untuk membuktikan asumsi dari para pegiat literasi, yang sejauh ini, banyak beranggapan bahwa “bukan karena masyarakat Indonesia tidak gemar membaca, hanya saja akses terhadap layanan buku bacaan yang kurang, sehingga minat baca menjadi rendah.”³⁰

Persoalan-persoalan pendidikan yang telah diuraikan sebelumnya masih meninggalkan lubang besar dalam perjalanan bangsa ini. Kita belum merdeka sepenuhnya dalam proses pencerdasan kehidupan berbangsa, terlebih lagi soal kesejahteraan umum bagi masyarakat. Jika mengamati perkembangan perbukuan, sejauh ini, belumlah dapat dikatakan “telah terealisasi” secara masif ke seluruh pelosok tanah air. Belum lagi angka minat membaca yang masih rendah menurut UNESCO.

Mungkin, pertanyaan-pertanyaan seperti: “Apa yang membuat masyarakat Indonesia tidak gemar membaca?; Apakah kurang buku bacaan?; Apakah lebih dominan budaya menonton TV daripada membaca buku?; Ataukah orang Indonesia lebih terpengaruh ke gawai dengan berbagai fitur yang ditawarkan?”. Perspektif *socio-legal* menjadi “pisau analisis” dalam penelitian ini, tentu dengan harapan mampu menjelaskan persoalan pemerataan buku-buku bacaan ke pelosok negeri, sehingga masyarakat di Daerah 3T mampu mengakses buku bacaan secara optimal demi menaikkan indeks pengetahuan dan kecerdasan orang Indonesia.

³⁰ Nirwan Ahmad Arsuka, *Op.Cit.*, hlm. 728 & 733.

B. Rumusan Masalah

Berdasar atas latar belakang tersebut yang memuat beberapa fenomena-fenomena, maka disusunlah tiga rumusan masalah dalam menentukan fokus penelitian ini:

1. Bagaimanakah hakikat pemenuhan hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal?
2. Sejauh manakah hambatan dalam pelaksanaan hukum terhadap pemenuhan hak atas buku bacaan pada masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal?
3. Bagaimanakah model hukum yang dapat memenuhi hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menemukan hakikat pemenuhan hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal.
2. Untuk menemukan sejauh mana hambatan dalam pelaksanaan hukum terhadap pemenuhan hak atas buku bacaan pada masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal.
3. Untuk mendesain model hukum yang dapat memenuhi hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini terbagi atas dua, yakni kegunaan secara teoretis dan kegunaan secara praktis, masing-masing sebagai berikut:

1. Kegunaan teoretis: diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan disiplin ilmu hukum.
2. Kegunaan praktis: diharapkan penelitian ini berguna dalam memecahkan persoalan terkait dengan hak-hak pendidikan terkait bidang literasi, khususnya masalah akses layanan buku bacaan di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal. Selain itu, nantinya dari hasil penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan masukan kepada pemerintah pusat dan daerah yang ingin menyusun peraturan pelaksanaan yang berhubungan dengan pemenuhan hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelusuran penulis terhadap penelitian-penelitian yang meneliti tentang pemenuhan hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal—khusus untuk disertasi—belum penulis temukan satu pun, kecuali yang menyinggung persoalan hak atas pendidikan (secara umum) yang mana telah banyak ditemukan dalam disertasi yang membahas demikian. Di luar penelitian disertasi—seperti prosiding maupun jurnal—ditemukan pula beberapa isu yang mengupas persoalan literasi secara umum dengan ragam disiplin ilmu yang berbeda.

Berikut ini beberapa nukilan berupa disertasi, prosiding dan jurnal yang pernah terbit:

1. Disertasi (2019), dengan mengangkat judul *Pemenuhan Hak Dasar Pendidikan pada Kepulauan Maluku*. Ditulis oleh Lucia C.O. Tahamata, mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin. Pembahasan pada disertasi ini lebih menitikberatkan pada pemenuhan hak di bidang pendidikan secara umum (urusan wajib pelayanan dasar) di wilayah-wilayah kepulauan. Kajian dalam disertasi Lucia C.O. Tahamata ini berbeda dengan penelitian yang penulis angkat. Perbedaannya, selain terletak pada lingkup kajian dari aspek kebutuhan pendidikan secara umum, juga berbeda pada wilayah penelitian. Tetapi dalam hal teoretis, penelitian ini saling berupaya menjelaskan mengenai pemenuhan hak-hak dasar pendidikan.
2. Artikel dimuat dalam prosiding, Ceramah Ilmiah dan Seminar Nasional: Pengembangan Kemahiran Berbahasa Indonesia. Dilaksanakan di Gedung Samudra, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Jakarta 1 Agustus 2017. Ditulis oleh Muslimin dari Universitas Negeri Gorontalo, dengan mengangkat judul *Menumbuhkan Minat Baca Masyarakat Gorontalo Melalui Gerakan Budaya Literasi guna Mengembangkan Kemahiran Berbahasa Indonesia (Studi Kasus di Kecamatan Tabongo, Kabupaten Gorontalo)*. Pembahasan di artikel ini menitikberatkan pada

persoalan menumbuhkan minat baca masyarakat, yang pada umumnya belum menjadi tradisi atau kebiasaan di Gorontalo. Kajian dari Muslimin ini berbeda dengan penelitian yang penulis angkat. Perbedaannya terletak pada aspek kajian bahasa yang menjadi prioritas pembahasan utama dalam prosiding ini. Tetapi dalam hal tujuan penelitian, saling berupaya menumbuhkan minat baca di masyarakat.

3. Artikel dimuat dalam prosiding, Seminar Nasional: Membangun Karakter Bangsa Melalui Pemantapan Kebudayaan Nasional dan Kesadaran Historis. Dilaksanakan oleh Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, Semarang 30 Mei 2012. Ditulis oleh Endang Fatmawati dari Jurusan Ilmu Perpustakaan Universitas Diponegoro, dengan mengangkat judul *Membangun Karakter Bangsa Melalui Pemberdayaan Literasi Informasi Masyarakat Berbasis Perpustakaan*. Pembahasan di artikel ini menitikberatkan pada persoalan pendidikan karakter bangsa. Dengan berbasis pada disiplin ilmu perpustakaan, Endang Fatmawati ingin menghadirkan suatu nilai-nilai karakter pada perilaku masyarakat melalui pemberdayaan literasi informasi. Perbedaan terletak pada aspek kajiannya. Dalam artikel ini, aspek pembangunan karakter menjadi prioritas pembahasan utama, didukung dengan ilmu perpustakaan sebagai alat bantu yang berimplikasi kepada perilaku masyarakat terhadap bahan bacaan. Tetapi, dalam hal tujuan penelitian, yang

mana saling berupaya mengembangkan kualitas karakter bangsa melalui upaya peningkatan bahan bacaan di masyarakat.

4. Artikel dimuat dalam jurnal *Communication Spectrum*, ISSN: 2087 – 8850 vol. 3, no. 2, Agustus 2013-Januari 2014. Ditulis oleh Christiany Juditha dari Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika (BBPPKI) Makassar, dengan mengangkat judul *Tingkat Literasi Media Masyarakat di Wilayah Perbatasan Papua*. Penelitian ini menitikberatkan pada kenyataan yang ada di Papua, seperti disparitas ketersediaan infrastruktur di wilayah perbatasan Papua dan Papua New Guinea yang masih tergolong besar. Begitu pula dengan tingkat melek literasi media di wilayah perbatasan yang relatif masih rendah. Penelitian dalam tulisan ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang literasi media TIK masyarakat di wilayah perbatasan Papua. Perbedaan terletak pada aspek kajiannya. Dalam artikel ini, aspek informasi menjadi prioritas pembahasan utama. Tetapi dalam hal objek penelitian, saling menjelaskan dan mengangkat isu persoalan perbukuan dan literasi di daerah tertinggal.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teoretis

1. Teori Keadilan

Bidang ilmu hukum, memosisikan keadilan sebagai ide dan tujuan dalam berhukum. Namun secara pasti dan gramatikal, keadilan tidak dapat didefinisikan oleh ilmu hukum. Oleh karenanya keadilan harus dikaji dari sudut pandang teoretik dan filosofis.³¹

Keadilan merupakan sesuatu yang abstrak, berada dalam dunia *sollen* tumbuh secara filsafati dalam alam khayal manusia, tetapi tidak dapat diingkari bahwa pada dasarnya manusia mendambakan keadilan.³² Berbicara keadilan, berarti memasuki wilayah makna (tataran filosofis) dan butuh perenungan secara mendalam sampai hakikat yang paling dalam (radikal).³³

Keadilan mungkin sangat sulit untuk didefinisikan,³⁴ namun manusia butuh pemahaman mengenai apa itu keadilan. Memahami tentang makna keadilan tidaklah semudah membaca teks pengertian tentang keadilan yang diberikan oleh para sarjana, karena ketika

³¹ Bahder Johan Nasution, *Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern*, artikel diterbitkan oleh jurnal: *Yustisia* (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, Vol. 3 No. 2 Mei-Agustus 2014, ISSN: 0852-0941), hlm. 119.

³² Bahder Johan Nasution, *Hukum dan Keadilan*, (Bandung: Mandar Maju, 2015), hlm. 174.

³³ *Ibid.*

³⁴ Pembahasan filosofis seperti ini juga dikemukakan oleh A. Sonny Keraf dan Mikhael Dua dalam melihat posisi suatu kata yang memiliki makna filosofis sangatlah sulit untuk dijawab secara singkat. Lihat A. Sonny Keraf dan Mikhael Dua, *Ilmu Pengetahuan; Sebuah Tinjauan Filosofis*, (Yogyakarta: Kanisius, 2001), hlm. 13-14.

berbicara tentang “makna” berarti membahas tataran filosofis yang butuh perenungan mendalam.³⁵

Immanuel Kant mengungkapkan bahwa keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang paling besar. Keadilan yang bersifat absolut adalah manifestasi dari wujud ketidakadilan.³⁶ Oleh Plato sendiri, keadilan dianggap sebagai suatu bagian dari *virtue* (kebajikan).³⁷ Setali tiga uang dengan sang guru, Aristoteles, mengungkapkan bahwa:

“...when individuals receive benefits according to their merits, or virtue: those most virtuous should receive more of whatever goods society is in a position to distribute (exemptions from various burdens or evils counting as goods).”³⁸

Keadilan merupakan bagian dari *virtue*, dan manusia yang memiliki *virtue* memberi lebih kepada masyarakat, dan individu dalam masyarakat menerima keuntungan sesuai jasanya. Cicero sendiri menilai *virtue* sebagai “kebajikan moral”. Menurutnya manusia yang baik dari segi adil ketika dalam dirinya memiliki tiga hal ini: nilai atas keadilan, pengendalian diri, dan sopan santun.³⁹

Berbeda halnya dengan Hans Kelsen, yang menandai norma keadilan itu sebagai ketetapan yang ditetapkan sebagai hukum yang berlaku pada waktu itu dan hanya bersumber dari pikiran manusia.

³⁵ Angkasa, *Filsafat Hukum*, (Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman, 2010), hlm. 105.

³⁶ Padmo Wahyono, *Sistem Hukum Nasional dalam Negara Hukum Pancasila*, (Jakarta: Rajawali Press, 1992), hlm. 129.

³⁷ Burhanudin Salam, *Etika Sosial*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hlm. 117.

³⁸ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1982), hlm. 29.

³⁹ E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 90-91.

Dalam keadaan tersebut, dapat pula menjadi berimplikasi pertentangan nilai (keadilan) dan norma (aturan).⁴⁰

Gustav Radbruch berbeda pandangan dengan Hans Kelsen yang berpandangan dualisme—antara “*sein*” dan “*sollen*” atau “materi” dan “bentuk” yang terpisah—sehingga yang dipentingkan dalam hukum hanyalah dimensi formal atau bentuk. Bagi Radbruch, *sein* dan *sollen* atau materi dan bentuk adalah dua sisi mata uang. “Materi” mengisi “bentuk”, dan “bentuk” melindungi “materi”. Keadilan adalah materi, sedang bentuk adalah aturan. “Nilai keadilan” mesti mengisi “aturan hukum”, sedang “aturan hukum” mesti melindungi “nilai keadilan”.⁴¹

Sejalan dengan Radbruch, pandangan W.A.M. Luypen juga memadu-padankan “nilai keadilan” dan “norma hukum”. Menurut Luypen, keadilan merupakan nilai dasar yang membentuk norma yang kritis. Tanpa nilai ini, maka hidup bersama dengan adil mustahil terpenuhi. Jadi, hukum bukan sekadar “sebuah aturan sebagai aturan” sebagaimana kaum legalis pahami, bukan pula sesuatu yang bebas nilai sebagaimana konsepsi kaum *reine rechtslehre*. Semestinya hukum dimaknai sebagai sesuatu yang terikat dengan nilai keadilan,

⁴⁰ Hans Kelsen adalah penganut dualisme, di mana “materi” dan “bentuk” itu terpisah satu sama lain. Dari sisi inilah Kelsen memandang keadilan mesti dibentuk berdasar atas norma yang formal. Lihat Budiono Kusumahadimidjoyo, *Ketertiban yang Adil; Problematik Filsafat Hukum*, (Jakarta: Grasindo, 1999), hlm. 129.

⁴¹ Gustav Radbruch merupakan eksponen Neo-Kantian yang terpengaruh banyak oleh pandangan Baden, memandang keadilan sebagai mahkota nilai yang mesti dikembalikan ke bentuknya semula, terutama dalam tatanan hukum. Lihat Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 117.

sebab hanya dengan keadilan ada hukum yang mewajibkan seseorang patuh dan menghargai suatu aturan. Tanpa sifat kewajiban untuk patuh dan menghargai suatu aturan, mustahil disebut sebagai hukum.⁴² Pandangan dari Luypen mengindikasikan, bahwa panduan cara berpikir ilmu hukum mengarah pada kehendak dari suatu logika—yang bagi David Hume dan Jeremy Bentham semua terkait dengan hasrat manusia.⁴³

Dalam perkembangannya, cakupan-cakupan definisi di atas mengenai makna keadilan semakin luas. Adakalanya para ahli berbeda pandangan dalam memberikan suatu penafsiran. Hal ini dapat didasari karena latar disiplin ilmu, aliran-aliran, paradigma berpikir hingga pengalaman masing-masing.

Khusus dalam iklim demokrasi, “ketidakadilan” memengaruhi bentuk-bentuk kepemimpinan seseorang, terutama yang bukan dari kalangan terdidik (non-aristokrat), dan adanya kecenderungan superioritas wakil rakyat di lembaga dewan perwakilan.⁴⁴ Plato mengusulkan agar pemimpin itu hadir dari kalangan terdidik atau aristokrat. Menurut Plato, ilmu hukum yang dilaksanakan oleh

⁴² *Ibid.*, hlm. 172-173.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 83.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 39.

kalangan terdidik adalah bentuk ideal⁴⁵ dalam mengurus segala persoalan dengan segala ketidakadilannya.⁴⁶

Hume dan Bentham sepakat, ilmu hukum adalah ilmu perilaku, walaupun Bentham berbeda dalam cara pandang mengenai sumber hasrat yang menggerakkan perilaku.⁴⁷ Menurut Bentham, hasrat tidak digerakkan oleh perilaku yang didasarkan atas dorongan simpati dari luar—seperti pendapat Hume. Bagi Bentham, hasrat perilaku didorong oleh kepentingan individu masing-masing. Tetapi, pandangan Bentham ini mampu menjebak seorang individu pada suatu jebakan hedonisme semata. Jika sudah begitu, maka akan lahir “kekacauan moral” dan “ketidakadilan”.

Bentham menyadari hal itu, maka solusi terbaik yang ditawarkan ialah memberi takaran atas “ukuran umum kebahagiaan”. Menurut Bentham, ukuran umum kebahagiaan mesti diatur. Hukum mestinya memaksimalkan kebahagiaan terhadap setiap individu.⁴⁸

⁴⁵ Aturan hukum yang dihimpun dalam kitab mesti didahului preambul, dan motif serta tujuannya harus jelas. Aturan itu nantinya yang membimbing ke jalan yang benar. Sedangkan bagi yang menyimpang dari kebenaran maka mesti dihukum. Seperti itulah hukum menurut Plato. *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Menurut Bentham, kebahagiaan adalah sebuah proposisi matematis, dan menghabiskan waktu lima tahun mencocokkan “kalkulus yang membahagiakan”, sebuah istilah yang terkesan amat mengesankan. Cara perhitungan kebahagiaan bekerja yakni dengan “menambahkan aspek-aspek kehidupan yang menyenangkan”, kemudian “dikurangi dengan aspek-aspek yang tidak menyenangkan”, yang mana hasilnya adalah “keseluruhan atas kebahagiaan”. Lihat Eric Weiner, *The Geography of Bliss*, (New York: Twelve Hachette Book Group, 2008), hlm. 380-381.

Tiap individu yang memperoleh kebahagiaan umum, adalah adil bagi Bentham—inilah standar etik utilitarian menurut Bentham.⁴⁹

Utilitarian Bentham berpatokan pada dua hipotesis krusial yang melandasi seluruh diskursus mengenai keadilan. Bentham berpendapat, manusia menginginkan “kebahagiaan”. Ia memberikan fakta, bahwa melalui sifat naluriah manusia yang tidak ingin hidup susah, maka seseorang mesti meraih kebahagiaannya. Ia percaya, setiap orang mendambakan kebahagiaan⁵⁰—sebab melakukan hal tersebut merupakan sesuatu yang alamiah. Selanjutnya, hubungan antara kebahagiaan dan kebenaran ditentukan oleh kontribusi. Benar menurut Bentham, apabila berkontribusi menghadirkan kebahagiaan dengan kalkulasi “kebaikan” yang dihasilkan, “yang baik” mendahului “yang benar”, dan “yang benar” bergantung kepada “yang baik”. Tindakan menjadi benar jika proporsinya cenderung meningkatkan kebahagiaan.⁵¹

Prinsip utama Bentham, yang mana individu memiliki kehendak bebas meraih kepentingannya, dan secara bersamaan menyerahkan kepada individu lain untuk meraih kepentingannya juga.⁵² Prinsip ini

⁴⁹ Bernard L. Tanya, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 83-84.

⁵⁰ Fakta yang dapat kita temukan dalam hasil perjalanan Eric Weiner mengelilingi beberapa negara dan menemukan tempat-tempat dan orang-orang paling bahagia. Menurutnya, orang Swiss tegang tapi bahagia; Orang Thailand santai tapi bahagia; Orang Belanda bahagia karena ganja, seks dan bersepeda dilegalkan; serta Orang Islandia menemukan kebahagiaan pada acara minum-minum berlebihan. Lihat Eric Weiner, *Op.Cit.*, hlm. 485.

⁵¹ Karen Lebacqz, *Teori-Teori Keadilan (Six Theories of Justice)*, Penerjemah oleh Yudi Santoso (Bandung: Nusa Media, 2018), hlm. 14-15.

⁵² Bernard L. Tanya, dkk., *Op.Cit.*

dikemukakan dalam karyanya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Dalam karya tersebut, alam telah menempatkan manusia di bawah pengaturan dua “penguasa” yang berdaulat (*two sovereign masters*), yakni “penderitaan” (*pain*) dan “kegembiraan” (*pleasure*). Keduanya menunjukkan apa yang harus kita lakukan dan menentukan apa yang akan kita lakukan. Adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yakni kebahagiaan mayoritas rakyat—dari tujuan ini adagium pun muncul: *the greatest happiness of the greatest number*.⁵³

Pandangan Bentham⁵⁴ tersebut tidak sejalan dengan muridnya, John Stuart Mill. Kritik Mill, asumsi Bentham terlalu naif dan cenderung egoistis. Bentham seolah menganggap tidak ada pertentangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum. Menurut Mill, gurunya sangat menganut paham utilitarian individualis, yang sangat berbeda dengan pandangannya, utilitarian umum/sosial. Mill menghubungkan “keadilan” dan “kegunaan umum” yang berdasar atas: nilai kepentingan umum. Lembaga umum disebut adil, apabila kemanfaatannya digunakan untuk memaksimalkan kebahagiaan bagi sebanyak mungkin orang. Bagi Mill, baik bukan hanya kebahagiaan

⁵³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence); Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 273.

⁵⁴ Menurut Eric Weiner, ada dua kelemahan krusial dari pandangan Bentham. *Pertama*, secara kualitatif, Bentham tidak membedakan satu kesenangan dengan kesenangan yang lain. Bagi Bentham, kesenangan adalah kesenangan. *Kedua*, Utilitarian ala Bentham hanya mengurus bagaimana membuat mayoritas orang merasa bahagia. Yang diurus adalah kebahagiaan orang banyak, bukan penderitaan segelintir orang. Lihat Eric Weiner, *Op.Cit.*, hlm. 381.

mayoritas semata, tetapi *the greatest good for the greatest number*⁵⁵; barulah dapat dikatakan adil apabila membawa kebaikan terbesar bagi semuanya.⁵⁶

Menurut Mill, keadilan adalah istilah yang diberikan kepada aturan-aturan yang melindungi klaim-klaim yang dianggap esensial bagi kesejahteraan masyarakat, seperti klaim memegang janji, diperlakukan dengan setara, dan sebagainya. Klaim-klaim seperti itu merupakan buah pikiran atas hitung-hitungan utilitarian.⁵⁷

Mill mengadopsi konsep dasar dari David Hume, bahwa keadilan tidak muncul dari sekadar “insting alami yang sederhana di dada manusia”, melainkan dari kebutuhan akan dukungan masyarakat. Keadilan bagi Mill, merupakan nama terhadap persyaratan moral tertentu yang secara kolektif berdiri lebih tinggi di dalam skala kemanfaatan sosial, karenanya menjadi kewajiban yang lebih dominan ketimbang persyaratan moral lainnya.⁵⁸

Langkah Mill untuk sampai pada kesimpulan tersebut terbagi dalam tiga tahapan. *Pertama*, menghitung bentuk-bentuk ketidakadilan dan menyelidiki sifat umum di antara mereka. *Kedua*, menyelidiki kenapa muncul perasaan yang sangat kuat mengenai keadilan dan meneliti apakah perasaan tersebut dilandaskan pada

⁵⁵ Bernard L. Tanya, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 85-86.

⁵⁶ Karen Lebacqz, *Op.Cit.*, hlm. 24.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 23-24.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 19.

kemanfaatan. Dan *ketiga*, mengkaji beberapa kasus kontroversial untuk menunjukkan bahwa desakan terhadap keadilan tidak akan mampu menjawab kontroversi tersebut, di mana hanya kalkulasi kemanfaatan saja yang sanggup menjawabnya.⁵⁹

Dua kekuatan utilitarianisme di atas memberikan sebuah pemahaman, bahwa kuantitas keadilan dapat diukur, dan setidaknya menyediakan penjelasan yang lebih riil dalam menentukan kebijakan, serta memberikan kesadaran pengetahuan bahwa keadilan dapat dicapai melalui terpenuhinya rasa kebahagiaan atau kebaikan umum dalam masyarakat.⁶⁰ Ini yang kemudian dimaksud oleh J.J. Rousseau sebagai manifestasi dari *volonté generale* (kehendak umum), yang mana dalam tatanan kepentingan bersama—termasuk pribadi—mesti dilindungi oleh hukum, dengan syarat capaian keadilan tetap dibatasi oleh kemauan dan kepentingan umum.⁶¹

2. Teori Legitimasi dan Validitas Hukum

Ada dua term penting untuk kita ketahui definisinya dalam teori berikut ini, yakni *legitimate* dan *validity*. *Legitimate* menurut Law Dictionary⁶², berarti *that which is legal, to make lawful, recognized by law or according to law*. Sedangkan *validity*, menurut sumber yang sama, *this term is used to signify legal sufficiency*. Umumnya,

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 19-20.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 49.

⁶¹ Bernard L. Tanya, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 80.

⁶² Law Dictionary Offline

legitimasi dapat berfungsi sebagai pengesahan, sedangkan validitas adalah bukti untuk menguatkan pengesahan.

Menurut Munir Fuady, salah satu teori yang penting dalam ilmu hukum adalah teori legitimasi dan validitas hukum. Teori ini memiliki signifikansi atas apa yang kita ketahui dengan proses terciptanya aturan yang *legitimate* dan valid.⁶³ Dalam arti lain, hukum menjadi *legitimate* dan valid, apabila hal tersebut mampu diterapkan dalam ruang sosial, meskipun dengan cara paksa.⁶⁴

Kaidah hukum dipandang *legitimate* dan valid apabila memenuhi persyaratan-persyaratan berikut:⁶⁵

- a. Kaidah hukum tersebut haruslah dirumuskan ke dalam berbagai bentuk aturan formal, seperti dalam bentuk pasal-pasal dari UUD, UU dan berbagai bentuk peraturan lainnya, aturan-aturan internasional seperti traktat dan konvensi, serta bentuk adat kebiasaan;
- b. Aturan formal tersebut harus dibuat secara sah, misalnya jika dalam bentuk UU harus dibuat oleh parlemen (bersama dengan pemerintah);
- c. Secara hukum, aturan hukum tersebut tidak mungkin dibatalkan;
- d. Terhadap aturan formal tersebut tidak ada cacat-cacat yuridis lainnya. Misalnya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
- e. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan oleh badan-badan penerap hukum, seperti pengadilan, kepolisian, dan kejaksaan;
- f. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima dan dipatuhi oleh masyarakat; dan
- g. Kaidah hukum tersebut haruslah sesuai dengan jiwa bangsa yang bersangkutan.

⁶³ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 109.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 109-110.

Hal tersebut sejalan dengan pandangan dari John Austin, yang meletakkan empat unsur utama untuk menyebut “apa” dan “bagaimana” hukum itu. Keempat unsur yang dimaksud adalah:⁶⁶

- a. Adanya seorang penguasa (*sovereignty*);
- b. Suatu perintah (*command*);
- c. Kewajiban untuk menaati perintah (*duty*); dan
- d. Sanksi bagi mereka yang tidak taat (*sanction*).

Hal ini juga diuraikan dengan lugas oleh Hans Kelsen yang memegang *prinzip der zurechnung* (prinsip tanggung), yang bermakna: pola perilaku manusia ditentukan oleh aturan sesuai yang telah ditentukan oleh hukum. Kelsen mencoba meluruskan makna tentang “kebebasan individualistik”, bagi Kelsen, kebebasan yang dimiliki oleh manusia perlu dibatasi dalam ruang sosial agar sesama manusia dapat saling menjaga ketertiban.⁶⁷ Kemudian pada prinsipnya, Kelsen membagi ke dalam tiga bentuk hubungan dengan validitas hukum, yakni: perbedaan membedakan konsep validitas dan kemanfaatan/kegunaan; kekuatan memaksa; dan memenuhi suatu kriteria tertentu.⁶⁸

Hukum dapat menjadi *legitimate* dan valid, apabila dalam ruang sosial hal tersebut mampu diterima sebagai suatu kaidah yang tidak bertentangan oleh masyarakat.⁶⁹ Dari suatu kaidah hukum yang

⁶⁶ Bernard L. Tanya, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 109.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 115.

⁶⁸ Stephen Munzer, *Legal Validity*, (Den Haag: Martinus Nijhoff, 1972), hlm. 25.

⁶⁹ Menguji validitas suatu kaidah hukum, dapat merujuk pada pandangan J.J. Rousseau, khusus berkaitan dengan teori kontrak sosial (*du contract social*). Rousseau dalam membangun teorinya tentang hukum, beranjak dari sebuah pertanyaan dasar: “mengapa manusia yang semula hidup dalam keadaan alamiah, bebas, dan merdeka itu, rela menjadi oknum yang terbelenggu oleh

legitimate dan valid tersebutlah baru kemudian timbul konsep-konsep tentang: perintah (*command*), larangan (*forbidden*), kewenangan (*authorized*), paksaan (*force*), hak (*right*), dan kewajiban (*obligation*).⁷⁰

Munir Fuady membagi teori legitimasi dan validitas hukum ke dalam dua bagian: *pertama*, teori validitas dan efektivitas hukum; dan *kedua*, teori validitas dan keberlakuan hukum. Pada dasarnya dua teori ini mengedepankan fungsi hukum yang mesti divaliditas sebelumnya oleh alat kelengkapan negara. Yang membedakan kedua teori ini ialah “efektivitas” dan “keberlakuan” hukum di masyarakat.⁷¹

Hans Kelsen mensyaratkan korelasi “validitas” dan “keefektifan” dalam kaidah hukum. Menurut Kelsen, apabila menginginkan hukum berlaku efektif, maka norma hukum mesti valid. Hanya dengan hukum yang valid, hakim dapat bertindak di pengadilan, itulah keefektifan hukum. Hukum dapat efektif apabila mencakup dua syarat ini: mampu diterapkan dan dapat diterima oleh masyarakat,⁷² atau dengan kata lain, efektifnya hukum berlaku terhadap pelaku hukum dan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan kepentingan umum.⁷³

aturan?” Rousseau menjawabnya, “karena hukum itu milik publik dan karena itu obyektif sifatnya.” Kemudian, “mengapa hukum itu milik publik dan bersifat obyektif?” Hal ini dikarenakan hakikat asasi dari hukum adalah wujud kemauan *volonté generale* (golongan umum). Jadi bagi Rousseau, hukum adalah wujud kemauan dan kepentingan umum (individu serentak umum) yang hidup teratur dalam sistem politik negara. Lihat Bernard L. Tanya, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 79.

⁷⁰ Munir Fuady, *Op.Cit.*, hlm. 116.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, hlm. 116-117.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 120.

Hans Kelsen juga menjelaskan relevansi “validitas” dan “keberlakuan” hukum yang lazimnya diterima oleh masyarakat. Kelsen menyebut satu pengecualian terhadap efektifitas hukum di masyarakat, yang mana bila ada satu kasus tertentu yang membuat aturan hukum tidak dapat diterapkan, bukan berarti “validitas” dan “keberlakuan” menjadi *irrelevance*.⁷⁴ Pada kasus seperti ini, “validitas” dan “keberlakuan” tetap memiliki relevansi, hanya saja kaidah hukum belum efektif dengan baik, dan memerlukan perubahan.

Meuwissen mensyaratkan validitas suatu norma hukum dalam arti “keberlakuan” suatu kaidah hukum, apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:⁷⁵

- a. Keberlakuan sosial faktual. Kaidah hukum diterima di masyarakat pada umumnya, termasuk menerima sanksi jika ada yang melanggar.
- b. Keberlakuan yuridis. Aturan hukum dibuat sesuai dengan prosedur yang benar dan tidak mengalami pertentangan dengan peraturan lainnya; terutama peraturan yang lebih tinggi.
- c. Keberlakuan moral. Kaidah hukum tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai moral, semisal bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM.

Teori legitimasi dan validitas hukum pada dasarnya memandang bahwa, kaidah hukum itu bebas nilai dan bebas dari tekanan atau kepentingan politis, serta hal-hal yang sifatnya berlabel ekonomis.⁷⁶

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 126.

⁷⁵ Bernard Arief Sidharta, *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 46.

⁷⁶ Munir Fuady, *Op.Cit.*, hlm. 110.

Namun, tidak dapat dipungkiri, pada dasarnya hukum sering bersinggungan dengan urusan kaidah moral, politik, dan ekonomi. Jika terjadi demikian, maka apa yang mesti dilakukan? Menurut Munir Fuady, sepanjang tidak mengorbankan norma dasar dalam hukum— asas keadilan, kepastian hukum, prediktabilitas, ketertiban umum, perlindungan hak dasar, asas manfaat—maka hukum dapat saja mengikuti kaidah tersebut.⁷⁷

3. Teori Hukum yang Merekayasa Masyarakat

Teori hukum yang merekayasa masyarakat (*law as a tool of social engineering*) “dikembangkan”⁷⁸ oleh Nathan Roscoe Pound, seorang ahli botani dari Nebraska University yang sempat mengenyam pendidikan hukum di Harvard University. Dalam konteks Indonesia sendiri, ide *law as a tool of social engineering* yang digunakan dalam hukum pada mulanya diperkenalkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, sebagai reaksi atas ketertarikannya dengan disiplin ilmu empiris. Dari sejak itulah kemudian, “Sosiologi Hukum” dan “Antropologi Hukum” mulai masuk dalam “daftar belanjaan” ilmu hukum di Indonesia.⁷⁹

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Menurut Musakkir, Roscoe Pound bukanlah orang yang “pertama kali” mengenalkan konsep *law as a tool of social engineering*. Musakkir sendiri lebih memilih menggunakan istilah “mengembangkan konsep”. Lihat Musakkir, *Putusan Hakim yang Diskriminatif dalam Perkara Pidana; Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum dan Psikologi Hukum*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013), hlm. 26 dan 43.

⁷⁹ Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 40-41.

Teori hukum yang merekayasa masyarakat lahir seiring kemunculan banyaknya teori di Eropa yang cenderung abstrak. Pound memberikan kritikan terhadap konsep-konsep hukum yang mengawang dengan balutan “logis-analitis” dan “teknis-yuridis”. Teori hukum yang merekayasa masyarakat kemudian populer sebab berusaha merubah keadaan real manusia dan dunianya yang silih bersaing sesuai kebutuhan dan kepentingan masing-masing.⁸⁰

Pokok dari teori hukum yang merekayasa masyarakat berfokus pada keseimbangan proporsional yang telah ditata kepentingannya sedemikian rupa dalam masyarakat. Teori ini berguna dalam mencapai kebutuhan dan kepuasan maksimum dengan meminimalkan atau menghindari konflik yang mampu memengaruhi finansial dalam bangunan struktur suatu masyarakat.⁸¹

Kepentingan-kepentingan yang dimaksud oleh Pound, yakni kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum, hal ini kemudian dirinci lebih jauh ke dalam tiga hal berikut ini: kepentingan umum, sosial, dan perorangan.⁸²

Kepentingan umum meliputi:

- a. kepentingan terhadap negara sebagai suatu badan yuridis; dan
- b. kepentingan terhadap negara sebagai penjaga dari kepentingan sosial.

⁸⁰ Bernard L. Tanya, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 139.

⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 335.

⁸² *Ibid.*, hlm. 336.

Kepentingan sosial meliputi:

- a. keamanan umum;
- b. keamanan dari institusi-institusi sosial;
- c. moral umum;
- d. pengamanan sumber-sumber daya sosial;
- e. kemajuan sosial; dan
- f. kehidupan individual (pernyataan diri, kesempatan dan kondisi kehidupan).

Kepentingan perorangan terdiri dari:

- a. pribadi (fisik, kebebasan kemauan, kehormatan, privasi, dan kepercayaan serta pendapat);
- b. hubungan-hubungan domestik (orang tua, anak, suami-istri); dan
- c. kepentingan substansi (milik, kontrak dan berusaha, keuntungan, pekerjaan, hubungan dengan orang lain).

Kategori kepentingan yang dikemukakan oleh Pound, bukan hanya berguna bagi pembuat aturan, melainkan juga bermanfaat terhadap badan peradilan yang berkorelasi dengan asas-asas yang telah diakui maupun *value* yang telah mapan dalam tatanan kepentingan masyarakat.⁸³

Banyak perubahan penting dalam masyarakat yang sudah maju diawali dari suatu perubahan hukum, khususnya perubahan undang-undang. Meskipun harus diakui pula perubahan hukum tersebut biasanya dipacu oleh adanya perubahan dalam masyarakat lokal maupun masyarakat internasional. Tetapi perubahan dalam masyarakat tersebut belum sah berlakunya sebelum dilegalkan oleh undang-undang, khususnya bagi perkembangan perbuatan, peristiwa, mode, yang ada relasi erat dengan masyarakat luas atau negara.⁸⁴

⁸³ Bernard L. Tanya, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 142.

⁸⁴ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 252.

Sejalan dengan hal tersebut, Soetandyo menuliskan pendapatnya mengenai Roscoe Pound⁸⁵ sewaktu membantah wacana-wacana dari ajaran C. Langdell, menurutnya “Pound bangkit untuk mengedepankan pendapat bahwa sesungguhnya ada hubungan fungsional antara hukum dan masyarakat.”⁸⁶

Di masyarakat dan kaitan hubungan fungsional antara hukum dengan masyarakat, terjadi perubahan-perubahan sosial yang disebabkan oleh fungsi hukum yang bekerja. Podgorecki memberikan lima fungsi hukum dalam masyarakat, yakni sebagai berikut.⁸⁷

- a. Fungsi integrasi, bagaimana hukum saling berharap (*mutual expectation*) dari masyarakat;
- b. Fungsi petrifikasi, bagaimana hukum melakukan seleksi dari pola-pola perilaku manusia agar dapat mencapai tujuan-tujuan sosial;
- c. Fungsi reduksi, bagaimana hukum menyeleksi sikap manusia yang berbeda-beda dalam masyarakat yang kompleks, sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- d. Fungsi motivasi, bagaimana hukum mengatur agar manusia dapat memilih perilaku yang sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat; dan
- e. Fungsi edukasi, bagaimana hukum bukan saja menghukum dan memotivasi masyarakat, melainkan juga melakukan edukasi dan sosialisasi.

Bentuk tidak konstan dengan berubahnya pola pikir atau terbentuknya pola pikir baru individu maupun masyarakat dapat

⁸⁵ Roscoe Pound memang harus diakui sebagai kekuatan pemikiran baru yang mencoba mengonsepsikan ulang bagaimana hukum dan fungsi hukum harus dipahami. Pound merupakan ilmuwan hukum pertama yang berani menganjurkan agar ilmu hukum pengetahuan sosial didayagunakan demi kemajuan teori-teori yang diperbaharui dan dibangun dalam ilmu hukum. Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: ELSAM dan HuMA, 2002), hlm. 71.

⁸⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, (Malang: SETARA Press, 2013), hlm. 126.

⁸⁷ Dragan Milovanovic, *A Primer in the Sociology of Law*, (New York: Harrow and Heston, 1988), hlm. 121.

disebabkan oleh fungsi hukum yang telah bekerja sebagai medium perubahan masyarakat.⁸⁸

“Hubungan antara perubahan sosial dengan sektor hukum tersebut merupakan hubungan interaksi, dalam arti terdapat pengaruh perubahan sosial terhadap perubahan sektor hukum, sementara di pihak lain, perubahan hukum juga berpengaruh terhadap suatu perubahan sosial. Perubahan hukum yang dapat memengaruhi perubahan sosial sejalan dengan salah satu fungsi hukum, yakni fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial atau sarana rekayasa masyarakat (*social engineering*).”⁸⁹

Perubahan sosial termasuk perubahan hukum di dalamnya yang mampu memindai sikap hidup dalam masyarakat bersumber atas dorongan ini.⁹⁰

- a. Berbagai perubahan secara evolutif terhadap norma-norma dalam masyarakat;
- b. Kebutuhan dadakan dari masyarakat karena adanya keadaan khusus atau keadaan darurat, khususnya yang berkaitan dengan distribusi sumber daya dan standar mengenai nilai keadilan;
- c. Inisiatif kelompok kecil masyarakat yang berpandangan visioner, sedikit-banyak kemudian memengaruhi cara hidup atau pandangan umum masyarakat;
- d. Ada ketidakadilan secara teknikal hukum yang meminta diubahnya hukum tersebut;
- e. Adanya inkonsistensi dalam tubuh hukum yang juga meminta perubahan terhadap isi hukum tersebut; dan
- f. Berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi yang memunculkan bentuk baru terhadap bidang hukum tertentu.

Tiap-tiap yang dikehendaki dan direncanakan dalam suatu tatanan perubahan dalam masyarakat, sebenarnya telah berada dalam kendali dan pengawasan otoritas perubahan. Hal mana yang

⁸⁸ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 260.

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 248-249.

⁹⁰ W. Friedmann, *Law in a Changing Society*, (New York: Columbia University Press, 1972), hlm. 45.

kemudian dikenal sebagai rekayasa masyarakat atau rencana masyarakat.⁹¹

Namun, dalam melakukan rekayasa masyarakat mesti diingat bahwa ada kondisi yang dianggap oleh masyarakat sebagai sesuatu yang butuh perhatian dan penghargaan.⁹² Kondisi-kondisi yang mana telah diuraikan oleh Soerjono Soekanto, yakni:⁹³

- a. Hukum tidak bersifat *ad hoc*, melainkan aturan-aturan umum yang konstan.
- b. Hukum tersebut harus jelas bagi warga dan diketahui oleh warga masyarakat yang kepentingannya diatur oleh hukum tersebut;
- c. Sebaiknya dihindari penerapan peraturan-peraturan yang bersifat retroaktif;
- d. Hukum tersebut harus dimengerti oleh umum;
- e. Tidak ada peraturan-peraturan yang bertentangan;
- f. Pembentukan hukum harus memperhatikan kemampuan para warga masyarakat untuk mematuhi hukum tersebut;
- g. Perlu dihindarkan terlalu banyaknya, perubahan-perubahan hukum, oleh karena warga masyarakat dapat kehilangan ukuran dan pegangan bagi kegiatannya; dan
- h. Adanya korelasi antara hukum dengan pelaksanaan atau penerapan hukum tersebut.

Ronny H. Soemitro mengungkapkan dua faktor kunci terhadap perubahan sosial di masyarakat, yaitu:

- a. penguasa harus berkemauan keras untuk mengadakan perubahan-perubahan;
- b. perubahan-perubahan itu hanya dapat terjadi bila tidak terdapat perbedaan pendapat antara para penguasa politik dengan kelompok pengendali ekonomi termasuk juga masyarakat yang berekonomi kuat.⁹⁴

⁹¹ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 1986), hlm. 107.

⁹² Suteki, *Desain Hukum di Ruang Sosial*, (Yogyakarta: Thafa Media bekerja sama dengan Satjipto Rahardjo Institute, 2013), hlm. 114.

⁹³ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 130.

⁹⁴ Ronny H. Soemitro, *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 73.

Namun, suatu tatanan perubahan dalam masyarakat kadangkala tidak sesuai ekspektasi yang didorong oleh masyarakat. Berbagai capaian dari suatu tatanan perubahan dalam masyarakat dapat terjadi, seperti keadaan berikut.⁹⁵

- a. Hukum benar-benar berubah seperti yang diinginkan oleh masyarakat (*full compliance*);
- b. Hukum mempertajam persepsi perubahan dalam masyarakat;
- c. Hukum hanya melakukan ratifikasi terhadap perubahan yang telah benar-benar terjadi dalam masyarakat; dan
- d. Hukum berubah tetapi tidak seperti yang diinginkan oleh masyarakat.

Bukan hanya itu saja, pengaruh bekerjanya hukum di masyarakat juga banyak dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Soerjono Soekanto, ada faktor penentu yang memiliki arti yang tidak terikat, dan berimplikasi positif bahkan dapat negatif tergantung pada isi dari faktor tersebut, yaitu: isi perundang-undangan dalam faktor hukum; isi penerapan/pelaksanaan hukum dari faktor penegak hukum; isi fasilitas hukum dari faktor sarana dan prasarana hukum; isi kesadaran masyarakat dari faktor masyarakat; dan isi dalam memaknai hukum yang berdasar atas faktor kebudayaan suatu masyarakat.⁹⁶

B. Kerangka Konseptual

1. Konsep Negara Kesejahteraan

Setelah perang dunia kedua berakhir, ada kecenderungan di berbagai negara meninggalkan konsep “negara penjaga malam” atau

⁹⁵ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 265.

⁹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 5.

biasa disebut *nachtwachterstaat* ke konsep negara dengan ajaran negara hukum yang menyejahterakan atau biasa disebut *welfare state*.⁹⁷ Hal yang sama juga ditegaskan oleh *founding fathers* republik ini, sesungguhnya negara demokratis yang dibangun adalah “negara kesejahteraan” dan bukan “negara penjaga malam”. Moh. Hatta lebih menggunakan istilah “negara pengurus” terkait pilihan konsepsi negara kesejahteraan ini.⁹⁸

Dalam konsep “negara penjaga malam” atau *nachtwachterstaat* ada prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*the least government is the best government*” dan terdapat prinsip “*laissez faire laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakatnya.⁹⁹

Formulasi *welfare state* atau negara kesejahteraan hadir sebagai bentuk kekecewaan terhadap kegagalan negara dalam mengimplementasikan konsep *nachtwachterstaat* atau seringkali diistilahkan sebagai negara penjaga malam. Bagi Marwati Riza, penanda utama negara yang bercorak *welfare state* ialah dengan mewujudkan kesejahteraan umum bagi masyarakat.¹⁰⁰

⁹⁷ Marwati Riza, *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri*, (Makassar: AS Publishing, 2009), hlm. 5.

⁹⁸ M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1959), hlm. 299.

⁹⁹ Marwati Riza, *Op.Cit.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 68.

“... the social security system a key element of the complex and highly regulated network of conditional support provided by the state to citizens who lack the financial or physical means to meet their basic needs. This overall network of support has traditionally formed the basic, primary, role of the welfare state.”¹⁰¹

Anders Vilhelm Lunstedt berpendapat bahwa apa syarat yang menjadi pendorong bagi seluruh masyarakat dalam satu masa dengan capaian tujuan yang sama kalau bukan untuk *social welfare*. Pendapat ini juga diamini oleh Nathan Roscoe Pound, tetapi Lunstedt lebih realistis memandang persoalan kesejahteraan ini sebagai keinginan besar manusia yang hidup dan bertumbuh dengan memadai.¹⁰²

Menurut Jürgen Habermas, ada beberapa jaminan yang menjadi tanggungan negara sebagai bentuk kesejahteraan masyarakat yang butuh perlindungan, seperti risiko pemutusan hubungan kerja, kecelakaan yang mengakibatkan cacat fisik permanen, penyakit, usia tua, kematian para tulang punggung keluarga yang semuanya mesti menjadi tanggungan negara dalam menyejahterakan rakyatnya.¹⁰³ R. Mishra dalam Neville Harris menyebutkan:

“... an accurate and perhaps more all-embracing definition of a welfare state today than Briggs’s is Mishra simpler dual conceptualization: the state accepts responsibility for welfare and provides mechanism institutions and procedures for the

¹⁰¹ Neville Harris, *Social Law Security, Law in Context*, (New York: Oxford University Press, 2000), hlm. 1.

¹⁰² Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara; Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, (Bandung: Bee Media Indonesia, 2010), hlm. 9.

¹⁰³ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State; Sociological Introduction*, (California: Stanford University Press, 1992), hlm. 126.

*delivery of the services and other forms of provisions required to meet basic need.*¹⁰⁴

Negara Republik Indonesia memiliki tujuan, sebagaimana telah diamanatkan dalam alinea keempat preambuli UUD NRI 1945, yang memiliki makna ke bentuk *welfare state*. Pemerintah Republik Indonesia harus “campur tangan” mengurus sosio-ekonomi warganya, terutama kelompok rentan, karena itu sudah menjadi tujuan negara yang bercirikan konsep *welfare state*.¹⁰⁵ Potensi risiko bagi kelompok rentan mewajibkan negara memberi stimulan ekonomi bagi yang terdampak. C.A. Kulp dan John W., membagi kelompok risiko ini menjadi “kelompok berisiko fundamental” dan “kelompok berisiko khusus”.¹⁰⁶

Kedua kelompok risiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena risiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana risiko ekonomis. Sedangkan risiko khusus yaitu risiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.¹⁰⁷

Model utama dari sistem kesejahteraan ini, yakni *the residualist and institutional models*. Pada dasarnya negara kesejahteraan mempunyai gagasan bahwa penyediaan kesejahteraan merupakan fungsi utama dari masyarakat industri modern. Negara kesejahteraan harus memiliki cita-cita mempertahankan standar hidup layak bagi

¹⁰⁴ Neville Harris, *Op.Cit.*, hlm. 5.

¹⁰⁵ Marwati Riza, *Op.Cit.*, hlm. 78.

¹⁰⁶ Santanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987), hlm. 7.

¹⁰⁷ *Ibid.*

semua warga negara, dengan jaminan tanpa syarat. Selain itu penyediaan kesejahteraan publik bertujuan untuk mendistribusikan kembali sumber daya yang berpihak pada mereka yang memperoleh sedikit keuntungan dari mekanisme utama pasar dan ekonomi,¹⁰⁸ yang mana oleh W. Friedmann, sebutkan “negara sebagai *provider*” atau penyedia.

Fungsi ini berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam kapasitas ini, negara bertanggung jawab untuk menyediakan dan memberikan pelayanan-pelayanan sosial untuk memberikan jaminan standar hidup minimal dan memberikan kelonggaran atau kebebasan atas kekuatan-kekuatan ekonomi.¹⁰⁹

Mengenai makna *welfare state* dalam UUD NRI 1945, menurut Jimly Asshidiqie merupakan norma dasar yang berdasar atas ekonomi (*economic constitution*), lebih jauh bahkan menyentuh aspek sosial (*social constitution*). Menurut Jimly, konsep konstitusi yang berpengaruh kuat dalam UUD NRI 1945, merupakan konsep yang umum ditemui pada negara yang bercorak sosialis.¹¹⁰

Fungsi melangsungkan *welfare state*, pada dasarnya membutuhkan peran negara yang tidak hanya sekadar sebagai “penjaga malam” saja. Negara harus mulai memasuki aktivitas yang lebih luas, seperti pembuatan undang-undang semu, perencanaan,

¹⁰⁸ Neville Harris, *Op.Cit.*, hlm. 6.

¹⁰⁹ lin Karita Sakharina, *Kewajiban Negara terhadap Pemenuhan Hak atas Kecukupan Pangan yang Layak di Indonesia*, (Makassar: Pustaka Pena Press, 2016), hlm. 20-21.

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 124.

perjanjian dan kepemilikan negara, keterbukaan dan penggugatan.¹¹¹ Maka dari itu, untuk menciptakan kesejahteraan dibutuhkan tanggung jawab negara terhadap warga negara demi tercapainya kesejahteraan negara. Oleh Burhanuddin, ada empat tanggung jawab negara terhadap warga negara yang mesti dipenuhi demi terpenuhinya hak dasar masyarakat. Keempat tanggung jawab itu, ialah: tanggung jawab negara sebagai *provider, regulator, entrepreneur, dan umpire*.¹¹²

2. Konsep Sistem Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat

Istilah 'sistem' berasal dari bahasa Yunani, yakni *systema*, yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*whole compounded of several parts*); Dapat juga bermakna: hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur (*an organized, functioning relationship among units or components*).¹¹³

Penggunaan istilah 'sistem' merujuk pada banyak hal, bahkan N. Jordan dalam tulisannya yang berjudul *Some Thinking about System* (1960) telah mengurai tidak kurang dari 15 macam cara masing-masing orang menggunakan istilah sistem tersebut.¹¹⁴ Di

¹¹¹ de Haan dalam Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 27-28.

¹¹² Lihat Burhanuddin, *Tanggung Jawab Negara dalam Menjamin Ketersediaan Energi bagi Rakyat*. Disertasi Ilmu Hukum FH Unhas, tidak diterbitkan, tahun 2019.

¹¹³ Shrode, Voich, dan Awad dalam Tatang M. Amirin, *Pokok-pokok Teori Sistem*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 1.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 2.

Indonesia, istilah sistem biasa digunakan ke dalam beberapa contoh-contoh berikut ini:¹¹⁵

- a. Sistem yang merujuk pada suatu kumpulan atau himpunan benda-benda yang disatukan atau dipadukan oleh suatu bentuk saling hubungan atau saling ketergantungan yang teratur; misalnya sistem tata surya, dan ekosistem.
- b. Sistem yang merujuk pada penyebutan alat-alat atau organ tubuh secara keseluruhan yang secara khusus memberikan andil atau sumbangan terhadap fungsi tubuh tertentu, yang rumit dan vital; misalnya sistem syaraf pada tubuh.
- c. Sistem yang merujuk pada sehimpunan gagasan (ide) yang tersusun (terorganisir), berisi prinsip, doktrin hukum, dan sebagainya yang membentuk suatu kesatuan yang logik dan dikenal sebagai isi buah pikiran aliran filsafat tertentu, ajaran agama, atau bentuk pemerintahan tertentu; misalnya sistem hukum eropa dan anglo, sistem pemerintahan demokratik, dan sistem masyarakat Islam.
- d. Sistem yang merujuk pada suatu hipotesis atau suatu teori yang biasanya dilawankan dengan tataran praktik; misalnya pendidikan sistematis, dan pengelolaan keuangan negara yang sistematis.
- e. Sistem yang merujuk pada hal-hal teknis dalam arti metode atau tata cara; misalnya sistem pengetikan dengan menggunakan sepuluh jari, sistem modul pengajaran, dan sistem pembinaan usaha mikro.

Merujuk pada pandangan Shrode dan Voich, maka secara garis besar pemakaian sistem tergolong ke dalam dua hal, “sistem sebagai entitas” dan “sistem sebagai metode atau tata cara”. Sederhananya, pemakaian sistem sebagai entitas merujuk pada wujud suatu materi yang mempunyai lapisan yang teratur dan membentuk suatu bagian tertentu. Penggunaan sistem dapat berupa *planning*, *method*, atau *procedures* dalam pencapaian tujuan.¹¹⁶

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 2-3.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 4.

Elias M. Awad menyebutkan ciri-ciri pokok suatu sistem dengan uraian yang ringkas sebagai berikut:¹¹⁷

- a. Sistem itu pada umumnya bersifat terbuka.
- b. Suatu sistem terdiri atas dua atau lebih subsistem. Dan setiap subsistem memiliki subsistem lagi yang lebih kecil; begitu seterusnya.
- c. Di antara subsistem-subsistem tersebut, mesti terdapat saling ketergantungan satu sama lain.
- d. Suatu sistem mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya (*self-adjustment*), hal ini disebabkan karena adanya sistem umpan balik (*feedback*).
- e. Sistem mesti memiliki kemampuan untuk mengatur diri sendiri (*self-regulation*).
- f. Sistem itu memiliki tujuan, sasaran atau capaian.

Satu sistem dapat mempunyai beragam tujuan, begitupun sebaliknya. Tujuan ganda dari suatu sistem tentu membingungkan, yang mana lebih dulu yang harus diprioritaskan? Shrode dan Voich menjawab kebingungan ini, dengan cara menetapkan prioritas, seperti capaian mutu atau kualitas, jumlah atau kuantitas, waktu dan biaya.¹¹⁸ Hanya saja dalam menetapkan prioritas tersebut, mesti ada sinergitas dari berbagai komponen sistem dalam menentukan capaian prioritas sebagai suatu bentuk solidaritas yang kompak.¹¹⁹

“Dengan mekanisme kontrol dalam menilai kemampuan menyesuaikan diri, dengan sendirinya kemampuan mengatur diri sendiri dapat tercapai. Konsep mekanisme kontrol dan pengaturan serta penyesuaian diri dapat digambarkan dengan bekerjanya alat termostat (alat pengatur suhu). Mekanisme kontrol itu berupa hasil karya (keluaran) sesuatu sistem dibandingkan dengan keluaran yang diharapkan atau diinginkan. Kemudian jika terdapat perbedaan (yang dihasilkan

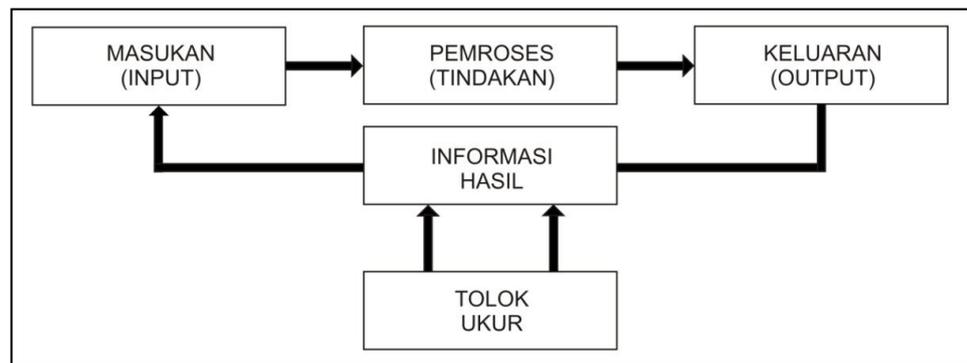
¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm 23-24.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 34.

tidak sesuai dengan yang direncanakan), maka masukannya diubah atau prosesnya disempurnakan.”¹²⁰

Berikut model mekanisme kontrol sederhana disertai umpan-balik (*feedback*) dari William H. Brickner.¹²¹



Bagan 1. Model Mekanisme Kontrol Sederhana

Pemahaman sistem yang telah dijelaskan sebelumnya merupakan suatu mekanisme yang tidak menyederhanakan suatu persoalan atau masalah. Terkadang, menyepelkan suatu masalah berdampak pada langkah solutif dalam menyelesaikan suatu masalah.¹²² Problema itu entah harus menyisipkan diri dengan sendirinya ataukah karena sifatnya sangat menyimpang harus dapat diserahkan kepada suatu ilmu pengetahuan tertentu yang lain, sebagaimana sistem itu perlu membenarkan diri karena isinya.¹²³

Ilmu hukum merupakan ilmu yang didasari atas asas-asas hukum yang mana merupakan satu bagian sistem yang saling berkesinambungan. Sebagaimana contoh hierarkis perundang-

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 43-45.

¹²² Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, 2012, hlm. 49.

¹²³ J.H.A. Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif (Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht)*, Penerjemah oleh Makkatutu, (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1975), hlm. 4.

undangan di Indonesia, yang saling terkait satu sama lain dalam tiap tingkatannya. Teori Hans Kelsen dengan *stufenbau theory*-nya juga menampakkan hal yang sama.¹²⁴

“Beberapa alasan lain untuk mempertanggungjawabkan hukum yang merupakan satu sistem, yaitu sebagai berikut:

- a. Suatu sistem hukum itu dapat disebut demikian karena ia bukan sekadar merupakan kumpulan peraturan-peraturan belaka;
- b. Peraturan-peraturan itu diterima sebagai sah apabila dikeluarkan dari sumber atau sumber-sumber yang sama;
- c. Sumber-sumber yang demikian itu dengan sendirinya melibatkan kelembagaan;
- d. Ikatan sistem tercipta pula melalui praktik penerapan peraturan-peraturan hukum;
- e. Praktik menjamin terciptanya susunan kesatuan dari peraturan-peraturan tersebut dalam dimensi waktu.”¹²⁵

Hal yang sama juga disampaikan oleh Lon L. Fuller yang menguraikan delapan poin yang ia istilahkan *Principles of Legality*. Isinya sebagai berikut:¹²⁶

- a. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan.
- b. Peraturan-peraturan yang dibuat itu harus diumumkan.
- c. Tidak boleh ada aturan yang berlaku surut.
- d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang mampu dimengerti.
- e. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi.
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

¹²⁴ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, 2012, hlm. 50.

¹²⁵ R.W.M. Dias dalam Satjipto Rahardjo. *Ibid.*, hlm. 50-51.

¹²⁶ Lon L. Fuller dalam Satjipto Rahardjo, *Ibid.*

Mengkaji soal hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum, seperti berikut ini:¹²⁷

- a. Komponen struktur (*structure*). Komponen ini merupakan kelembagaan atau aparat hukum yang diciptakan oleh sistem hukum;
- b. Komponen substansi (*substance*). Komponen yang berupa norma-norma hukum, berupa peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan yang dipergunakan oleh aparat hukum dan mereka (masyarakat) yang diatur.
- c. Komponen kultural (*culture*). Komponen yang berisikan ide-ide, sikap-sikap, harapan, dan doktrin tentang hukum. Dalam hal ini dibedakan antara *internal legal culture*-nya para aparat hukum dan *external legal culture*-nya para masyarakat pada umumnya.

Dari ketiga komponen sebelumnya, pengaruh kuat hadir dari komponen ketiga, perihal “kultur hukum” suatu bangsa. Menurut Esmi Warassih, ada kebiasaan yang berbeda di tiap tingkatan kelas kehidupan.

“...seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak patuh terhadap hukum sangat bergantung pada kultur hukum suatu bangsa. Dapat dikatakan bahwa kultur hukum seseorang dari lapisan bawah akan berbeda dengan mereka yang berada di lapisan atas. Demikian pula, kultur hukum seorang pengusaha berbeda dengan orang-orang yang bekerja sebagai pegawai negeri.”¹²⁸

Hal sama juga dikemukakan oleh Musakkir, yang melihat kondisi ini dalam praktik yang berlaku di masyarakat.

“...kultur merupakan aspek simbolik dari kehidupan sosial, yang meliputi ungkapan-ungkapan tentang apa yang benar, apa yang seharusnya, apa yang salah, apa yang pantas dan

¹²⁷ Lawrence M. Friedman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum; Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011), hlm. 71.

¹²⁸ *Ibid.*

tidak pantas. Kultur para pihak baik yang konvensional maupun yang inkonvensional berhubungan dengan religi mereka, penampilan mereka, latar belakang mereka, maka pihak yang konvensional lebih memungkinkan menggunakan hukum dan berhasil dalam kasus mereka.”¹²⁹

Adanya perbedaan ini membuat kehidupan ber hukum memiliki pola tanggap yang mengikuti perkembangan. Jika hukum tidak mampu menyesuaikan atau tidak tanggap terhadap perubahan-perubahan sosial demikian, pertanda bahwa hukum mempertahankan dirinya sebagai institusi yang tertutup, yang secara otomatis juga bertentangan dengan karakteristik pokok dari sistem hukum. Menurut Northop, pada dasarnya norma sosial yang hidup dalam masyarakat mesti dipahami agar hukum dapat dimengerti secara utuh.¹³⁰

“...sistem hukum dapat menimbulkan atau memengaruhi tingkah laku warga masyarakat. Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem.”¹³¹

Keadaan yang demikian digambarkan dalam ragaan model bekerjanya hukum oleh Chambliss-Seidman. Hukum memiliki implikasi yang dapat menimbulkan atau memengaruhi perilaku masyarakat.

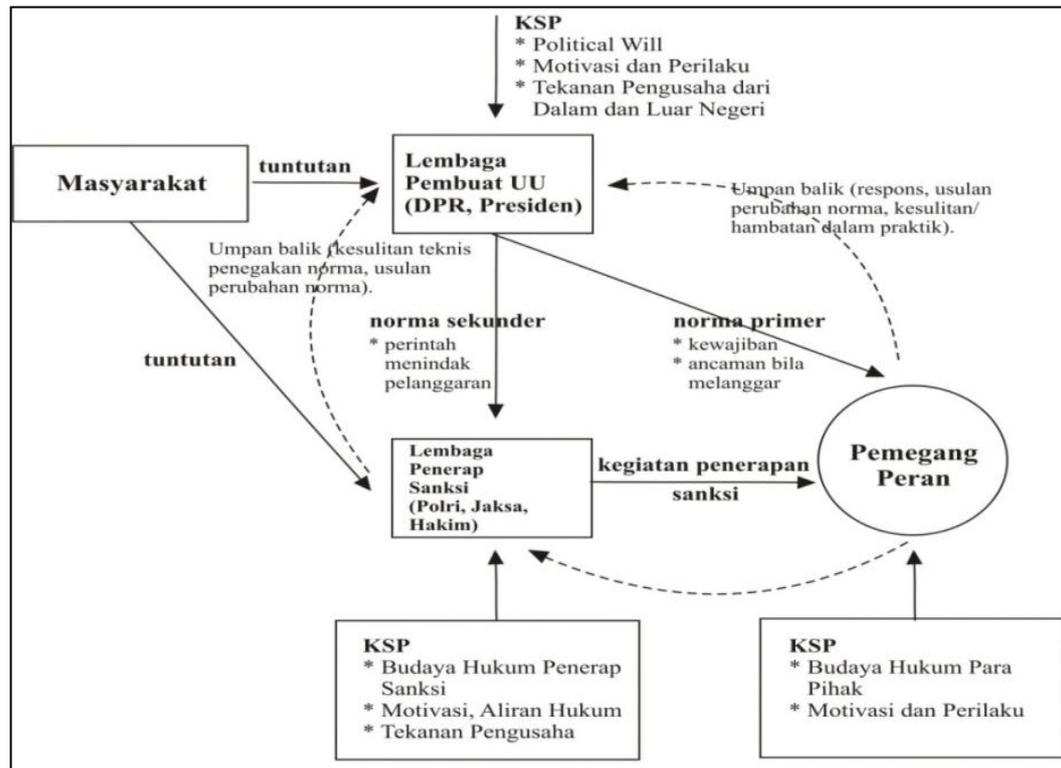
“...peranan ini hanya dapat dilakukan dengan persyaratan bahwa peraturan hukum ditetapkan berdasarkan kehendak sebagai variabel bebas (*independent variabel*). Sedangkan faktor-faktor yang memengaruhi pemilihan dan pengidentifikasian sistem hukum dimaksudkan sebagai variabel operasional atau penjelasan. Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yakni; Lembaga pembuat hukum (*law making institutions*); Lembaga penerap sanksi (*sanction activity*

¹²⁹ Musakkir, *Op.Cit.*, hlm. 31-32.

¹³⁰ Northop dalam Esmi Warassih, *Op.Cit.*, hlm. 8.

¹³¹ Suteki, *Op.Cit.*, hlm. 114.

institutions); Pemegang peran (*role occupant*); serta kekuatan sosial personal (*societal personal force*)—‘Budaya hukum’ (*legal culture*) dan unsur-unsur ‘umpan balik’ (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.”¹³²



Bagan 2. Ragaan Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat¹³³

Salah satu proposisi dari satu rangkaian proposisi yang dikemukakan sehubungan dengan model tentang hukum dan perubahan social tersebut, Seidman berucap begini:

“bagaimana suatu lembaga penegak hukum itu akan bekerja sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum yang merupakan fungsi dari peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks dari kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lain yang bekerja terhadapnya,

¹³² *Ibid.*, hlm. 117-118.

¹³³ Suteki melakukan penyesuaian terhadap teori dari Chambliss-Seidman. Menurut Suteki, hal ini disesuaikan dengan kondisi hukum di Indonesia. *Ibid.*

dan umpan balik yang datang dari para pemegang peran (*role occupants*).¹³⁴

3. Perspektif *Socio-Legal Studies*

Eksponen *Sociological Jurisprudence*, Eugen Ehrlich dan Nathan Roscoe Pound, bahu-membahu membangkitkan kembali pemikiran dari Emile Durkheim, Max Weber, dan Karl Marx (tiga pendahulu perintis kajian ilmu sosial) di tengah gempuran paham positivis yang kukuh. Keduanya berdiri tegak di tengah arus deras pemikiran dan “khotbah-khotbah eksponen positivime hukum”.

Kaum positivis percaya “norma yang padu, logis dan otonom” adalah hukum yang lepas dari pengaruh “politik, ekonomi dan budaya”. Sebaliknya, Ehrlich dan Pound melawan sekuat-kuatnya arus positivisme, bahwa “hukum berada dalam pengaruh tiada henti dari faktor-faktor non-hukum”, atau tidak terlepas dari pengaruh politik, ekonomi dan budaya. Itu sebabnya, Ehrlich berprinsip, “hukum yang baik adalah yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*).¹³⁵

Perkembangan pemikiran dari Eugen Ehrlich dan Nathan Roscoe Pound dimulai pada abad ke-XX. Gerakan keduanya lahir sebagai anti-tesis terhadap filsafat positivisme yang didorong oleh

¹³⁴ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum; Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 28-29.

¹³⁵ Rikardo Simarmata, *Socio-Legal Studies dan Gerakan Pembaharuan Hukum*, artikel dimuat dalam jurnal: *Digest Law, Society & Development*, Vol. 1 Desember 2006 – Maret 2007, tanpa halaman.

Auguste Comte (1789-1857) dan berimplikasi terhadap kajian ilmu-ilmu sosial.¹³⁶

Secara bertahap, pada abad ke-XX, arus kajian-kajian sosial menjadi pesaing kuat arus kajian positivis. Kelahiran mashab *sociological jurisprudence*, diikuti mashab *realist jurisprudence*, menjadi penentang para pemikir positivisme. Semakin berkembangnya kajian sosial pada rentang tahun 1960 hingga 1970-an, melahirkan kritik keras terhadap positivisme hukum yang bercokol sebelum rentang tahun tersebut. Perubahan tatanan masyarakat dalam memandang hukum disebabkan karena maraknya kajian dan gerakan sosial pada masa tersebut.

“Dua dekade tersebut, di beberapa belahan dunia muncul skeptisisme dan kelesuan ekonomi akibat perang dunia I dan II—terkecuali Eropa daratan dan Amerika Serikat (khusus negara pemenang)—yang tumbuh menjadi negara dengan pertumbuhan ekonomi yang mengesankan. Amerika Serikat bahkan diindikasikan sudah berubah menjadi sebuah masyarakat yang makmur (*affluent society*). Namun, kemajuan yang membawa kemakmuran ini dianggap justru menjerumuskan manusia ke dalam dehumanisasi.”¹³⁷

Ahmad Suhelmi menjelaskan bahwa kemajuan Eropa dan AS pasca dua perang besar, hanyalah kemajuan materi semata, tetapi kemajuan dari segi hubungan emosional antar manusia dan

¹³⁶ F. Budi Hardiman, *Filsafat Modern Dari Machiavelli sampai Nietzsche*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 204-205.

¹³⁷ Rikardo Simarmata, *Loc.Cit.*, tanpa halaman.

penghargaan terhadap kemanusiaan (humanisasi) hilang di balik nominal uang.¹³⁸

Pada waktu itu, ilmu hukum berkiblat pada filsafat positivism, yang ditengarai ikut memberikan sumbangsih kepada bentuk dehumanisasi. Dan rezim positivisme hukum menyumbang angka besar terhadap masalah-masalah sosial yang ada. Ketidakmampuan positivisme hukum ditengarai karena dua faktor berikut¹³⁹

- a) Bangunan sistem hukum beserta doktrin-doktrin yang menopangnya memang tidak memungkinkan hukum melakukan perubahan sosial atau menghadirkan keadilan substantif.
- b) Kondisi pertama tersebut, disebabkan oleh faktor kedua, yakni tercemarnya institusi-institusi hukum karena bekerja sebagai alat kekuasaan sehingga menyebabkan sulitnya menghadirkan tertib hukum seperti yang dijanjikan oleh penganjur positivisme hukum. Situasi-situasi tersebut dianggap tidak terlepas dari watak dogmatika hukum (*legal dogmatics*) yang menjauhkan diri dari sentuhan aspek-aspek sosial.

Pendekatan ilmu sosial dalam menjelaskan fenomena hukum akhirnya mendapat cukup tempat yang mana selama ini positivisme hukum begitu dominan. Nonet dan Selznick menuliskan:¹⁴⁰

“Masa dua puluh tahun terakhir ini (masa 60-70an) menjadi bangkitnya kembali ketertarikan pada persoalan-persoalan dalam institusi-institusi hukum, yaitu bagaimana institusi-institusi hukum bekerja, berbagai kekuatan yang memengaruhinya, serta berbagai keterbatasan dan kemampuannya”

¹³⁸ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 373.

¹³⁹ Rikardo Simarmata, *Loc.Cit.*, tanpa halaman.

¹⁴⁰ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Penerjemah oleh Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm. 1.

Pada saat ilmu sosial mendapat cukup tempat, kajian tentang hukum dan masyarakat (*law and society*) hadir memberi ulasan-ulasan yang komprehensif dalam berbagai masalah hukum yang timbul. Dengan begitu, kajian hukum semakin kaya dengan hadirnya kajian sosial yang secara bersama-sama mendudukan masalah-masalah dengan deskripsi yang padu dan rasional.¹⁴¹

“Nonet dan Selznick mengatakan bahwa merebaknya kajian-kajian ilmu sosial terhadap hukum pada dekade 1960 sampai 1970-an, merupakan suatu kebangkitan kembali, bukan suatu rintisan yang baru sama sekali. Pernyataan ini disebabkan karena pada abad XIX—satu abad sebelumnya yang mana Emile Durkheim, Max Weber dan Karl Marx—telah dikembangkan kajian sosial terhadap hukum. Sekali pun ketiganya memiliki pendekatan dan penjelasan yang berbeda, namun kajian mereka sama-sama menggambarkan keterkaitan erat antara hukum dengan struktur sosial dan, deskripsi keterkaitan antara perubahan hukum dengan perubahan sosial yang lebih besar.”¹⁴²

Dari keadaan tersebut, perkembangan hukum dan masyarakat mulai dilirik kembali oleh para ahli hukum—yang kemudian disebut *law and society studies* atau kajian hukum dan masyarakat. Beberapa masa kemudian, label ini berubah nama ke kajian sosial tentang hukum atau *socio-legal studies*. Mengenai perubahan ini, Brian Z. Tamanaha menjelaskan:¹⁴³

¹⁴¹ “Bangkitnya kembali denyut nadi pendekatan ilmu sosial terhadap hukum salah satunya ditandai dengan lahirnya sejumlah jurnal-jurnal ilmiah seperti *Law and Society Review*, yang berdiri pada tahun 1966.” Lihat Rikardo Simarmata, *Loc.Cit.*, tanpa halaman.

¹⁴² Durkheim dan Weber sama-sama melihat hukum sebagai hasil dari konsensus (*product of the common values*), sementara Marx justru melihat hukum dengan pendekatan konflik. Menurut Marx, hukum berperan sebagai ekspresi sekaligus alat untuk mempromosikan kepentingan kelompok yang berkuasa. Lihat Rikardo Simarmata, *Ibid.* tanpa halaman.

¹⁴³ Brian Z. Tamanaha, *Realistic Socio-Legal Theory Pragmatism and a Social Theory of Law*, (New York: Oxford University, 1997), hlm. 1.

“...label atau julukan *socio-legal studies* juga ditujukan kepada *law and society studies*. Namun, belakangan istilah yang lebih disukai adalah “*socio-legal studies*”. Dengan demikian, istilah *socio-legal studies* sinonim dengan istilah *law and society studies*.”

Sulistiyowati Irianto mengatakan “studi *socio-legal* sebenarnya bukan studi yang benar-benar baru.”¹⁴⁴ Menurutnya, “studi *socio-legal* bersifat interdisipliner ini merupakan ‘hibrida’ terhadap studi besar tentang ilmu hukum dan ilmu-ilmu tentang hukum dari perspektif kemasyarakatan yang lahir sebelumnya.”¹⁴⁵

Kebutuhan untuk menjelaskan lebih jauh mengenai persoalan hukum secara lebih bermakna dan lebih teoritikal, menghidupkan kajian *socio-legal* yang berguna dalam kehidupan sosial.¹⁴⁶ Hal ini sejalan dengan pandangan Alan Hunt yang menyatakan bahwa:

“...kajian-kajian sosial mengenai hukum maupun pemikiran kritis mengenai hukum sama-sama berasumsi: hukum tidak terletak di dalam ruang hampa. Hukum tidak dapat eksis, dan oleh karena itu tidak dapat dipelajari, dalam ruang yang vakum.”¹⁴⁷

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Ronny H. Soemitro yang menjelaskan keterkaitan hukum dan ruang sosial yang memengaruhi pola bekerjanya hukum.

¹⁴⁴ Term “baru” di sini merujuk pada perkembangan kajian ini di Indonesia, walaupun pada dasarnya sudah ada sejak tahun 1960 hingga 1970-an di Amerika. Kebangkitan kajian-kajian sosial ditandai juga dengan hadirnya Studi Kritis Terhadap Hukum atau *Critical Legal Studies (CLS)*, yang selanjutnya memengaruhi kelahiran dua aliran setelahnya: *feminist jurisprudence* dan *critical race theories*. Lihat Sulistiyowati Irianto, dkk., *Kajian Sosio-Legal: Memperkenalkan Kajian Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya* (Denpasar: Pustaka Larasan bekerjasama dengan Universitas Indonesia, Universitas Leiden, dan Universitas Groningen, 2012), hlm. 1.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁴⁷ Alan Hunt, *Explorations in Law and Society Toward Constitutive Theory of Law*, (New York: Routledge, 1993), hlm. 37.

“Hukum terletak dalam ruang sosial yang dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum. Hukum tidak hanya dilihat sebagai suatu entitas normatif, melainkan juga sebagai bagian riil dari sistem sosial dalam kaitannya dengan variabel sosial lain yang ada di dalam masyarakat.”¹⁴⁸

Sekalipun, terdapat sedikit perbedaan antara kajian-kajian sosial terhadap hukum dengan pemikiran kritis mengenai hukum, kajian sosial terhadap hukum berorientasi terhadap pemecahan masalah hukum dengan bantuan ilmu sosial.

“*Socio-legal studies* melihat hukum sebagai salah satu faktor dalam sistem sosial yang dapat menentukan dan ditentukan. Ada sejumlah istilah yang digunakan untuk menggambarkan hal ini, seperti: *apply social science to law*, *social scientific approaches to law*, dan *disciplines that apply social scientific perspective to study of law*. Sedangkan *critical legal thought*, mencoba menjelaskan hukum dengan meminjam bantuan dari ilmu-ilmu sosial.”¹⁴⁹

Sulistiyowati Irianto menjelaskan bahwa studi *socio-legal* meletakkan konsep serta teori berdasar atas pendekatan interdisipliner ilmu atau dari berbagai disiplin ilmu. Pendekatan interdisipliner yang dimaksud merupakan kombinasi disiplin ilmu dengan fenomena hukum yang terikat keadaan sosial, politik, ekonomi, budaya yang mana hukum itu berada.¹⁵⁰

Sulistiyowati Irianto menegaskan bahwa pada umumnya para akademisi *socio-legal* tetap berumah di fakultas hukum. Mereka (para akademisi *socio-legal*) tetap mengadakan kontak, tetapi secara

¹⁴⁸ Ronny H. Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), halaman 34.

¹⁴⁹ Rikardo Simarmata, *Loc.Cit.*, tanpa halaman.

¹⁵⁰ Sulistiyowati Irianto, *Op.Cit.*

terbatas dengan para sosiolog, karena studi ini hampir tidak dikembangkan di jurusan sosiologi atau ilmu sosial yang lain.¹⁵¹

Mengutip pendapat Wheeler dan Thomas dalam karya Banakar yang berjudul *Law, Sociology and Method*, menjelaskan bahwa:

“...kajian *socio-legal* adalah suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum. Kata “*socio*” dalam *socio-legal studies* merepresentasi keterkaitan antar konteks di mana hukum berada (*an interface with a context within which law exists*). Itulah sebabnya mengapa ketika seorang peneliti *socio-legal* menggunakan teori sosial untuk tujuan analisis, mereka sering tidak sedang bertujuan untuk memberi perhatian pada sosiologi atau ilmu sosial yang lain, melainkan tertuju kepada hukum dan studi hukum itu sendiri. Sebagai suatu *school of thought* “baru”, studi ini melalui berbagai buku mutakhir dan jurnal sudah menggambarkan teori, metode, dan topik-topik yang semakin mantap menjadi perhatian dari para penekunnya.”¹⁵²

Socio-legal studies dengan demikian, tetap merupakan penelitian hukum, walaupun sesungguhnya berada “di antara dua kaki”, yaitu kajian normatif (doktrinal) di satu sisi dan, kajian sosial (nondoktrinal) di sisi yang lain. Kajian normatif dalam hal ini adalah “pendekatan hukum” yang positif dan kajian sosial sendiri merupakan “pendekatan sosial” dalam melihat hukum yang diterapkan.¹⁵³ Hal ini kemudian berimplikasi pada aspek metodologisnya, yakni kombinasi antara normatif dan empirik. Menurut D.H.M. Meuwissen:

“...daftar ilmu-ilmu sosial yang masuk ke dalam *socio-legal studies* tergolong sebagai ilmu hukum (dalam arti luas).

¹⁵¹ Banakar dan Travers dalam Sulistyowati Irianto, *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ F.X. Adji Samekto, *Dari Modernisme Ke Post-Modernisme; Perkembangan Sejarah Pemikiran Hukum*. Bahan Matrikulasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (PDIH-Undip), di Semarang pada tanggal 6 Oktober 2010, hlm. 34.

Menurutnya, ilmu hukum pun dibagi ke dalam dua kelompok, yakni: ilmu hukum normatif, yang juga populer disebut sebagai dogmatika hukum dan ilmu hukum empirik.”¹⁵⁴

Kombinasi normatif dan empirik dapat merujuk pada dua pandangan ahli hukum berikut, walaupun pada dasarnya kedua ahli tersebut saling bersinggungan dalam hal metodologi. Peter Mahmud Marzuki memberikan definisi mengenai “penelitian hukum normatif” sebagai:

“Suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”¹⁵⁵

Adapun “penelitian hukum empiris” menurut Soerjono Soekanto, adalah penelitian:

“...mengaitkan hukum dengan peri-kelakuan nyata manusia sehingga ruang lingkup penelitian hukum empiris adalah derajat efektifitas hukum, artinya sampai sejauh mana hukum benar-benar berlaku di dalam kenyataan pergaulan hidup. Penelitian hukum empiris tidak hanya tertuju pada warga-warga masyarakat tetapi juga kepada penegak hukum dan fasilitas yang diharapkan akan menunjang pelaksanaan peraturan tersebut.”¹⁵⁶

Studi *socio-legal* hadir dengan berbagai bahan yang cukup luas bagi peneliti yang ingin meneliti persoalan hukum. Cakupan luas ini terkait dengan pendekatan yang mengkombinasikan hukum doktriner dan hukum empirik.

¹⁵⁴ Rikardo Simarmata, *Loc.Cit.*, tanpa halaman.

¹⁵⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 35.

¹⁵⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2005), hlm. 32.

“Hal ini sangat membantu menjawab keraguan para ahli hukum khususnya di Indonesia, tentang di mana letak akar pohon ilmu dan konsekuensi metodologisnya. Metode *socio-legal* menunjukkan ruang-ruang di mana perbincangan mengenai akar pohon ilmu adalah masa lalu. Kebutuhan menggunakan pendekatan hukum doktriner dan penelitian hukum empirik akan sangat bergantung pada permasalahan apa yang akan dijelaskan dalam penelitian dan kajian.”¹⁵⁷

a. Interdisipliner Ilmu dalam *Socio-Legal Studies*

Telah diuraikan sebelumnya, bahwa kajian *socio-legal* adalah kajian yang didasari atas pendekatan interdisipliner ilmu. Tentu penggunaan metodologi ini sangatlah luas, maka sangat keliru jika menganggap *socio-legal studies* semata penelitian hukum empirik.¹⁵⁸

“Bagaimanapun para ahli *socio-legal* harus memiliki pemahaman tentang peraturan perundang-undangan, instrumen dan substansi hukum yang terkait dengan bidang studinya, dan kemudian menganalisisnya.”¹⁵⁹

Pendekatan *socio-legal studies* yang banyak mereplikasi metode sosiologi dan antropologi sebagai induk dari ilmu-ilmu sosial berguna bagi para peneliti *socio-legal*.

“...dengan pendekatan sosiologi atau antropologi, substansi hukum dapat lebih dapat dijelaskan secara lebih mendasar. Beberapa pendekatan terkini, seperti analisis wacana (*discourse analysis*), kajian budaya (*cultural studies*), feminisme dan aliran posmodernisme mendapat tempat dalam penelitian *socio-legal*. Isu-isu yang dipelajari juga sangat beragam, seperti proses pembuatan hukum, studi mengenai pengadilan (*courtroom studies*), penyelesaian sengketa di luar pengadilan, korupsi, isu hukum lingkungan dan sumberdaya alam, isu hukum

¹⁵⁷ Sulistyowati Irianto, *Op. Cit.*, hlm. 15-16.

¹⁵⁸ Suatu ranah penelitian hukum yang biasanya diasosiasikan dengan studi lapangan untuk mengetahui bagaimana hukum bekerja dan beroperasi dalam masyarakat. *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁵⁹ *Ibid.*

menyangkut perburuhan dan keadilan gender, dan banyak lagi.”¹⁶⁰

Namun yang mesti diperhatikan dengan saksama, kajian *socio-legal* berbeda dengan sosiologi hukum dan, *sociological jurisprudence*. Tiga bidang disiplin ilmu tersebut, sering dimaknai oleh beberapa pakar sebagai sesuatu yang sama saja, tetapi bagi beberapa pakar lain—Sulistyowati Irianto termasuk di dalamnya—menganggap hal ini sebagai kekeliruan atau kesalahpahaman dengan menyamakan antara studi *socio-legal*, sosiologi hukum, dan *sociological jurisprudence*.¹⁶¹ Menurut Sulistyowati Irianto:

“*Socio-Legal* sebaiknya tidak dicampuradukkan dengan sosiologi hukum yang berkembang di banyak negara yang ada di Eropa Barat atau aliran pemikiran *Law and Society* di Amerika yang lebih kuat mengadopsi ikatan disipliner dengan ilmu-ilmu sosial.”¹⁶²

Selain dengan sosiologi hukum, persinggungan juga hadir melalui kajian *sociological jurisprudence* yang digagas oleh Nathan Roscoe Pound di AS pada tahun 1930-an yang lebih mengacu kepada pemikiran realisme dalam ilmu hukum.

“...meskipun hukum adalah sesuatu yang dihasilkan melalui proses yang dapat dipertanggungjawabkan secara logika imperatif, namun *the life of law has not been logic, it is (socio-psychological) experience*-nya tetap ada. Hakim yang bekerja haruslah proaktif membuat putusan untuk menyelesaikan perkara dengan memperhatikan

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Banakar dan Travers, studi *socio-legal* berbeda dengan sosiologi hukum yang benih intelektualnya terutama berasal dari sosiologi arus utama, dan bertujuan untuk dapat mengkonstruksi pemahaman teoretik dari sistem hukum. Hal itu dilakukan oleh para sosiolog hukum dengan cara menempatkan hukum dalam kerangka struktur sosial yang luas. Banakar dan Travers dalam Sulistyowati Irianto, *Ibid.*, hlm. 4.

kenyataan-kenyataan sosial. Dengan demikian putusan hakim selalu dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat. Dari pemikiran inilah lahir doktrin baru dalam *sociological jurisprudence* tentang *law is a tool of social engineering*.¹⁶³

Sulistyowati Irianto juga menambahkan, selain ketiga kajian tersebut, satu (sub) disiplin ilmu lagi yakni Antropologi Hukum, pun terkadang disamakan dengan studi *socio-legal*.

“Antropologi Hukum adalah suatu cabang ilmu yang mempelajari bagaimana hukum sebagai bagian dari kebudayaan, bekerja dalam keseharian masyarakat. Dalam kajiannya, berkerjanya hukum dijelaskan melalui hubungannya dengan unsur kebudayaan yang lain, yaitu ekonomi, sosial, relasi kekuasaan, juga religi. Pendekatan yang paling dominan dalam antropologi hukum adalah tentang pendekatan pluralisme hukum yang lahir dari isu-adanya keberagaman hukum dalam masyarakat.”¹⁶⁴

Meskipun terdapat perbedaan karakteristik dari kajian *socio-legal* dengan sosiologi hukum, *sociological jurisprudence*, dan antropologi hukum, tetapi ada kesamaan mendasar terutama dalam aspek *school of thought* keempatnya. Hal mana menempatkan kesemuanya ke dalam “studi-studi hukum alternatif”.¹⁶⁵

Setidaknya, ada lima instrumen utama (primer) dan tiga instrumen bantuan (sekunder) yang kerap digunakan dalam kajian *socio-legal*. Instrumen tersebut diperkenalkan oleh Brian Z.

¹⁶³ Soetandyo Wignjosoebroto, *Optik Sosiologi Hukum dalam Mempelajari Hukum, dalam Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: HuMA, 2002), hlm. 8-16.

¹⁶⁴ Sulistyowati Irianto, *Op. Cit.*, hlm. 4-5.

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 5.

Tamanaha. Instrumen tersebut yang kerap masuk dalam daftar kajian dibagi atas dua bagian, antara lain:¹⁶⁶

- 1) Instrumen ilmu-ilmu empiris yang berobjekkan hukum seperti Semiotika Hukum yang terdiri atas: Semantika, Sintaktika, dan Pragmatika Hukum.
- 2) Instrumen ilmu empiris hukum yang terdiri dari: Sosiologi Hukum¹⁶⁷, Sejarah Hukum, Antropologi Hukum, Psikologi Hukum, dan Politik Hukum (hubungan politik dengan hukum).

Sosiologi hukum dalam *socio-legal* hanyalah satu dari sekian pengelompokan dan masih terus dapat berkembang dan menyentuh beberapa instrumen lainnya, mengingat jumlah ilmu-ilmu empiris hukum tentu tidak terbatas pada delapan ilmu itu saja. Nicola Lacey bahkan menambah daftar kajian yang turut serta dalam mengkaji hukum, seperti disiplin ilmu ekonomi dan ilmu kedokteran.¹⁶⁸

b. Pengaruh *Socio-Legal Studies* terhadap Pembangunan Hukum di Indonesia

Melalui kegiatan “pembentukan hukum”, “penemuan hukum”, dan “bantuan hukum”, pemerintah dengan berbagai perangkatnya, dapat dikatakan telah melakukan pembaruan hukum secara praktis. Apabila sampai pada tahap teoretis, maka biasanya pembaruan hukum setahap lebih maju hingga mampu

¹⁶⁶ Brian Z. Tamanaha, *Op.Cit.*, hlm. 2.

¹⁶⁷ Sulistyowati Irianto menegaskan bahwa hal pertama yang perlu dipahami adalah studi *socio-legal*, tidak identik dengan sosiologi hukum, ilmu yang sudah banyak dikenal di Indonesia sejak lama. Istilah “*socio*” tidaklah merujuk pada kata: sosiologi. Lihat Sulistyowati Irianto, *Op.Cit.*, hlm. 2-3.

¹⁶⁸ Shidarta dalam Esmi Warassih, dkk., *Penelitian Hukum Interdisipliner; Sebuah Pengantar Menuju Socio-Legal*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 45-46.

memperbaiki atau menyempurnakan pemikiran hukum yang telah ada sebelumnya.¹⁶⁹

Buku yang ditulis oleh Khudzaifah Dimiyati yang berjudul *Teoritisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, sebagian mengenai materi *socio-legal studies* di dalam buku tersebut telah dibahas, yang mana secara histori hadirnya cakupan materi dalam buku tersebut bertujuan mengembangkan ilmu hukum teoretis di Indonesia. Sedangkan dalam ranah praktis, seperti advokasi hak-hak rakyat, penggunaan dan pengembangan *socio-legal studies* banyak digunakan oleh praktisi hukum. Hal mana dapat ditemukan dalam tulisan yang berjudul *Pendidikan Hukum Kritis: Asal-Usul, Faham, Prinsip dan Metode* yang dimuat di jurnal hukum JENTERA, terbitan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Universitas Indonesia, Jakarta.

Khudzaifah Dimiyati membatasi kajiannya pada masa 1945 hingga 1990. Dimiyati menemukan tiga periode pemikiran hukum di Indonesia, antara tahun 1945-1960, 1960-1970, dan 1970-1990.

“Rumusan pemikiran hukum pada masa pertama dan kedua ditandai dengan dua karakteristik penting, yakni: *Pertama*, berkuat pada aspek normatif; dan *Kedua*, memiliki komitmen yang kuat terhadap hukum adat.

¹⁶⁹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 117.

Sementara pemikiran pada masa ketiga dikategorikan bersifat transformatif. Masing-masing periode memiliki tokoh-tokoh pemikir, seperti Soepomo dan Soekanto adalah tokoh pada masa pertama. Kemudian Djokosoetono, Hazairin dan Djodjodigono merupakan tokoh pada masa kedua. Sedangkan Satjipto Rahardjo, Mochtar Kusumaatmadja dan Sunaryati Hartono, dianggap sebagai tokoh pada masa ketiga.”¹⁷⁰

Khudzaifah Dimiyati memandang kuatnya pengaruh empirik pada periode ketiga yang memberi koreksi atas pengaruh kuat aspek normatif terhadap periode sebelumnya. Logika formal-positivistik dalam aspek normatif dinilai gagal menjelaskan situasi sosial.

“Teori positivistik dianggap hanya mampu menjelaskan keadaan-keadaan normal. Dalam situasi semacam itu, diperlukan perubahan radikal pada pemikiran hukum untuk Indonesia. Dibutuhkan teori hukum Indonesia yang mampu, di samping memberikan gambar hukum Indonesia, juga menjelaskan keadaan hukum dalam masyarakat secara seksama. Teori hukum semacam itu hanya mampu dibangun apabila dogmatika hukum membuka diri terhadap kajian-kajian sosial terhadap hukum.”¹⁷¹

Cukup disayangkan setelah masa periode ketiga berlalu, kita tidak punya cukup bukti perkembangan pemikiran hukum setelah periode tersebut. Tetapi Rikardo Simarmata meyakini adanya kecenderungan semakin berkembangnya komunitas akademik (hukum) yang menyeriusi *socio-legal studies*. Menurutny:

“Paling tidak ada dua situasi yang mendorong hadirnya kecenderungan tersebut, yakni: *Pertama*, gelombang

¹⁷⁰ Rikardo Simarmata, *Loc.Cit.*, tanpa halaman.

¹⁷¹ *Ibid.*

reformasi sejak tahun 1998 tidak diikuti dengan perubahan-perubahan nyata di bidang hukum. Sekalipun reformasi hukum di bidang institusi negara, namun tidak berdampak pada penyelesaian masalah-masalah hukum yang konkret. Pungutan liar masih berjalan seperti biasanya, para penegak hukum masih mempraktikkan jual-beli kasus, penjahat-penjahat kelas kakap masih sulit disentuh, dan kelompok masyarakat tertentu dibiarkan melakukan kekerasan terhadap kelompok yang lain. *Kedua*, semakin mesra hubungan antara akademisi dengan kalangan aktivis sosial. Organisasi non-pemerintah banyak menggunakan tenaga akademisi dalam program-programnya, termasuk dalam melakukan kerja-kerja advokatif. Tidak sedikit pula jumlah akademisi yang mendirikan pusat studi atau organisasi non-pemerintah, dengan menerima dukungan dari lembaga-lembaga donor yang notabene menghendaki pendekatan sosial terhadap masalah-masalah hukum.¹⁷²

Dinamika kehidupan semakin berkembang, tentunya masalah kehidupan juga semakin rumit. Positivisme hukum yang menitikberatkan pada logika formal-positivistik juga ikut menyumbang berbagai masalah ke generasi berikutnya akibat ketidak-mampuannya menyelesaikan persoalan sosial yang timbul pada masa sebelumnya.

Menurut Rikardo Simarmata, paham positivistik, telah memberi kemudahan pada praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintahan. Hal mana ditandai adanya perampasan hak-hak rakyat, menjadikan hukum semakin jauh dari keadilan substantif, dan semakin giat memproduksi keadilan formal. Bagi Simarmata, paham ini bersama-sama dengan sistem

¹⁷² *Ibid.*

ekonomi yang kapitalistik dan sistem politik yang tidak demokratis, telah menyuburkan tatanan sosial yang timpang.¹⁷³

C. Konsep Pembangunan Hukum di Bidang Perbukuan

1. Alas Hak Atas Buku dalam Kovenan, Konstitusi, dan Perundang-undangan

Satjipto Rahardjo berpandangan bahwa hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai 'hak'.¹⁷⁴

Fitzgerald memberikan ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum sebagai berikut:¹⁷⁵

- a. Hak itu dilekatkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu.
- b. Hal itu tertuju kepada orang lain, yakni yang menjadi pemegang kewajiban.
- c. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan.
- d. *Commission* dan *omission* itu menyangkut sesuatu yang dapat disebut sebagai objek dari hak.
- e. Setiap hak menurut hukum memiliki titel, yakni suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya.

Salmond mengemukakan secara terperinci mengenai hak yang terbagi lagi menjadi hak dalam arti yang lebih luas. Salmond menyebut ada tiga pengertian lain dari hak selain "hak dalam arti

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, 2012, hlm. 53.

¹⁷⁵ Fitzgerald dalam Satjipto Rahardjo. *Ibid.*, hlm. 55.

sempit”, yakni: kekuasaan, kemerdekaan, dan imunitas.¹⁷⁶ Bukan hanya kekuasaan yang dapat diartikan sebagai hak, lebih dari itu, kemerdekaan dan imunitas juga merupakan hak dalam arti yang lebih luas, bahkan yang kini disebut sebagai Hak Asasi Manusia (HAM). HAM ada bukan karena diberikan oleh masyarakat dan kebaikan dari negara, melainkan berdasarkan martabatnya sebagai manusia.¹⁷⁷

“HAM adalah puncak konseptualisasi manusia tentang dirinya sendiri. Oleh karena itu, jika disebutkan sebagai konsepsi, maka berarti pula sebuah upaya maksimal dalam melakukan formulasi pemikiran strategis tentang hak dasar yang dimiliki manusia.”¹⁷⁸

Adanya pengakuan¹⁷⁹ terhadap HAM, maka membantu nasib dan masa depan (komunitas) manusia untuk tetap eksis. Bagi Soetandyo Wignjosoebroto, dengan “melekatkan” hak-hak tersebut, maka sebagai manusia yang berkat kodrat kelahirannya, berhak dimiliki oleh sesiapa pun.¹⁸⁰ Perkembangan ini juga berlangsung seiring kesadaran manusia akan harkat dan martabatnya sebagai manusia.¹⁸¹ Soetandyo Wignjosoebroto mengistilahkan HAM sebagai:

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 56.

¹⁷⁷ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 121.

¹⁷⁸ Majda El Muhtaj, *HAM dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015), hlm. 3.

¹⁷⁹ Kepentingan merupakan sasaran dari hak, bukan hanya karena dilindungi oleh hukum, tetapi juga karena adanya pengakuan. Lihat Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, 2012, hlm. 54.

¹⁸⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak Asasi Manusia Konsep Dasar dan Perkembangan Pengertiannya dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM, 2005), hlm. 1.

¹⁸¹ Lihat Muhammad Ashri, *Gugatan Warga dan Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan*, artikel diterbitkan oleh jurnal: Jurnal Hukum Internasional-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol. 5 No. 2, Januari 2008, hlm. 297, mengutip Aswanto, *Filosofi Hak Asasi Manusia serta Penegakannya dalam Perspektif Negara Hukum*, makalah disampaikan pada

“Hak-hak manusia (*human rights*), adalah hak-hak yang (seharusnya) diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia. Dikatakan ‘universal’ karena hak-hak ini dinyatakan sebagai bagian dari kemanusiaan setiap sosok manusia, tak peduli apapun warna kulitnya, jenis kelaminnya, usianya, latar belakang kultural dan pula agama atau kepercayaan spiritualitasnya.”¹⁸²

Dalam perkembangan kajian HAM, terutama mengenai konsep HAM, kajian tersebut semakin berkembang.¹⁸³ Perkembangan ini didasarkan atas pandangan “universalistik” dan “partikularistik” yang didasarkan atas pandangan atau ideologi tertentu suatu bangsa.¹⁸⁴ Tetapi, menurut Yosep Adi Prasetyo, pada dasarnya perdebatan masalah HAM yang “universal” dan “partikular” mestinya telah usai setelah Deklarasi Vienna digulirkan pada tahun 1993.¹⁸⁵

“Tanggal 28 Oktober 2005, Pemerintah Indonesia mengesahkan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Hak Ekosob/ICESCR) menjadi UU No. 11/2005 dan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (Hak Sipil, ICCPR) menjadi UU No. 12/2005. Dengan demikian, selain menjadi bagian dari sistem hukum nasional maka kedua kovenan ini juga melengkapi empat perjanjian pokok yang telah diratifikasi sebelumnya (CEDAW tentang penghapusan diskriminasi perempuan; CRC tentang anak; CAT tentang

Seminar/Sosialisasi Kemampuan Bidang Hukum kepada seluruh Perwira Hukum Polda Sulsel dan Jajarannya, hlm. 3-4.

¹⁸² Soetandyo Wignjosebroto, *Op.Cit.*, 2005.

¹⁸³ Majda El Muhtaj, *Op.Cit.*, hlm. 2-3.

¹⁸⁴ Todung Mulya Lubis membagi perkembangan kajian HAM ke dalam empat teori, yakni teori HAM yang bersifat naturalis, positivistik, relativis kultural, dan doktrin marxis. Lihat Todung Mulya Lubis, *In Search of Human Rights; Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order (1966-1990)*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 14-25.

¹⁸⁵ Perdebatan “universalitas” dan “partikularitas” pada dasarnya telah selesai dengan hadirnya Deklarasi Wina dan Program Aksi tahun 1993, di mana dalam Poin 5 deklarasi disepakati bahwa “semua hak asasi manusia adalah universal”. Lihat Komnas HAM, *Hak Sipil dan Politik; Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Komnas HAM, 2009), hlm. ix.

penyiksaan; dan CERD tentang penghapusan diskriminasi rasial).”¹⁸⁶

Untuk konstitusi Indonesia, terdapat pada perubahan kedua (Tahun 2000) di BAB XA UUD NRI 1945 mengenai Hak Asasi Manusia¹⁸⁷ dan penjabaran lebih lanjut dapat ditemukan dalam UU No. 39/1999 tentang HAM atau pula dalam UU yang lain.

Dalam Pasal 13 (2) *International Covenant Economic Social and Cultural Rights* atau ICESCR, telah dirumuskan sebuah risalah pencapaian negara-negara Peserta Perjanjian yang mengakui bahwa, dengan “maksud hendak mencapai” relasi sepenuhnya atas hak menikmati atau memperoleh pendidikan, negara peserta perjanjian mesti melakukan:

- a. Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia bebas untuk semua orang;
- b. Pendidikan lanjutan dalam bentuk-bentuk yang berbeda, termasuk pendidikan menengah teknis dan kejuruan harus tersedia secara umum dan mudah didapat untuk semua orang dan sarana yang sesuai, dan khususnya dengan pengenalan yang lebih maju tentang pendidikan yang bebas;
- c. Pendidikan tinggi hendaknya secara sama dapat dimasuki oleh setiap orang, atas dasar kecakapan, dengan sarana yang memadai dan khususnya dengan pengenalan yang maju tentang pendidikan yang bebas;
- d. Pendidikan fundamental hendaknya didorong atau diintensifkan sejauh mungkin untuk orang-orang yang tidak menerima atau menyelesaikan seluruh waktu pendidikan sekolah dasar; dan
- e. Pengembangan sistem sekolah pada setiap tingkatan hendaknya secara efektif diteruskan, sistem beasiswa yang

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. ix-x.

¹⁸⁷ Saldi Isra berpandangan, materi muatan HAM dalam perubahan kedua UUD 1945 tidak konsisten dalam merumuskan kategorisasi hak asasi. Apakah pembagiannya menurut Hak Sipil dan Politik atau Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Lihat Majda El Muhtaj, *Op.Cit.*, hlm. 107.

sesuai hendaknya dibentuk dan kondisi sarana staf pengajar hendaknya terus diperbaiki.

Rumusan Pasal 13 (2) ICESCR tentu membutuhkan penjabaran lebih jauh terkait “maksud yang hendak dicapai” sebagaimana hak atas pendidikan di atas. Berbagai ‘komentar-komentar umum’ juga turut memberi penjelasan terkait maksud yang hendak dicapai dari hak tersebut. Seperti isi Komentar Umum 13 (2) ICESCR Tahun 1999 tentang Hak untuk Menikmati Pendidikan berikut:

“6. Karena penerapan kondisi-kondisi itu akan bergantung pada kondisi-kondisi yang bertahan di sebuah Negara tertentu, maka segala bentuk pendidikan dan di segala tingkatan harus memperbincangkan fitur-fitur yang saling berkaitan dan esensial berikut ini:

a. Ketersediaan - berbagai institusi dan program pendidikan harus tersedia dalam jumlah yang memadai di dalam yurisdiksi Negara itu. Apa yang mereka butuhkan supaya berfungsi bergantung pada banyak faktor, termasuk konteks pengembangan di mana mereka beroperasi; sebagai contoh, semua institusi dan program itu cenderung memerlukan bangunan atau perlindungan fisik dari unsur-unsur tertentu, fasilitas sanitasi bagi kedua jenis kelamin, air minum yang sehat, guru-guru yang terlatih dengan gaji yang kompetitif, materi-materi pengajaran, dan seterusnya; di mana beberapa di antaranya akan juga memerlukan fasilitas-fasilitas seperti perpustakaan, laboratorium komputer, dan teknologi informasi.”

Perpustakaan merupakan salah satu sarana yang memiliki relevansi yang signifikan terhadap pemajuan bidang pendidikan dan mesti disediakan oleh negara agar terbentuk kualitas pendidikan yang

memadai. Perpustakaan beserta buku-buku di dalamnya merupakan bagian dari pemenuhan hak atas pendidikan.¹⁸⁸

Perpustakaan dan buku bacaan tidak dapat dipisahkan satu sama lain, sebab perpustakaan lekat berkorelasi terhadap tempat penyimpanan koleksi buku. Menurut Putu Laxman Pendit, hal ini lumrah karena selama ratusan tahun sejak perkembangan awal perpustakaan, khususnya setelah ditemukan mesin cetak, media buku merupakan koleksi utama perpustakaan.¹⁸⁹

Selain daripada hal-hal tersebut, sebuah badan internasional yang mengurus pendidikan, yaitu United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) memberi keterkaitan pemenuhan terhadap hak atas buku bacaan sebagai bagian dari hak-hak terhadap literasi. UNESCO memberikan gambaran bahwa keterampilan kognitif (pengetahuan) membaca dan menulis ialah

¹⁸⁸ Perpustakaan dalam Pasal 1 (1) UU No. 43/2007 tentang Perpustakaan adalah institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekam ... dan Pasal (2) koleksi perpustakaan adalah semua informasi dalam bentuk karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekam dalam berbagai media yang mempunyai nilai pendidikan, yang dihimpun, diolah, dan dilayankan. Dalam UU tersebut, karya yang dimaksud salah satunya adalah buku. Jadi perpustakaan adalah medium bagi buku-buku.

¹⁸⁹ Putu Laxman Pendit, *Pustaka; Tradisi dan Kesenambungan*, (Jakarta: ISIPIL, 2019), hlm. 35. Bandingkan juga dengan tulisan Mastini Hardjoprakoso, yang menjelaskan keterkaitan antara “buku” dan “perpustakaan”, menurut Mastini kaitan keduanya, baik secara etimologis, historis, maupun fungsional. Semisal asal kata “perpustakaan” berasal dari kata “pustaka” yang berarti “buku”; Kata “*library*” (Inggris) berpangkal pada kata “*liber*” (Latin) yang berarti buku. Dari segi historis, perkembangan perpustakaan tidak pernah terlepas dari buku sebagai koleksi yang dominan dalam perpustakaan. Sedangkan dari segi fungsional, di mana buku dan perpustakaan adalah sarana penting bagi umat manusia dalam menjalani kehidupan. Mastini juga mengutip pengertian “perpustakaan” menurut KBBI terbitan Balai Pustaka sebagai “kumpulan buku”. Begitupun menurut *Harrod’s Librarian: Glossary and Reference Books*, ed. Ke-6, terbitan Gower (1985) yang menyebut “perpustakaan” sebagai *a collection of books and other literary material, kept for reading, study and consultation*. Lihat Mastini Hardjoprakoso dalam Franz Magnis Suseno, dkk., *Buku Membangun Kualitas Bangsa*, (Yogyakarta: Kanisius, 1997), hlm. 75 & 90.

seperangkat keterampilan nyata yang merupakan makna umum dari literasi.

“Wacana Hak Asasi Manusia (HAM) kontemporer, menjelaskan bahwa kemampuan literasi adalah hak setiap orang. Bukan hanya kemampuan dasar agar dapat belajar sepanjang hayat, tetapi juga kemampuan literasi dapat memberdayakan dan meningkatkan kualitas individu, keluarga, dan masyarakat.”¹⁹⁰

Selain dalam kovenan, ketentuan HAM dalam konstitusi Indonesia juga dapat kita telusuri rekam jejaknya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Berikut ini uraian singkat mengenai HAM dalam UUD 1945 (1945) sampai pada UUD 1945 (2002).¹⁹¹

UUD 1945 Tahun 1945	Dalam konstitusi ini, tidak dijumpai ketentuan HAM, melainkan hanya Hak dan Kewajiban Warga Negara, yang kemudian disingkat HAW.
KONSTITUSI RIS Tahun 1949	Dalam konstitusi ini, terdapat ketentuan Hak Asasi Manusia di Bagian V tentang Hak-Hak dan Kebebasan Dasar Manusia.
UUDS 1950 Tahun 1950	Dalam konstitusi ini, terdapat ketentuan HAM, yang oleh Adnan Buyung Nasution, dianggap sebagai konstitusi yang paling lengkap dalam memuat ketentuan HAM, bahkan lebih lengkap dari DUHAM, ungkap Adnan.
UUD 1945 Tahun 1959	Dalam konstitusi ini, tidak dijumpai kembali mengenai ketentuan HAM. Terjadi <i>set-back</i> di sini, kembali ke UUD 1945, tahun 1945.
UUD 1945 Tahun 1999-2002	Dalam konstitusi ini, dijumpai ketentuan HAM, terutama pada amandemen kedua (tahun 2000). Hal ini dapat dibaca dalam BAB XA tentang HAM.

Tabel 1. Muatan HAM dalam Sejarah Konstitusi Indonesia

¹⁹⁰ *Plan of Action* dari *World Programme for Human Rights Education*, menyebutkan bahwa: *Human rights education is widely considered to be integral to every child's right to a quality education, one that not only teaches reading, writing and arithmetic, but also strengthens the child's capacity to enjoy the full range of human rights and promotes a culture which is infused by human rights values.* Lihat UNESCO and OHCHR.

¹⁹¹ Lihat Majda El Muhtaj, *Op.Cit.*, hlm. 55-59.

Ketentuan HAM dalam perjalanan konstitusi telah memberikan perhatian terhadap “pemenuhan hak atas menikmati pendidikan”. Berikut uraian dalam ketentuan Konstitusi RIS dan UUD 1945 (amandemen kedua).

<p>KONSTITUSI RIS Tahun 1949</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 38 Penguasa melindungi kebebasan meng- usahakan kebudayaan serta kesenian dan ilmu pengetahuan. Dengan menjunjung asas ini maka penguasa memajukan sekuat tenaganya perkembangan kebangsaan dalam kebudayaan serta kesenian dan ilmu pengetahuan. - Pasal 39 (1) Penguasa wajib memajukan sedapat-dapatnya perkembangan rakyat baik rohani maupun jasmani, dan dalam hal ini teristimewa berusaha selekas-lekasnya menghapuskan buta huruf. - Pasal 39 (2) Di mana perlu, penguasa memenuhi kebutuhan akan pengajaran umum yang diberikan atas dasar memperdalam keinsyafan kebangsaan, mempererat persatuan Indonesia, membangun dan memperdalam perasaan perikemanusiaan, kesabaran dan penghormatan yang sama terhadap keyakinan agama setiap orang dengan memberikan kesempatan dalam jam pelajaran agama sesuai dengan keinginan orang tua murid-murid. - Pasal 39 (4) Terhadap pengajaran rendah, maka penguasa berusaha melaksanakan dengan lekas kewa- jiban belajar yang umum.
<p>UUD 1945 Tahun 1999-2002 (Amandemen kedua tahun 2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28C (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan mem- peroleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya, demi meningkatkan

	<p>kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28C (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. - Pasal 28F Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. - Pasal 31 Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan.
--	--

Tabel 2. Muatan HAM dalam Konstitusi RIS dan UUD NRI 1945

Pasca amandemen UUD 1945, kebutuhan akan pemenuhan hak atas pendidikan salah satunya dengan mengadakan atau menghadirkan perpustakaan beserta buku-buku di dalamnya merupakan hal penting yang mesti disediakan oleh negara “sebagai sarana yang paling demokratis untuk belajar sepanjang hayat”.¹⁹² Hal tersebut mesti dilakukan oleh negara demi memenuhi hak-hak masyarakat dalam memperoleh informasi dan pengetahuan melalui layanan perpustakaan dan koleksi buku-buku di dalamnya guna mencapai tujuan negara: “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Pasal 28C (1) dan (2), Pasal 28F, Pasal 31 UUD 1945, telah menetapkan bahwa:

¹⁹² Lihat Penjelasan UU No. 43/2007 tentang Perpustakaan.

Pasal 28C (1) dan (2)

- (1) setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28F

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Pasal 31

“Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan.”

Penjabaran lebih lanjut terhadap perintah konstitusi tertuang dalam Pasal 4 UU No. 20 Tahun 2003, yang mana telah menetapkan beberapa prinsip penyelenggaraan pendidikan. Di antara prinsip-prinsip tersebut, ditetapkan satu prinsip yang signifikan, yakni: “pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat”.

Selain itu, “hak atas buku bacaan” yang merupakan bagian dari hak untuk menikmati pendidikan, ketentuan regulasinya dapat dibaca dalam Pasal 10 UU No. 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan, yang menetapkan bahwa “masyarakat di daerah terdepan, terluar, tertinggal, komunitas adat terpencil, serta yang mengalami bencana berhak memperoleh layanan akses buku.” Serta dalam Pasal 5 UU

No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan, juga telah menetapkan bahwa:

- (1) Masyarakat mempunyai hak yang sama untuk:
 - a. memperoleh layanan serta memanfaatkan dan mendayagunakan fasilitas perpustakaan;
 - b. mengusulkan keanggotaan Dewan Perpustakaan;
 - c. mendirikan dan/atau menyelenggarakan perpustakaan;
 - d. berperan serta dalam pengawasan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan perpustakaan.
- (2) Masyarakat di daerah terpencil, terisolasi, atau terbelakang sebagai akibat faktor geografis berhak memperoleh layanan perpustakaan secara khusus.
- (3) Masyarakat yang memiliki cacat dan/atau kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh layanan perpustakaan yang disesuaikan dengan kemampuan dan keterbatasan masing-masing.

Ada hak tentu pula ada kewajiban. Dalam Pasal 24 Deklarasi Vienna, disebutkan bahwa “negara memiliki ‘kewajiban’ untuk menciptakan dan mempertahankan tindakan-tindakan yang memadai pada tingkat nasional, terutama dalam bidang pendidikan dan sebagainya.” Hal ini juga berlaku bagi tanggung jawab negara (termasuk Indonesia) dalam menyediakan buku-buku.

Dalam Pasal 36 UU No. 3 Tahun 2017 misalnya, memberikan tanggung jawab kepada pemerintah pusat, agar:

- a. terselenggara Sistem Perbukuan dengan menyediakan buku bermutu, murah, dan merata tanpa diskriminasi;
- b. tersedianya buku teks utama untuk pembelajaran bagi setiap peserta didik;
- c. meningkatkan minat membaca dan menulis melalui pengadaan Naskah Buku yang bermutu;
- d. memfasilitasi pengembangan sistem informasi perbukuan;
- e. mempromosikan kebudayaan nasional Indonesia ke khasanah budaya dunia melalui Buku;

- f. memfasilitasi penerjemahan Buku berbahasa asing yang bermutu dan dibutuhkan dalam rangka peningkatan ilmu pengetahuan; dan
- g. memfasilitasi penerbitan buku langka dan naskah kuno yang bernilai sejarah serta mempunyai nilai penting bagi bangsa dan negara.

2. Alur Perkembangan Sistem Perbukuan di Indonesia

Sejarah perbukuan (masih dalam bentuk lontar) di Indonesia diperkirakan dimulai pada abad ke-14 masehi. Fakta menunjukkan beberapa naskah yang pernah ditulis tangan, berupa “karya sastra” yang ada di Jawa dan Sulawesi Selatan. Di Jawa dengan “Nagara Kertagama” karya Mpu Prapanca dan “Sutasoma” karya Mpu Tantular, serta di Sulawesi *Lontara’ Luwu*, *Lontara’ Cina* (Pammana), *Lontara’ Soppeng*, dan *Lontara’ Sidenreng*.¹⁹³

Di Sulawesi Selatan, pada tahun 1676 sudah ada naskah lontar—selain naskah sastra—yang memuat aturan-aturan (hukum) yang kemudian dikenal sebagai *Ade’ Alloping-loping Ribicaranna Pa’balu’e* (Peraturan Berperahu bagi Pedagang). Dalam sejarahnya, Sultan Gowa pada waktu itu mengundang para *Matowa* (Ketua) dan tokoh masyarakat yang dianggap memiliki pengalaman yang

¹⁹³ Tradisi tulisan dan penggunaan pustaka di Indonesia sudah berkembang, terutama di masa kerajaan-kerajaan Hindu. Desawarnana atau Negarakertagama adalah contoh pustaka yang hadir pada abad ke-14 sebagai bagian dari budaya literasi Majapahit. Penggunaan tulisan dan sastra oleh kerajaan telah membudaya di Nusantara sebelum Belanda datang. Bentuk utama dari hasil tulisan berupa kronik atau cerita resmi kerajaan (*court chronicle*), seperti Babad Tanah Jawi, Sejarah Melayu, Hikayat Banjar, Salasilah Kutai. Lihat Putu Laxman Pendit, *Op.Cit.*, hlm. 28. Sedangkan bagi Christian Pelras yang merujuk pada Caldwell yang telah melakukan penganalisisan terhadap berbagai *lontara’* di Sulawesi Selatan, berpandangan bahwa tulisan Bugis merebak pada abad ke-14, bahkan dipastikan jauh sebelumnya sudah ada. Menurut para ahli, baik tulisan Bugis maupun Makassar kuno berasal dari suatu sumber yang sama, yang sudah punah, dan berasal dari tulisan Kawi (Roger Tol). Lihat Christian Pelras, *Manusia Bugis (The Bugis)*, Penerjemah oleh Abdul Rahman Abu, Hasriadi, Nurhady Sirimorok, (Jakarta: Nalar dan Forum Jakarta-Paris EFEO, 2006), hlm. 63-64.

mumpuni di bidang pelayaran. Mereka berkumpul, merundingkan aturan terkait tata tertib pelayaran dan perdagangan. Perundingan itu sendiri dipimpin oleh *Matowa Wajo*, *Amanna Gappa*¹⁹⁴ dan berhasil membukukan 18 Pasal¹⁹⁵ dalam lontar.

Setelah mesin dicetak ditemukan, medium lontar beralih ke medium buku. Kurniawan Junaedhie, dalam bukunya “Rahasia Dapur Majalah di Indonesia”, menjelaskan pengembangan perbukuan dalam bidang percetakan. Menurutnya, pengembangan industri perbukuan ditandai dengan masuknya mesin cetak ke Hindia Belanda pada abad ke-17.¹⁹⁶ Mesin cetak ini dibawa oleh VOC (*Verenigde Oostindische Compagnie*). Mereka mencetak banyak hal, mulai dari brosur, pamflet, hingga koran dan majalah.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Amanna Gappa adalah Orang Wajo yang disegani karena pemahaman dan pengalamannya. Itu sebab ia diangkat menjadi *matoa* atau ketua. Di sebuah serambi masjid di Ujung Pandang, mereka (Orang Wajo, Bone dan Makassar) bersepakat atas peraturan berperahu dalam hal berdagang. Aturan itu dibukukan di dalam lontar. Lihat Philip O.L. Tobing, *Hukum Pelayaran dan Perdagangan Amanna Gappa*, (Ujung Pandang: Yayasan Kebudayaan Sulawesi Selatan, 1977), hlm. 19 & 45.

¹⁹⁵ Ada penulis yang menyempurnakan susunannya sehingga menjadi 21 pasal. Adalah Muhammad Ibnu Badwi, yang menyalin naskah itu di Gersik. *Ibid*.

¹⁹⁶ Hal yang sama juga diutarakan oleh Putu Laxman Pendit, yang menuliskan jika mesin cetak masuk di Nusantara pada 14 Maret 1688. Lihat Putu Laxman Pendit, *Op.Cit.*, hlm. 29.

¹⁹⁷ Walaupun mesin cetak dibawa ke Nusantara pada tahun 1688, namun pemanfaatannya baru dimaksimalkan setelahnya. Kebijakan pemberlakuan terhadap penggunaan mesin cetak juga mesti menunggu pendirian sekolah modern yang diskriminatif selesai dibangun. Mesin cetak juga sempat mendapat penolakan dari kaum pribumi, karena dianggap sebagai upaya hegemoni Belanda atas Nusantara yang ingin menjajah dengan pendekatan diskursif via alat cetak. *Ibid*, hlm. 30. Mengutip I. Taufik, *Sejarah dan Perkembangan Pers di Indonesia*, (Jakarta: Triyincio, 1977), hlm. t.h.

Pada tahun 1778, kali pertama perpustakaan¹⁹⁸ hadir di Nusantara. Perpustakaan itu bernama: *Bataviaasch Genootschap voor Kunsten en Wetenschappen*.¹⁹⁹ Di dalam perpustakaan tersebut terpanjang koleksi naskah-naskah dan karya tulis di bidang budaya dan ilmu pengetahuan yang dihimpun dari seluruh Nusantara. Pengunjung perpustakaan tersebut terbatas pada kaum kolonial, bangsawan, kaum terpelajar, dan pemuka-pemuka agama, yang kala itu budaya dan kebiasaan baca mereka lebih maju dibanding dengan masyarakat pribumi pada umumnya.²⁰⁰

“Menurut Ajip Rosidi²⁰¹, secara garis besar, usaha penerbitan buku di Indonesia dibagi dalam tiga jalur, yaitu usaha penerbitan buku pelajaran, usaha penerbitan buku bacaan

¹⁹⁸ Dari akar kata “pustaka”, didapatkan melalui sebuah kontak budaya antara penduduk di Nusantara dengan Kerajaan-kerajaan Hindu dan Buddha di lembah Sungai Gangga. Dalam bahasa Sansekerta, pustaka merujuk ke medium yang terbuat dari lontar atau kulit kayu. Lontar ini biasa disimbolkan sebagai pusaka Dewi Saraswati, dewi ilmu pengetahuan bagi orang Hindu. Setelah proklamasi, kata pustaka mulai terlembagakan (lembaga: Balai Pustaka), kemudian dikenal dengan sebutan “perpustakaan”. *Ibid*, hlm. 31 dan 36.

¹⁹⁹ Ikatan Kesenian dan Ilmu Pengetahuan Batavia. Jacobus Cornelis Mattheus Radermacher merupakan tokoh muda pejabat VOC sekaligus pendiri ordo Freemason pertama di Batavia (organisasi internasional yang menganut prinsip persaudaraan dan tolong menolong). Ketertarikannya terhadap kegiatan dan pemikiran himpunan De Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen (HMW) di Haarlem, memberinya inspirasi khususnya kegiatan perdagangan Belanda. Rademacher mengusulkan pendirian himpunan yang serupa di Haarlem yang bergerak di bidang ilmu pengetahuan dan kesenian. Maka, pada 24 April 1778, didirikan sebuah perhimpunan mandiri bernama *Bataviaasch Genootschap voor Kunsten en Wetenschappen*, yang bertujuan memajukan penelitian dalam bidang seni dan ilmu pengetahuan, khususnya bidang ilmu fisika, biologi, arkeologi, sastra, etnologi, dan sejarah serta menerbitkan hasil penelitian. Himpunan ini kemudian menjadi cikal bakal Museum Nasional saat ini. Lihat <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/munas/542/>

²⁰⁰ Melalui ordonansi tahun 1993, organisasi *Bataviaasch Genootschap voor Kunsten en Wetenschappen* diberi wewenang oleh Pemerintah Hindia-Belanda untuk mengumpulkan semua karya tulis yang dihasilkan di Indonesia, termasuk surat kabar, majalah dan naskah. Mastini Hardjoprakoso dalam Franz Magnis Suseno, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 79.

²⁰¹ Pemrakarsa UU Sistem Perbukuan, selain itu ia juga seorang Sastrawan dan mantan ketua Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI).

umum (termasuk sastra dan hiburan), dan usaha penerbitan buku agama.”²⁰²

Bisnis perbukuan berlanjut hingga abad ke-20. Di kemudian hari, bisnis ini ternyata berkembang pesat. Belanda membaca geliat perbukuan ini sebagai satu industri yang menjanjikan, maka mereka berusaha memonopoli²⁰³ bisnis perbukuan. Gelagat ini kemudian terbaca, pada saat Pemerintah Hindia Belanda mendirikan penerbitan “Boekoe Batjaan Rakjat” (pada tahun 1908 penerbitan ini berubah nama menjadi Balai Poestaka).²⁰⁴

Pasca proklamasi Republik Indonesia, rentang tahun 1953-1955, pemerintah “menasionalisasi” seluruh usaha bisnis Belanda di Indonesia. Pada tahun-tahun tersebut, industri perbukuan nasional mulai menemukan pasarnya, sejumlah penerbit nasional bermunculan dengan menerbitkan buku-buku kebutuhan pelajaran sekolah. Rozali Usman mengungkapkan bahwa, di antara penerbit itu ada Pustaka

²⁰² Pada abad ke-19, penerbitan buku dikuasai oleh orang Belanda, orang Cina dan orang Arab, serta sebagian orang Pribumi. Untuk buku agama Kristen, menjadi urusan orang Belanda; untuk yang berbahasa Melayu-Tionghoa diserahkan kepada orang Cina; sedangkan untuk buku ajaran Islam diserahkan kepada orang Arab. Khusus orang Pribumi (orang Medan dan Sumatera Barat) ikut terlibat menulis dan menerbitkan buku, hal ini merujuk pada temuan Rodgers (2003), di mana pada penghujung tahun 1800-an, teknologi cetak mampu memproduksi *folklore*, kamus, buku tata bahasa daerah dan teks sekolah yang banyak dicetak oleh orang dari Mandailing Batak. Lihat Putu Laxman Pendit, *Op.Cit.*, hlm. 30.

²⁰³ Salah satu upaya untuk memonopoli buku bacaan adalah dengan menyediakan bahan cetak berupa kertas yang mampu diproduksi sendiri. Kertas adalah salah satu bahan baku utama dalam menghidupkan perusahaan percetakan. Pada tahun 1921-1940, di Padalarang dan Probolinggo, didirikan pabrik kertas oleh N.V. Papier Fabriek yang merupakan cabang dari N.V. Papier Fabriek di Nijmegen, Belanda. Selain kertas, mesin cetak (*printing*) milik pribumi di Jakarta hanya ada dua (tahun 1949), yang membuat produksi terbatas, beda halnya dengan Belanda yang memiliki 24 mesin cetak. Tentu pihak kolonial diuntungkan dalam hal ini, dan wajar apabila memegang kendali atas produksi cetak warga asing demi kepentingan sendiri. *Ibid*, hlm. 140.

²⁰⁴ Lembaga penerbitan lahir seiring kebijakan “politik etis” yang berkembang pada masa-masa awal abad ke-20. Lembaga penerbitan kemudian ditengarai sebagai media kolonial dalam mengenalkan buku bacaan kepada masyarakat luas. *Ibid*, hlm. 110.

Antara, Pustaka Rakyat (Dian Rakyat), Endang dan beberapa penerbit lagi yang seluruhnya berkantor di Jakarta. Sedangkan di Bandung mula-mula berdiri Penerbit Ganaco yang mengakuisisi Percetakan Nix. Setelah itu dihimpunlah penerbit-penerbit dalam organisasi Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI) yang didirikan pada tahun 1950 di Jakarta.²⁰⁵

“Usaha yang dilakukan pemerintah mendorong pertumbuhan dan perkembangan usaha penerbitan buku nasional dengan jalan memberi subsidi dan bahan baku kertas bagi para penerbit buku nasional sehingga penerbit diwajibkan menjual buku-bukunya dengan harga murah.”²⁰⁶

Rozali Usman menjelaskan bahwa pemerintah mendirikan Yayasan Lektor untuk mengatur bantuan pemerintah kepada penerbit dan mengendalikan harga buku. Keuntungan dari hadirnya yayasan ini berdampak terhadap Mahasiswa dan Dosen yang mendapatkan “bon khusus” dari Universitas, lazim disebut Bon Yayasan Lektor, di mana mereka yang menyerahkan bon tersebut ke toko buku akan diberi potongan 50% dari harga buku.²⁰⁷

Pada awal masa Orde Baru, keadaan ekonomi negara menjadi carut-marut. Pemerintah Orde Baru mengambil langkah taktis dalam bidang moneter, antara lain meninjau kembali pemberian subsidi.

²⁰⁵ Rozali Usman dalam Franz Magnis Suseno, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 222-223.

²⁰⁶ Hal ini juga ditandai dengan tumbuhnya usaha percetakan (pengadaan mesin cetak) milik pribumi yang mengalami peningkatan pesat. Di Jakarta, dari dua kemudian menjadi 23 mesin cetak, sedang di luar Jakarta tercatat ada 150 perusahaan percetakan. Pada tahun 1953-1954, Perusahaan Percetakan Negara membeli sebuah mesin *offset* empat warna, sebagai langkah ambisius perusahaan dalam memodernkan kerja-kerja percetakan. Putu Laxman Pendit, *Op.Cit.*, hlm. 30.

²⁰⁷ Rozali Usman dalam Franz Magnis Suseno, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 224.

Peninjauan kembali ini berimbas pada harga kertas yang kembali melambung, dan subsidi untuk buku dihapuskan.²⁰⁸ Setelah keadaan ekonomi berangsur membaik, pada tahun 1973 pemerintah menciptakan proyek pengadaan buku bacaan anak sekolah dasar yang disebut Proyek Buku Inpres. Buku tersebut dibeli oleh pemerintah dari 250 penerbit. Tercatat sebanyak 500 judul buku bacaan anak dengan jumlah keseluruhan buku sebanyak 22.000 eksemplar. Puncak proyek ini ketika pemerintah memesan 160.000 eksemplar tiap 500 judul buku. Kemudian proyek buku ini diberi nama “Proyek Buku Terpadu (PBT)” di bawah kendali Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (P&K), Daoed Joesoef.²⁰⁹ Proyek ini bersumber dari dana APBN yang dipinjam dari Bank Dunia (*World Bank*). Bondan Winarno menelusuri dan menemukan ada sebanyak \$ 122 juta yang dibelanjakan oleh pemerintah dari total \$ 132 juta yang dipinjam dari Bank Dunia.²¹⁰ Bank Dunia menghentikan proyek ini karena adanya praktik kolusi dan korupsi. Bank Dunia mengeluarkan *black list* 10 individu dan 26 perusahaan penerbitan yang melakukan praktik curang dan meminta Pemerintah Indonesia mengembalikan dana sebesar US\$ 10 juta. Setelah itu dimulailah era baru penerbitan buku di Indonesia.

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 225.

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 226-227.

²¹⁰ Bondan Winarno dalam Alfons Taryadi, dkk. *Buku dalam Indonesia Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 22-39.

Menteri Pendidikan Bambang Soedibyo menginisiasi program Buku Sekolah Elektronik (BSE) dengan mekanisme pembelian hak cipta buku-buku teks yang sudah lolos penilaian. Masa Menteri Pendidikan Muhammad Nuh memaklumkan “Kurikulum 2013” dan berambisi mengembalikan era-PBT Daoed Josef dan meminta pemerintah menerbitkan buku bacaan sendiri. Masa Anies Baswedan selaku Menteri Pendidikan dan Kebudayaan menunda pelaksanaan “Kurikulum 2013”, bahkan lebih jauh: merevisinya. Anies Baswedan memberi sinyal keterlibatan kembali pihak swasta dalam pengadaan buku teks. Pemerintah tidak ingin memonopoli. Menteri yang baru: Muhadjir Effendy, didesak segera membuat Panja RUU Sistem Perbukuan di Komisi X Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Kemudian dengan segera dibentuk badan perbukuan setingkat menteri. Hal ini membuat menteri baru ini harus berada pada pusran persiapan pengesahan dan pelaksanaan UU Sisbuk. Bulan April 2017 UU Sistem Perbukuan disahkan di DPR, dan diteken oleh Presiden Jokowi pada tanggal 24 Mei 2017 di Jakarta.²¹¹

Disahkannya UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan (UU Sisbuk), yang dalam naskah akademiknya bertujuan membangun peradaban bangsa dengan pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan, informasi, dan/atau hiburan melalui buku yang memuat nilai-nilai dan jati diri bangsa Indonesia merupakan suatu upaya

²¹¹ Bambang Trim (salah satu tim ahli perbukuan di Kemdikbud) disadur dalam blog pribadinya. Lihat <https://www.kompasiana.com/bambangtrim/>

memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

“Bahwa buku sebagai salah satu sarana membangun dan meningkatkan budaya literasi masyarakat Indonesia perlu mendapatkan perhatian khusus guna mendorong masyarakat berperan dalam tingkat global.²¹² Hal ini semakin dipadatkan, dengan tujuan menumbuh-kembangkan budaya literasi seluruh warga negara Indonesia.”²¹³

Sistem Perbukuan merupakan tata kelola perbukuan yang dapat dipertanggungjawabkan secara menyeluruh dan terpadu, yang mencakup pemerolehan naskah, penerbitan, pencetakan, pengembangan buku elektronik, pendistribusian, penggunaan, penyediaan, dan pengawasan buku.²¹⁴ UU sisbuk memberi jaminan ketersediaan buku bermutu, murah, dan merata, baik buku umum maupun buku pendidikan. UU Sisbuk juga menjamin penerbitan buku bermutu dan pengawasan buku yang beredar. Jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi pelaku perbukuan dan jaminan kepada peluang tumbuh dan berkembangnya dunia usaha perbukuan nasional (industri perbukuan).

Selain itu, UU Sisbuk juga memperjelas tugas dan fungsi serta kedudukan pemerintah, pelaku perbukuan dan masyarakat dalam mengembangkan ekosistem perbukuan. UU Sisbuk yang terdiri dari 12 bab dan 72 pasal ini, mendorong kreativitas secara bertanggung

²¹² Sebagaimana pertimbangan menimbang huruf (b) UU Sisbuk.

²¹³ Teks Pasal 4 huruf (c) UU Sisbuk.

²¹⁴ Substansi yang diatur dalam UU Sisbuk, adalah mewujudkan sistem tata kelola perbukuan yang sistematis, menyeluruh, dan terpadu. Dalam konteks ini, perlu peran pemerintah, para pelaku perbukuan, dan masyarakat dalam mengembangkan ekosistem perbukuan yang baik. Lihat Pasal 1 huruf (a) UU Sisbuk.

jawab dengan berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila dan jati diri bangsa.

3. Subjek Hukum dalam Sistem Perbukuan

Dalam UU No. 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan dan UU No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan, disebutkan ada empat komponen subjek hukum. Ketiga komponen tersebut adalah: Pelaku Perbukuan, Masyarakat, dan Pemerintah, serta satu unsur fungsional yaitu Pustakawan. Keempat komponen tersebut memiliki hak, kewajiban, wewenang dan tanggung jawab, berikut uraiannya.

a. Pelaku Perbukuan

Pasal 12 UU Sisbuk menentukan bahwa pelaku perbukuan terdiri atas: Penulis, Penerjemah, Penyadur, Editor, Desainer, Ilustrator, Pencetak, Pengembang Buku Elektronik (PBE), Penerbit, dan Pemilik Toko Buku. Masing-masing pelaku perbukuan ini memiliki hak yang telah ditentukan oleh UU Sisbuk.

Hak Penulis ialah: (1) memiliki hak cipta atas naskah tulisannya; (2) mengalihkan hak cipta atas Naskah Buku karangan atau tulisan yang dimiliki; (3) memperoleh data dan informasi tiras Buku dan penjualan Buku secara periodik dari Penerbit; (4) membentuk organisasi profesi; dan (5) mendapatkan imbalan atas hak penerbitan naskah tulisannya.²¹⁵

²¹⁵ Pasal 13 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

Hak Penerjemah ialah: (1) memiliki hak cipta atas naskah Terjemahannya; (2) mengalihkan hak cipta Terjemahan kepada pihak lain; (3) memperoleh data dan informasi tiras Buku dan penjualan Buku secara periodik dari Penerbit; (4) membentuk organisasi profesi; dan (5) mendapatkan imbalan atas naskah Terjemahannya.²¹⁶

Hak Penyadur ialah: (1) memiliki hak cipta atas naskah hasil Sadurannya; (2) mengalihkan hak cipta Saduran kepada pihak lain; (3) memperoleh data dan informasi tiras Buku dan penjualan Buku secara periodik dari Penerbit; (4) membentuk organisasi profesi; dan (5) mendapatkan imbalan atas naskah hasil Sadurannya.²¹⁷

Hak Editor ialah: (1) membentuk organisasi profesi; dan (2) mendapatkan imbalan atas naskah editannya.²¹⁸

Hak Desainer ialah: (1) membentuk organisasi profesi; dan (2) mendapatkan imbalan atas desain Bukunya.²¹⁹

Hak Ilustrator ialah: (1) membentuk organisasi profesi; dan (2) mendapatkan imbalan atas Ilustrasinya.²²⁰

Hak Pencetak ialah: (1) mendapatkan akses dan pembinaan dalam berusaha; (2) membentuk himpunan organisasi

²¹⁶ Pasal 15 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²¹⁷ Pasal 17 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²¹⁸ Pasal 19 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²¹⁹ Pasal 21 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²²⁰ Pasal 23 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

usaha; dan (3) mendapatkan imbalan jasa atas pekerjaan Pencetakan.²²¹

Hak PBE ialah: (1) mendapatkan akses dan pembinaan dalam berusaha; (2) membentuk himpunan organisasi usaha dan/atau organisasi profesi; dan (3) mendapatkan imbalan jasa atas pekerjaan pengembangan buku elektronik.²²²

Hak Penerbit ialah: (1) mendapatkan akses dan pembinaan dalam berusaha; dan (2) membentuk himpunan organisasi usaha.²²³

Hak Pemilik Toko Buku ialah: (1) mendapatkan kemudahan akses dan pembinaan dalam berusaha; dan (2) membentuk himpunan organisasi usaha.²²⁴

Selain memiliki hak, masing-masing pelaku perbukuan juga mempunyai kewajiban yang telah ditentukan oleh UU Sisbuk.

Kewajiban Penulis ialah: (1) mencantumkan nama asli atau nama samaran pada Naskah Buku; dan (2) mempertanggungjawabkan karya yang ditulisnya.²²⁵

Kewajiban Penerjemah ialah: (1) memiliki izin dari pemegang hak cipta atau ahli waris pemegang hak cipta naskah

²²¹ Pasal 25 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²²² Pasal 27 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²²³ Pasal 29 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²²⁴ Pasal 32 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²²⁵ Pasal 14 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

asli; (2) mencantumkan nama asli pada Buku; dan (3) mempertanggungjawabkan naskah Terjemahannya.²²⁶

Kewajiban Penyadur ialah: (1) memiliki izin dari pemegang hak cipta atau ahli pemegang hak cipta naskah asli; (2) mencantumkan nama asli pada Buku; dan (3) mempertanggungjawabkan hasil Sadurannya.²²⁷

Kewajiban Editor ialah: (1) mencantumkan nama asli pada Buku; dan (2) mempertanggungjawabkan naskah editannya.²²⁸

Kewajiban Desainer ialah: (1) mencantumkan nama asli pada Buku; dan (2) mempertanggungjawabkan desain Bukunya.²²⁹

Kewajiban Ilustrator ialah: (1) mencantumkan nama asli pada Buku; dan (2) mempertanggungjawabkan Ilustrasinya.²³⁰

Kewajiban Pencetak ialah: (1) memiliki izin usaha percetakan; (2) menjaga kerahasiaan dan melindungi Naskah Buku yang dicetak; dan (3) mencetak Buku dengan tiras berdasarkan kesepakatan dengan Penerbit.²³¹

²²⁶ Pasal 16 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²²⁷ Pasal 18 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²²⁸ Pasal 20 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²²⁹ Pasal 22 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²³⁰ Pasal 24 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²³¹ Pasal 26 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

Kewajiban PBE ialah: (1) memiliki izin usaha; (2) menjaga kerahasiaan dan melindungi Naskah Buku yang didigitalkan; dan (3) menerapkan manajemen hak digital.²³²

Kewajiban Penerbit ialah: (1) memiliki izin usaha penerbitan; (2) memberikan imbalan jasa atas Naskah Buku yang diterbitkan kepada pemegang hak cipta; (3) memberikan data dan informasi penjualan Buku yang akurat, terkini, dan periodik kepada pemegang hak cipta; (4) mencantumkan harga pada belakang kover Buku; (5) mencantumkan peruntukan Buku sesuai dengan jenjang usia pembaca; dan (6) mencantumkan angka standar buku internasional.²³³

Kewajiban Pemilik Toko Buku ialah: (1) memberikan data; dan (2) informasi penjualan Buku yang akurat, terkini, dan periodik kepada Penerbit.²³⁴

b. Masyarakat

Masyarakat memegang kendali akhir selepas buku disalurkan ke toko-toko buku dan perpustakaan. Masyarakat penentu “hidup-matinya” industri perbukuan. Dalam UU Sisbuk masyarakat termasuk dalam sub kategori dari subjek hukum yang ada (eksis). Memiliki hak dan kewajiban, seperti yang dimiliki oleh Pelaku Perbukuan. Masyarakat dalam UU Sisbuk dikelompokkan

²³² Pasal 28 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²³³ Pasal 30 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²³⁴ Pasal 33 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

atas: masyarakat umum dan khusus. Masyarakat khusus di sini yakni: penyandang disabilitas, masyarakat 3T, komunitas adat, dan masyarakat yang terkena musibah bencana alam.

Hak Masyarakat ialah: (1) memperoleh kesempatan untuk berperan serta dalam Sistem Perbukuan; dan (2) mendapatkan kemudahan akses terhadap Buku Bermutu dan informasi perbukuan.²³⁵

Hak Masyarakat Penyandang Disabilitas ialah berhak memperoleh kemudahan membaca Buku sesuai dengan kebutuhannya.²³⁶

Hak Masyarakat di daerah terdepan, terluar, tertinggal, komunitas adat terpencil, serta yang mengalami bencana berhak memperoleh layanan akses Buku.²³⁷

Selain itu, ada juga hak untuk masyarakat yang ditentukan oleh Pasal 5 ayat (2) dan (3) UU No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Masyarakat mempunyai hak yang sama untuk: (1) Masyarakat di daerah terpencil, terisolasi, atau terbelakang sebagai akibat faktor geografis berhak memperoleh layanan perpustakaan secara khusus; dan (2) Masyarakat yang memiliki cacat dan/atau kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh layanan perpustakaan yang

²³⁵ Pasal 8 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²³⁶ Pasal 9 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²³⁷ Pasal 10 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

disesuaikan dengan kemampuan dan keterbatasan masing-masing.

Kewajiban Masyarakat ialah: (1) memelihara dan memanfaatkan fasilitas layanan dan Buku yang disediakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat; dan (2) memberikan dukungan terhadap terciptanya masyarakat belajar, masyarakat gemar membaca, dan masyarakat gemar menulis.²³⁸

Selain itu, ada juga kewajiban untuk masyarakat yang ditentukan oleh Pasal 6 ayat (1) UU No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan.

Masyarakat mempunyai kewajiban: (1) menjaga dan memelihara kelestarian koleksi perpustakaan; (2) menyimpan, merawat, dan melestarikan naskah kuno yang dimilikinya dan mendaftarkannya ke Perpustakaan Nasional; (3) menjaga kelestarian dan keselamatan sumber daya perpustakaan di lingkungannya; (4) mendukung upaya penyediaan fasilitas layanan perpustakaan di lingkungannya; (5) mematuhi seluruh ketentuan dan peraturan dalam pemanfaatan fasilitas perpustakaan; dan (6) menjaga ketertiban, keamanan, dan kenyamanan lingkungan perpustakaan.

²³⁸ Pasal 11 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

c. Pemerintah

Pemerintah dalam hal ini adalah Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah di Kabupaten/Kota. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²³⁹ Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom,²⁴⁰ yang dalam hal ini Gubernur di tingkat Provinsi, dan Bupati/Walikota di tingkat Kabupaten/Kota. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan.²⁴¹

Pemerintah Pusat berwenang: (1) menetapkan kebijakan pengembangan Sistem Perbukuan; (2) menetapkan kebijakan pengembangan budaya literasi; (3) mengembangkan sistem perbukuan yang sehat; (4) memberikan insentif fiskal untuk pengembangan perbukuan; dan (5) membina, memfasilitasi, dan mengawasi penyelenggaraan sistem perbukuan.²⁴²

²³⁹ Pasal 1 (28) UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²⁴⁰ Pasal 1 (29) UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²⁴¹ Pasal 1 (30) UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²⁴² Pasal 35 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

Selain itu, *Pemerintah Pusat juga berwenang*: (1) menetapkan kebijakan nasional dalam pembinaan dan pengembangan semua jenis perpustakaan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) mengatur, mengawasi, dan mengevaluasi penyelenggaraan dan pengelolaan perpustakaan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (3) mengalihmediakan naskah kuno yang dimiliki oleh masyarakat untuk dilestarikan dan didayagunakan.²⁴³

Pemerintah Pusat bertanggung jawab: (1) menjamin terselenggaranya sistem perbukuan melalui eko sistem perbukuan yang sehat agar tersedia buku bermutu, murah, dan merata tanpa diskriminasi; (2) menyusun dan menjamin tersedianya buku teks utama untuk pembelajaran bagi setiap peserta didik; (3) meningkatkan minat membaca dan menulis melalui pengadaan naskah buku yang bermutu; (4) memfasilitasi pengembangan sistem informasi perbukuan; (5) mempromosikan kebudayaan nasional Indonesia ke khasanah budaya dunia melalui buku; (6) memfasilitasi penerjemahan buku berbahasa asing yang bermutu dan dibutuhkan dalam rangka peningkatan ilmu pengetahuan; dan (7) memfasilitasi penerbitan buku langka

²⁴³ Pasal 9 UU No. 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan

dan naskah kuno yang bernilai sejarah serta mempunyai nilai penting bagi bangsa dan negara.²⁴⁴

Selain itu, *Pemerintah Pusat juga berkewajiban*: (1) mengembangkan sistem nasional perpustakaan sebagai upaya mendukung sistem pendidikan nasional; (2) menjamin kelangsungan penyelenggaraan dan pengelolaan perpustakaan sebagai pusat sumber belajar masyarakat; (3) menjamin ketersediaan layanan perpustakaan secara merata di tanah air; menjamin ketersediaan keragaman koleksi perpustakaan melalui terjemahan (translasi), alih aksara (transliterasi), alih suara ke tulisan (transkripsi), dan alih media (transmedia); (4) menggalakkan promosi gemar membaca dan memanfaatkan perpustakaan; (5) meningkatkan kualitas dan kuantitas koleksi perpustakaan; (6) membina dan mengembangkan kompetensi, profesionalitas pustakawan, dan tenaga teknis perpustakaan; (7) mengembangkan Perpustakaan Nasional; dan (8) memberikan penghargaan kepada setiap orang yang menyimpan, merawat, dan melestarikan naskah kuno.²⁴⁵

Pemerintah Daerah Provinsi berwenang: (1) menetapkan kebijakan pengembangan sistem perbukuan sesuai dengan kewenangannya; (2) membina, memfasilitasi, mengawasi, dan mengevaluasi penyelenggaraan sistem perbukuan di wilayahnya;

²⁴⁴ Pasal 36 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²⁴⁵ Pasal 7 (1) UU No. 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan

(3) mengembangkan sistem perbukuan yang sehat; dan (4) mengembangkan budaya literasi.²⁴⁶

Selain itu, *Pemerintah Daerah Provinsi juga berwenang*: (1) menetapkan kebijakan daerah dalam pembinaan dan pengembangan perpustakaan di wilayah masing-masing; (2) mengatur, mengawasi, dan mengevaluasi penyelenggaraan dan pengelolaan perpustakaan di wilayah masing-masing; dan (3) mengalihmediakan naskah kuno yang dimiliki oleh masyarakat di wilayah masing-masing untuk dilestarikan dan didayagunakan.²⁴⁷

Pemerintah Daerah Provinsi bertanggung jawab: (1) menjamin tersedianya buku bermutu, murah, dan merata tanpa diskriminasi di wilayahnya; (2) menyusun dan menjamin tersedianya buku teks pendamping yang berisi muatan lokal yang bermutu; (3) membina dan mengawasi tumbuhnya toko buku sesuai dengan kewenangannya; (4) menjamin terlaksananya program peningkatan minat membaca dan minat menulis di wilayahnya; (5) memastikan tersedianya buku teks bermutu untuk pembelajaran bagi setiap peserta didik pada satuan dan/atau program pendidikan sesuai dengan kewenangannya di wilayahnya; (6) memfasilitasi masukan materi buku teks untuk diterbitkan; dan (7) memfasilitasi penerbitan buku langka dan

²⁴⁶ Pasal 38 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²⁴⁷ Pasal 10 UU No. 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan

naskah kuno yang bernilai sejarah serta mempunyai nilai penting bagi bangsa dan negara sesuai dengan kewenangannya.²⁴⁸

Selain itu, *Pemerintah Daerah Provinsi juga berkewajiban:*

(1) menjamin penyelenggaraan dan pengembangan perpustakaan di daerah; (2) menjamin ketersediaan layanan perpustakaan secara merata di wilayah masing-masing; (3) menjamin kelangsungan penyelenggaraan dan pengelolaan perpustakaan sebagai pusat sumber belajar masyarakat; (4) menggalakkan promosi gemar membaca dengan memanfaatkan perpustakaan; (5) memfasilitasi penyelenggaraan perpustakaan di daerah; dan (6) menyelenggarakan dan mengembangkan perpustakaan umum daerah berdasar kekhasan daerah sebagai pusat penelitian dan rujukan tentang kekayaan budaya daerah di wilayahnya.²⁴⁹

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berwenang: (1) menjamin pelaksanaan sistem perbukuan di wilayahnya; (2) menjamin pendistribusian buku teks utama secara adil dan merata; dan (3) memfasilitasi pengembangan budaya literasi.²⁵⁰

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bertanggung jawab:

(1) mewujudkan tersedianya buku bermutu, murah, dan merata tanpa diskriminasi di wilayahnya; (2) memfasilitasi tumbuhnya

²⁴⁸ Pasal 39 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

²⁴⁹ Pasal 8 UU No. 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan

²⁵⁰ Pasal 40 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

toko buku di wilayahnya; (3) melaksanakan program peningkatan minat membaca dan minat menulis; dan (4) memastikan tersedianya buku teks bermutu untuk pembelajaran bagi setiap peserta didik pada satuan dan/atau program pendidikan sesuai dengan kewenangannya.²⁵¹

d. Pustakawan

Dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan ditetapkan bahwa pustakawan adalah seseorang yang memiliki kompetensi yang diperoleh melalui pendidikan dan/atau pelatihan kepustakawanan serta mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengelolaan dan pelayanan perpustakaan.

Pustakawan adalah Tenaga Perpustakaan selain Tenaga Teknis Perpustakaan. Dalam Pasal 29 (1) UU No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan, ditetapkan bahwa tenaga perpustakaan terdiri atas pustakawan dan tenaga teknis perpustakaan. Sedangkan untuk tugas Pustakawan ada di Pasal 29 (2) UU No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan, ditetapkan bahwa Pustakawan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi kualifikasi sesuai dengan standar nasional perpustakaan (SNP).

²⁵¹ Pasal 41 UU No. 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

Dalam SNP, kualifikasi Pustakawan disebutkan sebagai seseorang yang memiliki kompetensi kepustakawanan yang diperoleh melalui pendidikan dan/atau pelatihan kepustakawanan serta mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengelolaan dan pelayanan perpustakaan.

4. Budaya Literasi dan Tradisi Membaca

Milan Kundera, seorang novelis dari Ceko Slowakia berujar, “jika ingin menghancurkan sebuah bangsa dan peradaban, hancurkan buku-bukunya; maka pastilah bangsa itu akan musnah.”²⁵² Musnahnya buku bacaan sama dengan putusnya informasi dan pengetahuan ke masa depan.

Menurut Ignas Kleden, buku dapat dipandang sebagai produk budaya. Budaya buku berfungsi mengikat pengetahuan dan sumber-sumber informasi.²⁵³ Perolehan “pengetahuan baru” melalui buku

²⁵² Sejalan dengan fakta penelusuran/penelitian Fernando Báez dalam karyanya “Historia Universal de la Destrucción de Libros”, yang mana buku-buku pada sebuah peradaban bangsa dihancurkan dan hasilnya bangsa tersebut musnah tanpa jejak literatur. Di Indonesia, penghancuran buku juga pernah berlangsung, kisaran masa-masa Orde Baru (Orba). Buku-buku yang dicap “kiri” dan berhaluan komunis dilarang beredar, dibakar dan ditarik dari peredaran. Bahkan, penulisnya ditahan dan dianggap sebagai tahanan politik (tapol). Masa itu adalah masa kelam bagi sebuah buku “kiri”. Saat ini pun, masa pemerintahan Jokowi, buku-buku yang dicap berhaluan “kiri” (komunisme) seringkali dirazia oleh sekelompok bibliosida fundamentalis—yang bagi Umberto Eco adalah segolongan orang yang tidak membenci buku sebagai objek, tetapi takut dengan isinya dan tidak ingin orang lain membacanya. Daftar buku-buku yang pernah dilarang di Indonesia dari tahun 1968-1998, akhirnya dirilis pada tahun 1999 oleh eLSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat) di Jakarta. Tercatat ada 172 buku yang dilarang pada masa Orba. Lihat Sanghyang Mugni Pancaniti, *Perpustakaan Kelamin; Buku dan Kelamin dalam Pertaruhan*, (Bandung: Semesta, 2019), hlm. 234.

²⁵³ Selain produk budaya, dua lainnya adalah buku juga sebagai perilaku atau tingkah laku budaya, dan sebagai proses produksi budaya. Buku adalah kodifikasi pikiran, pengalaman, perasaan dan kegelisahan atau kegembiraan manusia. Lihat Alfons Taryadi, dkk. *Op.Cit.*, hlm. 22-39.

merupakan satu contoh saja, sebab pengetahuan juga diperoleh dengan cara lain, semisal pengamatan atau, melalui pengalaman.²⁵⁴

“Literasi berasal dari istilah latin *literature* dan bahasa inggris *letter*. Literasi merupakan kualitas atau kemampuan melek huruf/aksara yang di dalamnya meliputi kemampuan membaca dan menulis.”²⁵⁵

Tetapi bukan hanya sebatas itu saja, “makna literasi” menyangkut pula “melek visual” yang artinya kemampuan untuk mengenali dan memahami ide-ide dari adegan, video, gambar yang divisualkan.”²⁵⁶

“*Education Development Center (EDC)* menyatakan bahwa literasi lebih dari sekadar kemampuan baca tulis, literasi adalah kemampuan individu untuk menggunakan segenap potensi dan skill yang dimiliki dalam menjalani hidup. Dengan pemahaman bahwa literasi mencakup kemampuan membaca kata dan membaca dunia.”²⁵⁷

Literasi bukan persoalan tahu aksara semata, lebih dari itu, pada hakikatnya adalah kemampuan berpikir kritis-kreatif tentang sesuatu yang dilandasi atau disangga oleh tradisi baca-tulis yang mantap.²⁵⁸

Menurut Pasal 1 angka 4 UU No. 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan, literasi adalah kemampuan untuk memaknai informasi

²⁵⁴ Bandingkan juga dengan buku dari Jujun Suriasumantri, *Filsafat Ilmu*, mengenai bagaimana cara mendapatkan pengetahuan.

²⁵⁵ Lihat laman <http://www.wikipendidikan.com/2016/03/pengertian-definisi-makna-literasi.html> mengutip dari kamus online Merriam-Webster.

²⁵⁶ *National Institute for Literacy*, memberikan arti terhadap literasi sebagai “kemampuan individu untuk membaca, menulis, berbicara, menghitung dan memecahkan masalah pada tingkat keahlian yang diperlukan dalam pekerjaan, keluarga dan masyarakat.” Lihat <http://www.wikipendidikan.com/2016/03/pengertian-definisi-makna-literasi.html>

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Djoko Saryono, *Literasi; Episentrum Kemajuan Kebudayaan dan Peradaban*, (Malang: Pelangi Sastra, 2019), hlm. 19-20.

secara kritis sehingga setiap orang dapat mengakses ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas hidupnya.

Secara sederhana Christiany Judita dalam artikelnya “Tingkat Literasi Media Masyarakat di Wilayah Perbatasan Papua” menjelaskan pengertian literasi sebagai:

“...sebuah kemampuan membaca dan menulis. Kita mengenalnya dengan melek aksara atau keberaksaraan. Namun sekarang ini literasi memiliki arti luas, sehingga keberaksaraan bukan lagi bermakna tunggal melainkan mengandung beragam arti (*multi literacies*). Ada bermacam-macam keberaksaraan atau literasi, misalnya literasi komputer (*computer literacy*), literasi media (*media literacy*), literasi teknologi (*technology literacy*), literasi ekonomi (*economy literacy*), literasi informasi (*information literacy*), bahkan ada literasi moral (*moral literacy*). Seorang dikatakan literat jika ia sudah dapat memahami sesuatu karena membaca informasi yang tepat dan melakukan sesuatu berdasarkan pemahamannya terhadap isi bacaan tersebut.”²⁵⁹

Budaya literasi, dapat memengaruhi banyak aspek. Salah satunya adalah aspek ekonomi. Hasil penelitian global menunjukkan rendahnya budaya literasi masyarakat di Indonesia yang dianggap merugikan perekonomian Indonesia. Pada tahun 2015, Indonesia diperkirakan merugi sekitar USD 10,7 miliar atau Rp. 144 triliun lantaran rendahnya tingkat literasi penduduknya.²⁶⁰

Literasi adalah fondasi pengembangan masyarakat dan ekonomi bangsa. Orang yang buta huruf dan orang yang tahu

²⁵⁹ Christiany Juditha, *Tingkat Literasi Media Masyarakat di Wilayah Perbatasan Papua*, artikel diterbitkan oleh jurnal: *Communication Spectrum*, ISSN: 2087 – 8850 vol. 3, no. 2, Agustus 2013-Januari 2014., hlm. 109.

²⁶⁰ Hasil penelitian dirilis oleh *World Literacy Foundation*.

membaca tapi kurang dilatih, akan kehilangan banyak keterampilan. Mereka tidak akan pernah mampu membaca informasi melalui pesan singkat di telepon genggam, buku resep masakan, cara membuat surat lamaran kerja, dan akses pengetahuan pun menjadi terbatas.²⁶¹

Kecakapan mengolah berita di media, dan membagikannya secara serampangan, juga kerap menjadi persoalan tersendiri. Misalnya dapat memicu konflik horizontal. Negara butuh banyak anggaran untuk memblokir konten-konten negatif, berita hoaks, dan media pemberitaan yang ingin memecah belah persatuan.²⁶²

Literasi bacaan juga berpengaruh pada perilaku warga negaranya, kejahatan dan kriminalitas berkembang akibat kurangnya pemahaman masyarakat dalam mengakses pengetahuan—terutama persoalan hukum. Angka kriminal naik dan negara juga yang mesti mengeluarkan uang banyak untuk membiayai narapidana.²⁶³

Persoalan kesehatan juga sama, tingkat minat baca yang tinggi dalam mencari informasi-informasi mengenai kesehatan membuat orang semakin giat untuk hidup sehat. Di negara-negara maju, orang-orang semakin rajin untuk konsultasi kesehatan ke dokter ketimbang mengobati apabila sudah jatuh sakit. Negara tidak mesti

²⁶¹ Kemiskinan adalah ujung dari kurangnya kecakapan atas keterampilan. Dan itu semua bermula dari persoalan literasi bacaan, khususnya mengenai perkara buta aksara dan baca yang kurang. Minat literasi baca yang rendah juga memengaruhi orang dalam mengakses informasi dan kurangnya asupan pengetahuan. Lihat <http://www.wordsalive.org/blog/2018/2/22/what-is-the-connection-between-literacy-and-economic-development>

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*

mengeluarkan uang yang banyak untuk mengurus persoalan asuransi kesehatan warganya.²⁶⁴

UNESCO telah menetapkan literasi sebagai prasyarat partisipasi bagi pelbagai kegiatan sosial, kultural, politis, dan ekonomis pada zaman modern.²⁶⁵ Bahkan pada kondisi saat ini, terciptanya pembangunan dan demokrasi yang bermutu pun berlandaskan literasi. Tanpa literasi yang kukuh, tercipta hanya demokrasi semu, seolah-olah, tidak substansial, prosedural belaka dan kosmetikal.²⁶⁶

Adame Quane menyatakan bahwa literasi merupakan kunci utama bagi “kotak alat” (*tool box*) yang berisi pemberdayaan, kehidupan yang lebih baik, keluarga sehat dan peran serta dalam kehidupan demokrasi.²⁶⁷ Senada dengan Koichiro Matsuura, dalam laporan *Literacy for All* dari UNESCO, yang menerangkan bahwa literasi berfungsi sangat mendasar bagi kehidupan modern, karena literasi adalah langkah pertama yang sangat berarti untuk membangun kehidupan yang lebih baik.²⁶⁸

Di Amerika Serikat, melalui Bill Clinton, ditegaskan kembali bahwa keaksaraan bukanlah barang mewah, tetapi merupakan hak dan tanggung jawab negara. Mereka memandang ada banyak

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Vision Paper UNESCO Tahun 2014

²⁶⁶ Amartya Sen dalam Djoko Saryono, *Op.Cit.*, hlm. 12.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Global Monitoring Report Education for All (EFA) Tahun 2007.

tantangan pada abad ke dua puluh satu, maka tidak ada cara selain harus memanfaatkan energi dan kreativitas semua warga negara. Namun, sejalan dengan perkembangan zaman, keaksaraan menjadi persoalan serius di Amerika dan membutuhkan modal yang banyak. Pemerintah Amerika mengeluarkan anggaran cukup besar untuk mengurus bidang literasi. Contoh, untuk biaya buta aksara di Amerika, diperkirakan mencapai angka 300 miliar dollar.²⁶⁹

Dengan anggaran sebesar itu, Pemerintah Amerika mulai perlahan mengikis persoalan “buta aksara” di negaranya. Diperkirakan 1 dari 7 orang dewasa masih dalam tahap kebutaan secara fungsional. Untuk siswa sekolah dasar kelas 4 menunjukkan pelambatan, diperkirakan ada 36% yang mahir membaca.²⁷⁰

Di Cina, sudah memulai aspek literer sejak jaman kerajaan. Selama dua puluh abad—sebelum aspek literer mengambil alih—tingkatan sosial di Cina ditentukan oleh kualifikasi jabatan dan kekayaan. Pada gilirannya, kualifikasi pendidikan (aspek literer) mengganti kedua hal tersebut. Cina membuat pendidikan literer menjadi ukuran prestise sosial dalam bentuk yang paling eksklusif, jauh lebih eksklusif dari Eropa selama periode humanis, atau bahkan

²⁶⁹ World Literacy Foundation

²⁷⁰ Sebenarnya pelambatan ini bemula dari rumah mereka, di mana orang tua mereka masih ada yang belum mampu membaca atau malas membacakan buku-buku bacaan pada anaknya. Lihat data tahun 2017 dari The Nation’s Report Card.

Jerman sekalipun. Selama periode *warring states*,²⁷¹ strata para calon pejabat yang dididik dalam kesusatraan—mereka yang memiliki pengetahuan *scriptural* (tulisan-tulisan suci)—diperluas melalui semua keadaan individual. Max Weber menjelaskan, bahwa bukan hanya Cina, permulaan dunia modern (abad ke-17) tidak terlepas dari kelas terdidik dan intelektual, khususnya di bidang sastra dan seni, yang telah menjadi pembawa kemajuan menuju administrasi rasional dan juga kemajuan kecerdasan.²⁷²

Adanya peralihan dari peradaban lisan menuju tulisan, memunculkan stereotipikal pengelompokan: buta huruf dan melek huruf, atau bahkan yang lebih tendensius, kelompok tradisional dan modern.²⁷³ Lalu yang bagaimanakah manusia melek huruf itu, berperadaban tulisan itu? Menurut Walter J. Ong, makhluk yang melek huruf itu adalah yang berproses bukan semata daya alamiah, tetapi juga terbentuk dari teknologi. Salah satu teknologi itu adalah buku yang berisi simbol untuk dibaca (kembali) oleh makhluk yang

²⁷¹ Periode negara-negara berperang, sebuah zaman di penghujung Dinasti Zhou di Cina kuno. Zaman ini ditandai dengan berakhirnya peperangan 7 negara: Qin, Chu, Han, Qi, Zhao, Wei, dan Yan. Perang berakhir pada tahun 221 SM, keadaan pun berangsur damai, dan menyuburkan pendidikan literer.

²⁷² Max Weber, *Teori Dasar Analisis Kebudayaan (Essays from Max Weber)*, Penerjemah oleh Abdul Qodir Shaleh, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2013), hlm. 315-316.

²⁷³ Sesuatu yang tradisional seringkali diperhadap-hadapkan dengan sesuatu yang modern. Hingga anggapan bahwa modern selalu lebih baik dan lebih tepat untuk masa kini. Sementara tradisional selalu ketinggalan dan ditinggalkan. Menurut Putu Laxman Pendit, pemahaman demikian ada benarnya, tetapi juga tidak terlalu tepat, sebab segala yang modern masa kini adalah tradisi juga, walaupun kadang mengandung *construction*, *absorption*, dan *deletion*. Lihat Putu Laxman Pendit, *Op.Cit.*, hlm. 5.

melek huruf.²⁷⁴ Inilah yang melahirkan apa yang disebut sebagai “tradisi membaca”.

Dalam konteks “tradisi membaca”, Ali Syariati lebih mementingkan isi rumah berisi buku-buku, yang menurutnya rohani haus dan lapar, adalah buku sebagai jawaban untuk mengisi kekosongan tersebut. C. Edward Coffey memberikan saran, agar tak mengidap penyakit demensia (penyakit kerusakan jaringan saraf otak) maka membacalah.²⁷⁵

“...membaca sebenarnya merupakan bentuk kebudayaan (budaya literasi). Oleh karena itu untuk mengubah masyarakat yang enggan membaca menjadi masyarakat baca (*reading society*) diperlukan adanya perubahan budaya.”²⁷⁶

Perubahan budaya dari enggan membaca menjadi masyarakat baca (*reading society*) dapat disebut sebagai tradisi²⁷⁷. Menurut Eric Hobsbawm memaknai kata tradisi (*tradition*) mesti dibedakan dengan adat (*custom*) dan konvensi (*convention*). Tradisi bermakna luas, yang mengalami proses rekayasa sosial, disengaja, diciptakan dan ditemukan dengan sadar, jauh dari spontanitas dan ketergesa-gesaan, melalui serangkaian praktik yang umumnya dikelola menggunakan aturan yang diterima (baik terbuka maupun diam-

²⁷⁴ Walter J. Ong, *Kelisanan dan Keaksaraan (Orality and Literacy)*, Penerjemah oleh Rika Iffati (Yogyakarta: Gading Publishing, 2013), hlm. 117-118.

²⁷⁵ Asrorun Ni’am Sholeh, *Perpustakaan Jendela Peradaban*, (Depok: eLSAS, 2008), hlm. 3.

²⁷⁶ Tilaar dalam Triningsih, *Perpustakaan dan Budaya Baca Tulis*, (Yogyakarta: Azyan Mitra Media, 2019), hlm. 1.

²⁷⁷ Secara etimologis, kata tradisi berasal dari bahasa latin *traditionem* yang berarti pengaturan, penyerahan, pelimpahan ke pihak berikutnya. Dalam bahasa Inggris kemudian dikenal dengan sebutan *tradition* yang mulai dipakai pada abad ke-14.

diam/tertutup), mengandung unsur ritual, sebagai upaya dalam menanamkan nilai-nilai tertentu.²⁷⁸

“Membaca adalah suatu proses yang dilakukan serta dipergunakan oleh pembaca untuk memperoleh pesan yang hendak disampaikan oleh penulis melalui media kata-kata/bahasa tulis.”²⁷⁹

Dalam hal ini, membaca adalah suatu usaha untuk menelusuri makna yang ada dalam tulisan. Adwityani S. Subagio memberikan tujuh manfaat membaca, yakni:²⁸⁰

- a. Untuk mendapatkan informasi aktual;
- b. Untuk meningkatkan dan memuaskan tuntutan intelektual;
- c. Untuk mengayakan dan memuaskan batin seseorang;
- d. Untuk mengayakan dan memuaskan spiritual seseorang;
- e. Untuk memenuhi kebutuhan praktis dalam kehidupan sehari-hari;
- f. Untuk meningkatkan minat seseorang terhadap sesuatu yang lebih mendalam; dan
- g. Untuk meningkatkan pengembangan diri.

5. Distribusi, Akses Layanan, dan Daya Beli serta Kelangkaan Buku di Masyarakat

a. Distribusi Buku Bacaan

Dalam Islam, prinsip utama dalam distribusi urusan kekayaan adalah keadilan dan kasih sayang. Prinsip ini ingin mencapai tujuan utama yaitu: *pertama*, agar kekayaan tidak menumpuk pada sekelompok minoritas masyarakat; dan *kedua*, produksi perlu dibagi secara adil demi kemakmuran negara.²⁸¹

²⁷⁸ Lihat Putu Laxman Pendit, *Op.Cit.*, hlm. 5-8.

²⁷⁹ Tarigan dalam Triningsih. *Op.Cit.*, hlm. 2.

²⁸⁰ Asrorun Ni'am Sholeh, *Op.Cit.*, hlm. 4.

²⁸¹ Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm. 82.

Sekalipun pada dasarnya prinsip kepemilikan individual diakui, namun bukan berarti itu berlaku absolut. Dalam muslim, di dalam harta seorang individu, terdapat hak orang lain yang harus disisihkan sebagian sebagai tanggung jawab sesama muslim. Mengenai konsep distribusi ini, cendekiawan muslim Muhammad Baqir Ash Sadr, berpendapat bahwa segala ketimpangan yang terjadi lebih disebabkan karena adanya perilaku tidak adil dalam distribusi ekonomi yang ditunjukkan pada adanya perilaku manusia yang gemar menumpuk kekayaan.²⁸²

Distribusi umumnya dikenal dalam kegiatan perekonomian atau bisnis, yang menjadi indikator penghubung produsen dan konsumen. Burhanuddin menjelaskan bahwa distribusi dapat diartikan sebagai bentuk penyaluran, baik berupa pembagian atau pengiriman, ke beberapa orang atau ke beberapa tempat; atau dapat juga bermakna persebaran barang dalam suatu wilayah tertentu.²⁸³ Dalam Pasal 60 ayat (1) dan (2), Pasal 61 ayat (1) dan (2) UU Sisbuk, diatur terkait urusan pendistribusian buku.

Pasal 60 ayat (1) dan (2) UU Sisbuk, menetapkan bahwa: 1) Pendistribusian Buku dilakukan untuk menjamin ketersediaan Buku secara merata dan/atau dengan harga murah; dan 2) Pendistribusian Buku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat

²⁸² Burhanuddin, *Op.Cit.*, hlm. 84.

²⁸³ *Ibid.*, hlm. 82.

dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat.

Pasal 61 ayat (1) dan (2) UU Sisbuk, menetapkan bahwa:

- 1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mendistribusikan buku teks utama kepada satuan dan/atau program pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah; dan
- 2) Pendistribusian buku teks utama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menggunakan anggaran pendapatan belanja negara atau anggaran pendapatan belanja daerah.

Teddy Suriyanto juga menjelaskan bahwa kegiatan distribusi buku memiliki sifat yang unik. Biasanya tiap buku memiliki hasil yang berbeda satu sama lain. Oleh karena distribusi ini unik, maka penanganan mekanisme pasar dan saluran distribusi perlu dilakukan secara sistematis dan melembaga. Tanpa distribusi, industri perbukuan akan gagal memajukan suatu bangsa.²⁸⁴ Dengan dukungan jaringan distribusi dan sirkulasi yang efisien, buku-buku akan merata, dan informasi dan pengetahuan pun ikut merata dan, dapat diakses oleh siapa saja.

b. Akses Layanan

Menurut Ribot dan Peluso, mekanisme akses dapat didefinisikan sebagai *“identifying the mechanism by which different actors involved gain, control, and maintain the benefit*

²⁸⁴ Lihat Alfons Taryadi, dkk. *Op.Cit.*, hlm. 227.

flow and its distribution". Fatriyandi Nur Priyatna menyebut mekanisme akses dapat diperoleh berdasar dua hal, yaitu: melalui hak dan struktur relasi.²⁸⁵

Akses terkait erat dengan ketersediaan sarana dan prasarana pelayanan, serta persoalan jarak. Urusan jarak merupakan penghalang besar yang berpotensi membuat seseorang atau masyarakat cenderung menunda kepentingannya dalam memperoleh pelayanan. Menurut Tris Eryando, ada tiga faktor yang menghambat seseorang atau masyarakat menunda kepentingannya dalam memperoleh pelayanan karena persoalan aksesibilitas:²⁸⁶

- 1) Aksesibilitas Fisik terkait dengan waktu tempuh, jarak tempuh, sarana transportasi, dan kondisi geografis;
- 2) Aksesibilitas Ekonomi terkait dengan kemampuan finansial seseorang dalam merespon pelayanan; dan
- 3) Aksesibilitas Sosial terkait dengan kondisi non-fisik dan finansial yang memengaruhi pengambilan keputusan.

Sedangkan menurut Ribot dan Peluso, aspek-aspek yang memengaruhi aksesibilitas adalah: teknologi, kapital, pasar, tenaga kerja, pengetahuan, otoritas, identitas sosial, dan relasi sosial.²⁸⁷

²⁸⁵ Lihat Fatriyandi Nur Priyatna, Rilus A. Kinseng, Arif Satria, *Akses dan Strategi Aktor-Aktor dalam Pemanfaatan Sumber Daya Waduk Djuanda*, artikel diterbitkan oleh jurnal: Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan, Vol. 8 No. 1, Juni 2013, hlm. 3.

²⁸⁶ Lihat Tris Eryando, *Aksesibilitas Kesehatan Maternal di Kabupaten Tangerang*, artikel diterbitkan oleh jurnal: Jurnal Makara Kesehatan, Vol. 11 No. 2, Desember 2007, hlm. 79-80.

²⁸⁷ Akses adalah kemampuan untuk mendapatkan manfaat dari negara terhadap masyarakat yang memiliki kepentingan. Fatriyandi Nur Priyatna, Rilus A. Kinseng, Arif Satria, *Loc.Cit.*, hlm. 3.

c. Daya Beli dan Kelangkaan Buku di Masyarakat

Daya beli buku telah lama dikeluhkan, baik oleh pakar, masyarakat, dan pelaku perbukuan sendiri. Hal ini tidak terlepas dari ongkos produksi dan distribusi. Yang paling memberatkan para penerbit adalah ongkos cetak, biaya *overhead*, dan persentase keuntungan. Di negara berkembang biaya produksi lebih tinggi, oleh Ignas Kleden, hal itu disebabkan karena negara-negara berkembang lebih menjalankan usaha padat karya.²⁸⁸

Selain karena biaya produksi, angka pendapatan nasional juga memengaruhi perkembangan perbukuan. Tilaar dalam suatu penelitiannya menjelaskan bahwa angka 50% lebih digunakan oleh masyarakat, baik di kota apalagi di desa untuk keperluan bahan makanan. Walaupun pada sisi yang lain, sebagian masyarakat, baik di kota maupun di desa memiliki tendensi minat terhadap buku, dengan mengeluarkan $\frac{2}{3}$ pendapatan, dan sebanyak $\frac{1}{3}$ bagian pendapatan untuk keperluan bukan makanan.²⁸⁹ Tilaar menegaskan bahwa kewajiban pemerintah yang mestinya menyediakan buku bagi masyarakat di tengah himpitan ekonomi yang sulit.

“dalam rangka usaha kita untuk meningkatkan kecerdasan bangsa maka tidak ada jalan lain daripada intervensi pemerintah agar buku sampai ke tangan rakyat yang membutuhkannya. Dalam kaitan ini tanggung jawab

²⁸⁸ Alfons Taryadi, dkk. *Op.Cit.*, hlm. 17.

²⁸⁹ H.A.R. Tilaar, *Pendidikan dalam Pembangunan Nasional Menyongsong Abad XXI*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hlm. 153.

pemerintah yang pokok ialah bagaimana buku sampai ke tangan rakyat banyak tanpa memberi beban ekstra kepada rakyat sehubungan dengan tingkat pendapatannya yang masih rendah.”²⁹⁰

Pada tahun 1994-1995, peneliti perbukuan dari Jepang, Shigeo Minowa, menemukan fakta menarik terkait dua negara berkembang, Meksiko dan Malaysia yang statusnya sama dengan Indonesia. Untuk urusan daya beli buku, dua negara tersebut tidak terpaut jauh dari rasio belanja buku negara-negara maju.²⁹¹

Namun untuk Indonesia, pada masa-masa di mana Meksiko dan Malaysia hampir menyamai pembelanjaan buku negara-negara maju, industri perbukuan Indonesia sendiri mengalami kelesuan. Rendahnya ekonomi bangsa diakui oleh Mastini Hardjoprakoso, yang sejalan dengan rendahnya daya dan kemauan beli buku oleh masyarakat yang sebenarnya sebagian penduduknya potensial untuk membeli.²⁹²

Harsja W. Bachtiar pernah menyoroti kelangkaan buku-buku termasuk judul buku, dan bahan bacaan lain, seperti karya sastra yang minim. Dalam salah satu ceramahnya di hadapan anggota-anggota Badan Pertimbangan Pengembangan Buku Nasional, ia menerangkan.²⁹³

“mutu budaya suatu bangsa dapat juga diukur dengan memperhatikan karya-karya sastra yang telah dihasilkan

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Alfons Taryadi dalam Franz Magnis Suseno, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 151.

²⁹² *Ibid.*, hlm. 69.

²⁹³ *Ibid.*, hlm. 64.

oleh bangsa yang bersangkutan dan yang pada umumnya dalam bentuk cetakan disebarluaskan di kalangan para pembaca bangsa-bangsa lain. Bangsa India dapat menampilkan Ramayana dan Mahabarata; bangsa Arab dan Persia dapat menampilkan karya-karya Ibnu Khaldun, Ibnu Sina, dan Umar Khayam; bangsa Inggris bangga dengan karya Shakespeare, Adam Smith, Charles Dickens, dan Joseph Conrad; bangsa Perancis dengan karya Moliere, Voltaire, J.J. Rousseau, Balzac dan Andre Malraux; bangsa Amerika dengan karya-karya Thomas Jefferson, Mark Twain, Henry James, Theodore Dreiser, untuk menyebut beberapa bangsa dan beberapa karya, sastranya sebagai contoh.”

Buku bukanlah suatu benda yang dengan seketika jadi dan berada di tangan pembaca. Dari segi pengumpulan bahan, penginputan data, penulisan, editorial dan cetak butuh waktu yang tidak sebentar. Beda halnya dengan surat kabar yang memang “dikejar” oleh waktu. Oleh Mastini Hardjoprakoso, rangkaian kegiatan tersebut tidak dikerjakan oleh sembarang orang, kegiatan tersebut memerlukan keahlian. Seperti keahlian menyusun naskah, ilustrasi, menyunting, dan bahkan sampai desainer sampul mesti diperhatikan. Di negara-negara berkembang seperti Indonesia, pengadaan buku banyak terhambat karena kurangnya SDM yang memiliki keahlian demikian.²⁹⁴

6. Konsep Penetapan Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal oleh Pemerintah Republik Indonesia

Jared Diamond mengungkapkan, dahulu secara teori, hubungan ruang antara masyarakat-masyarakat tradisional yang

²⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 68-69.

bertetangga dapat mencakup segala macam hasil, berkisar dari satu ekstrem berupa wilayah yang saling tidak bertumpukan dengan perbatasan jelas yang dijaga dan tidak digunakan secara bersama, sampai ke ekstrem satu lagi berupa akses bebas bagi semua orang ke seluruh daerah dan tanpa wilayah yang ditetapkan.²⁹⁵

Setelah perang dunia kedua terjadi perubahan mendasar di berbagai negara, terutama negara-negara yang memiliki keunikan, seperti negara-negara yang memiliki lautan. Salah satunya adalah Republik Indonesia. Menurut Adi Sumardiman, setidaknya ada tiga hal yang menjadi perhatian penting Indonesia terkait wilayah teritorialnya, yaitu soal: “proses legalisasi asas negara kepulauan, garis pangkal laut teritorial, dan mengenai perbatasan dengan negara lain”.²⁹⁶

Pasal 25A UUD NRI 1945 telah menetapkan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan haknya ditetapkan dengan Undang-Undang.” Aturan lain, seperti United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 yang mana Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) telah diakui oleh dunia internasional.²⁹⁷

²⁹⁵ Jared Diamond, *The World until Yesterday; (Dunia hingga Kemarin)*, Penerjemah oleh Damaring Tyas Wulandari Palar, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2015), hlm. 46.

²⁹⁶ Adi Sumardiman, *Beberapa Dasar tentang Perbatasan Negara*, artikel diterbitkan oleh jurnal: *Indonesian J. Int'l L.* vol. 3, no. 3, April 2004., hlm. 502.

²⁹⁷ Wilayah NKRI berbatasan dengan banyak negara. Di darat, wilayah NKRI berbatasan dengan 3 (tiga) wilayah negara lain yaitu: Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste. Sedangkan di wilayah

Sejauh ini, belum ada definisi yang jelas terkait istilah untuk kondisi geografis di daerah “terdepan”, “terluar”, dan “tertinggal” (Daerah 3T)²⁹⁸. Hanya saja, istilah daerah “terdepan”, “terluar”, dan “tertinggal” sering digunakan dalam kegiatan bidang pengembangan pendidikan, semisal dalam urusan pemerataan guru sekolah untuk pendidikan dasar dan menengah (dikdasmen).²⁹⁹

Kegiatan tersebut merupakan kegiatan berkala dari pemerintah melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (Kemdikbud RI) beserta kementerian lain yang terkait. Dengan adanya kegiatan berkala tersebut, klasifikasi terkait istilah geografis ini dapat kita ketahui letak perbedaannya.

laut, wilayah NKRI berbatasan dengan 10 negara yaitu: Malaysia, Papua Nugini, Singapura, Republik Demokratik Timor Leste, India, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, dan Australia. Pengelolaan batas-batas Wilayah Negara diperlukan dan sangat penting untuk memberikan kepastian hukum mengenai ruang lingkup wilayah negara, kewenangan pengelolaan Wilayah Negara, dan hak-hak berdaulat (*Grand Design BNPP*). Lihat Christiany Juditha, *Loc. Cit.*, hlm. 110.

²⁹⁸ Istilah ini kerap digunakan dalam penerimaan CPNS (Calon Pegawai Negari Sipil), penerimaan beasiswa afirmasi pendidikan dari LPDP (Lembaga Penyedia Dana Pendidikan), penerimaan GGD (Guru Garis Depan), dan program SM3T (Sarjana Mendidik di Daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal), serta dalam proyek-proyek pembangunan pemerataan di Daerah 3T. Daerah 3T biasanya sering menjadi prioritas utama pemerintah dalam melakukan pemerataan pembangunan di berbagai aspek. Isi surat edaran, Surat No. 2421/Dt.7.2/04/2015 Tanggal 21 April 2015 tentang daftar Daerah 3T yang dikeluarkan oleh LPDP memberi petunjuk bahwa: dalam rangka pelaksanaan Beasiswa Afirmasi, khususnya pemilihan daerah yang termasuk dalam katagori Daerah Tertinggal, Terdepan dan Terluar (Perbatasan) merujuk pada daftar Daerah Tertinggal dan Perbatasan Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).

²⁹⁹ Ahmad Syafii, *Perluasan dan Pemerataan Akses Pendidikan Daerah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal)*, artikel diterbitkan oleh jurnal: *Jurnal Manajemen dan Pendidikan Islam*. ISSN: 2550-1038. 4(2), Desember 2018, hlm. 156. Mengutip dari Handoko Arwi Hasthoro dan Nanik Ambarwati, *Analisis Sebaran Guru Dikdasmen di Wilayah 3T (Terluar, Terdepan dan Tertinggal); Tinjauan Sekolah Menengah Pertama*, (Jakarta: Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, 2016), hlm. 14.

a. Daerah Terdepan

Praktik pelaksanaan kegiatan bidang pengembangan dikdasmen, Kemdikbud RI di daerah “terdepan” merupakan kondisi geografis yang sama dengan yang ada pada daerah di “perbatasan negara”.³⁰⁰

Penentuan klasifikasi istilah daerah “terdepan”, selain mengacu pada pada daftar Surat No. 2421/Dt.7.2/04/2015 Tanggal 21 April 2015 dari Kementerian PPN/BAPPENAS, juga mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Republik Indonesia No. 34 Tahun 2012 tentang Kriteria Daerah Khusus dan Pemberian Tunjangan Khusus bagi Guru yang telah diubah ke Permendikbud RI No. 140 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Permendikbud No. 34 Tahun 2012 tentang Kriteria Daerah Khusus dan Pemberian Tunjangan Khusus bagi Guru.

Dalam Pasal 1 Permendikbud RI No. 34 Tahun 2012 tentang Kriteria Daerah Khusus dan Pemberian Tunjangan Khusus bagi Guru tersebut ada pencantuman kriteria “daerah khusus”, yakni antara lain: (a) Daerah yang terpencil atau terbelakang; (b) Daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil; (c) Daerah perbatasan dengan negara lain; (d) Daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial, atau daerah

³⁰⁰ Ahmad Syafii, *Loc.Cit.*, hlm. 157.

yang berada dalam keadaan darurat lain; dan/atau (e) Pulau kecil terluar.

Istilah “daerah perbatasan dengan negara lain” yang ada pada Pasal 1 huruf c Permendikbud RI No. 34 Tahun 2012 memberi petunjuk, bahwa yang dimaksud pada huruf c tersebut merujuk pada istilah “daerah terdepan” dan “daerah terluar”. Hal ini juga dapat dilihat dalam penelitian Handoko Arwi Hasthoro dan Nanik Ambarwati yang dikutip oleh Ahmad Syafii, yang mana mencantumkan 23 daerah yang tergolong sebagai “daerah terdepan”, di antaranya:

Provinsi	No.	Kabupaten Terdepan
Provinsi Nusa Tenggara Timur	1.	Kab. Kupang
	2.	Kab. Timor Tengah Utara
	3.	Kab. Belu
	4.	Kab. Alor
	5.	Kab. Rote Ndao
	6.	Kab. Sabu Raijua
	7.	Kab. Malaka
Provinsi Kalimantan Barat	8.	Kab. Sambas
	9.	Kab. Bengkayang
	10.	Kab. Sintang
	11.	Kab. Kapuas Hulu
Provinsi Kalimantan Utara	12.	Kab. Nunukan
Provinsi Kalimantan Timur	13.	Kab. Mahakam Ulu
Provinsi Maluku	14.	Kab. Maluku Tenggara Barat
	15.	Kab. Kepulauan Aru
	16.	Kab. Maluku Barat Daya
Provinsi Maluku Utara	17.	Kab. Kepulauan Morotai
Provinsi Papua Barat	18.	Kab. Raja Ampat
Provinsi Papua	19.	Kab. Supiori
	20.	Kab. Pegunungan Bintang
	21.	Kab. Keerom
	22.	Kab. Merauke
	23.	Kab. Boven Digoel

Tabel 3. Daftar Daerah Terdepan

Daftar 23 daerah terdepan di tabel tersebut, menyerupai kriteria dari “daerah perbatasan dengan negara lain” yang dijelaskan pada Pasal 2 ayat (3) Permendikbud RI No. 34 Tahun 2012, yang mana dimaksudkan sebagai daerah perbatasan dengan negara lain ialah:

- a) kawasan laut dan kawasan daratan pesisir yang berbatasan langsung dengan negara tetangga yang meliputi batas Laut Teritorial (LT), batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), batas Landas Kontinen (LK), dan batas Zona Perikanan Khusus; dan/atau
- b) kawasan perbatasan darat yang berbatasan langsung dengan negara tetangga.

Untuk membuktikan bahwa daftar “daerah terdepan” dalam tabel tersebut sama dengan “daerah perbatasan dengan negara lain” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf c Permendikbud RI No. 34 Tahun 2012, maka dapat dilihat dari peta berikut ini.



Gambar 1. Peta Lokasi Daerah Terdepan

Melihat posisi geografis delapan sampel “daerah terdepan” di peta ini, maka kita mampu menarik kesimpulan bahwa “daerah terdepan” memiliki kesesuaian dengan kriteria “daerah perbatasan dengan negara lain” yang dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3) Permendikbud RI No. 34 Tahun 2012.

Selain kondisi posisi geografis yang sesuai dengan kriteria “daerah perbatasan dengan negara lain” dalam Permendikbud RI No. 34 Tahun 2012, “daerah terdepan” juga memiliki kesesuaian dengan Peraturan Presiden (Perpres) No. 131 Tahun 2015 Tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019. Dalam Pasal 1 (1) Perpres No. 131 Tahun 2015 ditetapkan bahwa “daerah tertinggal” adalah daerah kabupaten yang ‘wilayah’ serta ‘masyarakat’-nya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Dari 23 daerah yang ada dalam tabel tersebut, kesemuanya terdata atau masuk dalam kategori “daerah tertinggal” sesuai yang tercantum di lampiran Perpres No. 131 Tahun 2015.

Jadi, yang dimaksud sebagai “daerah terdepan” adalah daerah dengan kawasan laut, atau daerah kawasan daratan pesisir, atau daerah kawasan perbatasan darat yang berbatasan langsung dengan negara tetangga yang meliputi batas LT, batas ZEE, batas LK, dan batas Zona Perikanan Khusus, serta termasuk pula sebagai daerah yang wilayah serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan

dengan daerah lain dalam skala nasional atau tergolong sebagai “daerah tertinggal”.

b. Daerah Terluar

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, bahwa pada Pasal 1 huruf c Permendikbud RI No. 34 Tahun 2012 telah memberi petunjuk, bahwa yang dimaksud pada huruf c sebagai “daerah perbatasan dengan negara lain” ialah merujuk pada istilah “daerah terdepan” dan “daerah terluar”.

Jadi, baik “daerah terdepan” maupun “daerah terluar” merupakan daerah dengan kondisi wilayah geografis, yang sama-sama, berbatasan langsung dengan negara tetangga. Hasil penelitian dari Handoko Arwi Hasthoro dan Nanik Ambarwati yang dikutip oleh Ahmad Syafii, mencantumkan 20 daerah yang tergolong sebagai “daerah terluar”, di antaranya:

Provinsi	No.	Kabupaten/Kota Terluar
Provinsi Daerah Istimewa Aceh	1.	Kab. Aceh Besar
	2.	Kota Sabang
Provinsi Riau	3.	Kab. Rokan Hilir
	4.	Kota Dumai
	5.	Kab. Bengkalis
	6.	Kab. Kepulauan Meranti
	7.	Kab. Pelalawan
	8.	Kab. Indragiri Hilir
Provinsi Kepulauan Riau	9.	Kab. Karimun
	10.	Kota Batam
	11.	Kab. Bintan
	12.	Kab. Kepulauan Anambas
	13.	Kab. Natuna
Provinsi Sumatera Utara	14.	Kab. Serdang Bedagai

Provinsi Kalimantan Barat	15.	Kab. Sanggau
Provinsi Kalimantan Utara	16.	Kab. Malinau
Provinsi Kalimantan Timur	17.	Kab. Berau
Provinsi Sulawesi Utara	18.	Kab. Kepulauan Sangihe
	19.	Kab. Kepulauan Talaud
Provinsi Papua	20.	Kota Jayapura

Tabel 4. Daftar Daerah Terluar

Perbandingan “daerah terluar” terhadap “daerah terdepan” dapat dilihat dari berbagai aspek, seperti kondisi perekonomian masyarakatnya, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas; dan karakteristik daerah yang mana aspek tersebut sudah ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 131 Tahun 2015 Tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019.

Dalam Perpres No. 131 Tahun 2015, telah dikategorikan beberapa daerah yang kondisi wilayah serta masyarakatnya dianggap kurang berkembang apabila dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Dari 20 daerah terluar yang ada di tabel, kesemuanya tidak terdata atau tidak masuk dalam kategori “daerah tertinggal” sesuai yang ada pada lampiran Perpres No. 131 Tahun 2015 Tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019.

Jadi, “daerah terluar” hanyalah daerah dengan kawasan laut, atau daerah kawasan daratan pesisir, atau daerah kawasan perbatasan darat yang berbatasan langsung dengan negara tetangga (meliputi batas LT, batas ZEE, batas LK, dan batas Zona Perikanan Khusus), dan tidak termasuk sebagai daerah yang wilayah serta

masyarakatnya kurang berkembang jika dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional.



Gambar 2. Peta Lokasi Daerah Terluar (Sampel)

c. Daerah Tertinggal

Tanggal 10 Desember 2015, Presiden Indonesia, Ir. Joko Widodo secara resmi menetapkan 122 kabupaten di pelbagai penjuru Indonesia, yang masuk dalam kategori “daerah tertinggal”. Penetapan tersebut tertuang dalam Perpres No. 131 Tahun 2015 Tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019.

Perpres No. 131 Tahun 2015 ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 4 November 2015. Dalam Pasal 1 ayat (1) Perpres No. 131 Tahun 2015 ditetapkan bahwa “daerah tertinggal” adalah daerah kabupaten yang ‘wilayah’ serta ‘masyarakat’-nya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional.

Kriteria penetapan suatu daerah disebut sebagai daerah yang ‘wilayah’ serta ‘masyarakat’-nya kurang berkembang atau “daerah tertinggal” merujuk pada Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 131 Tahun 2015, yakni dari aspek:

- a. Perekonomian masyarakat;
- b. Sumber daya manusia;
- c. Sarana dan prasarana;
- d. Kemampuan keuangan daerah;
- e. Aksesibilitas; dan
- f. Karakteristik daerah.

Pasal 2 ayat (2) dan (3) Perpres No. 131 Tahun 2015 menetapkan bahwa kriteria ‘tertinggal’ sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 131 Tahun 2015, diukur berdasarkan indikator dan sub-indikator. Ketentuan mengenai indikator dan sub-indikator diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan daerah tertinggal, yang dalam hal ini Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).

Pasal 4 Perpres No. 131 Tahun 2015 menetapkan dalam hal adanya pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah kabupaten; atau upaya mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, menurut perpres ini: presiden dapat

menetapkan daerah tertinggal baru. Berikut lampiran daerah-daerah yang termasuk sebagai “daerah tertinggal” tahun 2015-2019.³⁰¹

Provinsi	No.	Kabupaten Tertinggal
Provinsi Daerah Istimewa Aceh	1.	Kab. Aceh Singkil
Provinsi Sumatera Utara	2.	Kab. Nias
	3.	Kab. Nias Selatan
	4.	Kab. Nias Utara
	5.	Kab. Nias Barat
	Provinsi Sumatera Barat	6.
7.		Kab. Solok Selatan
8.		Kab. Pasaman Barat
Provinsi Sumatera Selatan	9.	Kab. Musi Rawas
	10.	Kab. Musi Rawas Utara
Provinsi Bengkulu	11.	Kab. Seluma
Provinsi Lampung	12.	Kab. Lampung Barat
	13.	Kab. Pesisir Barat
Provinsi Jawa Timur	14.	Kab. Bondowoso
	15.	Kab. Situbondo
	16.	Kab. Bangkalan
	17.	Kab. Sampang
Provinsi Banten	18.	Kab. Pandeglang
	19.	Kab. Lebak
Provinsi Nusa Tenggara Barat	20.	Kab. Lombok Barat
	21.	Kab. Lombok Tengah
	22.	Kab. Lombok Timur
	23.	Kab. Lombok Utara
	24.	Kab. Sumbawa
	25.	Kab. Dompu
	26.	Kab. Bima
	27.	Kab. Sumbawa Barat
Provinsi Nusa Tenggara Timur	28.	Kab. Sumba Barat
	29.	Kab. Sumba Timur
	30.	Kab. Kupang
	31.	Kab. Timor Tengah Selatan
	32.	Kab. Timor Tengah Utara
	33.	Kab. Belu
	34.	Kab. Alor
	35.	Kab. Lembata
	36.	Kab. Ende

³⁰¹ Sumber: Lampiran Perpres No. 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019.

	37.	Kab. Manggarai
	38.	Kab. Rote Ndao
	39.	Kab. Manggarai Barat
	40.	Kab. Sumba Tengah
	41.	Kab. Sumba Barat Daya
	42.	Kab. Nagekeo
	43.	Kab. Manggarai Timur
	44.	Kab. Sabu Raijua
	45.	Kab. Malaka
Provinsi Kalimantan Barat	46.	Kab. Sambas
	47.	Kab. Bengkayang
	48.	Kab. Landak
	49.	Kab. Ketapang
	50.	Kab. Sintang
	51.	Kab. Kapuas Hulu
	52.	Kab. Kayong Utara
	53.	Kab. Melawi
Provinsi Kalimantan Tengah	54.	Kab. Seruyan
Provinsi Kalimantan Selatan	55.	Kab. Hulu Sungai Utara
Provinsi Kalimantan Timur	56.	Kab. Nunukan
	57.	Kab. Mahakam Ulu
Provinsi Sulawesi Tengah	58.	Kab. Banggai Kepulauan
	59.	Kab. Donggala
	60.	Kab. Toli-Toli
	61.	Kab. Buol
	62.	Kab. Parigi Moutong
	63.	Kab. Tojo Una-Una
	64.	Kab. Sigi
	65.	Kab. Banggai Laut
66.	Kab. Morowali Utara	
Provinsi Sulawesi Selatan	67.	Kab. Janeponto
Provinsi Sulawesi Tenggara	68.	Kab. Konawe
	69.	Kab. Bombana
	70.	Kab. Konawe Kepulauan
Provinsi Gorontalo	71.	Kab. Boalemo
	72.	Kab. Pohuwato
	73.	Kab. Gorontalo Utara
Provinsi Sulawesi Barat	74.	Kab. Polewali Mandar
	75.	Kab. Mamuju Tengah
Provinsi Maluku	76.	Kab. Maluku Tenggara Barat
	77.	Kab. Maluku Tengah
	78.	Kab. Buru
	79.	Kab. Kepulauan Aru
	80.	Kab. Seram Bagian Barat

	81.	Kab. Seram Bagian Timur
	82.	Kab. Maluku Barat Daya
	83.	Kab. Buru Selatan
Provinsi Maluku Utara	84.	Kab. Halmahera Barat
	85.	Kab. Kepulauan Sula
	86.	Kab. Halmahera Selatan
	87.	Kab. Halmahera Timur
	88.	Kab. Kepulauan Morotai
	89.	Kab. Pulau Taliabu
Provinsi Papua Barat	90.	Kab. Teluk Wondama
	91.	Kab. Teluk Bintuni
	92.	Kab. Sorong Selatan
	93.	Kab. Sorong
	94.	Kab. Raja Ampat
	95.	Kab. Tambrau
Provinsi Papua	96.	Kab. Maybrat
	97.	Kab. Merauke
	98.	Kab. Jayawijaya
	99.	Kab. Nabire
	100.	Kab. Kepulauan Yapen
	101.	Kab. Biak Numfor
	102.	Kab. Paniai
	103.	Kab. Puncak Jaya
	104.	Kab. Boven Digoel
	105.	Kab. Mappi
	106.	Kab. Asmat
	107.	Kab. Yahukimo
	108.	Kab. Pegunungan Bintang
	109.	Kab. Tolikara
	110.	Kab. Sarmi
	111.	Kab. Keerom
	112.	Kab. Waropen
	113.	Kab. Supiori
	114.	Kab. Memberamo Raya
	115.	Kab. Nduga
	116.	Kab. Lanny Jaya
	117.	Kab. Memberamo Tengah
118.	Kab. Yalimo	
119.	Kab. Dogiyai	
120.	Kab. Intan Jaya	
121.	Kab. Deiyai	
122.	Kab. Puncak	

Tabel 5. Daftar Daerah Tertinggal

d. Konsep Penetapan Daerah 3T

Penentuan Daerah 3T oleh Pemerintah Republik Indonesia pada dasarnya mengacu pada kondisi wilayah dan masyarakatnya, yang mana oleh pemerintah sendiri membedakan Daerah 3T dari aspek: batas wilayah, kondisi perekonomian, sumber daya manusia, sarana dan prasarana pembangunan, keuangan daerah, hambatan akses; dan karakteristik suatu daerah.

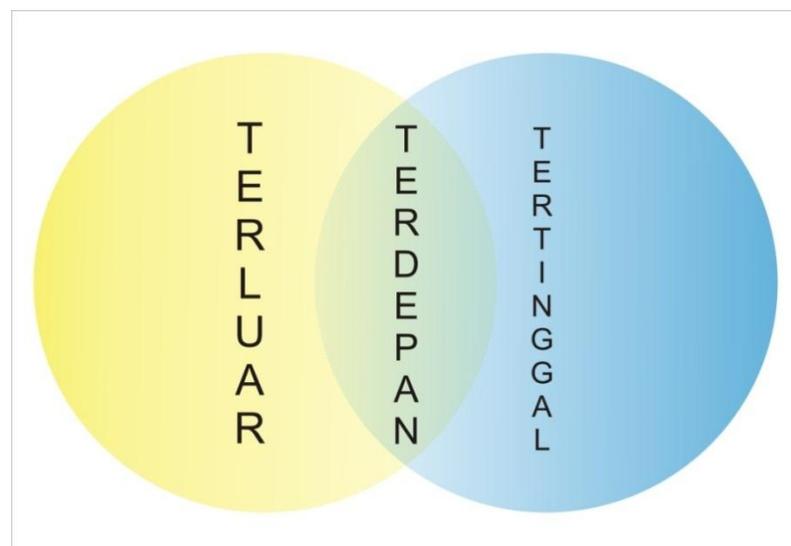
Penentuan Daerah 3T oleh Pemerintah Republik Indonesia termasuk unik, sebab ada daerah yang memiliki karakteristik yang berbeda tetapi ditempatkan pada klasifikasi yang sama, dan ada pula daerah yang memiliki karakteristik yang sama tetapi ditempatkan pada klasifikasi yang berbeda.

Daerah “terdepan” dan “terluar” dapat diklasifikasikan sesuai batas wilayah atau kondisi geografis di mana daerah itu berada. Daerah terdepan dan terluar dapat diketahui dengan melihat kondisi wilayah geografisnya yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Perbedaan daerah “terdepan” dan “terluar” mengacu pada kondisi wilayah serta masyarakatnya, yang mana di “daerah terdepan” masih kurang berkembang apabila dibandingkan dengan “daerah terluar”.

Daerah “terdepan” dan “tertinggal” dapat diklasifikasikan sesuai kondisi kabupaten yang kondisi wilayah dan masyarakatnya masih

kurang berkembang apabila dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Daerah terdepan dan tertinggal dapat diketahui dengan melihat kondisi perekonomian, sumber daya manusia, sarana dan prasarana pembangunan, keuangan daerah, hambatan akses; dan karakteristik suatu daerahnya. Perbedaan daerah “terdepan” dan “tertinggal” dapat dilihat pada kondisi wilayah geografisnya, yang mana “daerah terdepan” berbatasan langsung dengan negara tetangga, sedangkan “daerah tertinggal” tidak berbatasan langsung dengan negara tetangga.

Sedangkan untuk daerah “terluar” dan “tertinggal”, masing-masing memiliki klasifikasi yang berbeda, dan tidak memiliki hubungan kesamaan karakteristik apabila ditarik dari uraian-uraian penjelasan sebelumnya. Berikut ini deskripsi konsep penetapan terkait kesamaan dan perbedaan di antara daerah “terdepan”, “terluar”, dan “tertinggal”.



Gambar 3. Konsep Daerah 3T

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Pikir

Pertama, memahami hakikat pemenuhan hak atas buku bacaan untuk masyarakat melalui pemerataan buku bacaan ke daerah terdepan, terluar, dan tertinggal. Apa yang mendasari aspek filosofi pemenuhan hak atas buku bacaan bagi masyarakat di daerah 3T? Pertanyaan pertama ini dilandasi atas hadirnya aspek nilai keadilan yang dihubungkan dengan nilai kelima Pancasila, “keadilan sosial”, sebagai falsafah dan arah berbangsa dan bernegara. Acuan dasar ini diilhami atas kajian hak dalam hukum, khususnya pemenuhan hak, yang sudah merupakan tanggung jawab negara dalam menyediakan akses buku bacaan ke daerah terdepan, terluar, dan tertinggal. Isu ketimpangan sosial, diskriminasi, ketidakmerataan infrastruktur di daerah maju dan tertinggal di Indonesia masih menjadi persoalan di negeri ini. Teori keadilan menjadi rujukan dalam menelaah permasalahan pertama ini, dengan basis konsep merujuk pada bentuk negara kesejahteraan.

Kedua, substansi yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan dan UU No. 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan memberikan hak bagi masyarakat terdepan, terluar, dan tertinggal memperoleh akses terhadap buku bacaan. Apakah negara telah memberikan pemenuhan hak tersebut (sebagai bagian dari hak hukum) bagi masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal? Dan apakah sistem hukum telah bekerja sesuai dengan

apa yang telah dicita-citakan oleh UU tersebut? Teori Legitimasi dan Validitas Hukum dibantu dengan konsep sistem bekerjanya hukum di masyarakat akan menjadi acuan untuk menjawab persoalan kedua ini. Dengan dua acuan tersebut, diharapkan mampu membaca persoalan kurang optimalnya akses buku bacaan ke masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal, terutama dalam hal aturan, pelaksana aturan, dan kultur hukum masyarakat.

Ketiga, memberikan model hukum yang dapat memenuhi hak atas buku bacaan untuk masyarakat di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal sehingga mampu memperoleh akses bacaan secara optimal. Perspektif *socio-legal* digunakan untuk menganalisis komponen substansi, dengan mengedepankan aspek “politik hukum” dalam melakukan penataan aturan dengan cara mereformulasi regulasi. Untuk kepentingan yang terkait dengan komponen struktur, mengedepankan aspek “sosiologi hukum” dalam melakukan penataan kembali struktur lembaga dan budaya hukum aparat, dengan cara merestrukturisasi kelembagaan yang lebih efektif dari sebelumnya. Sedangkan untuk kepentingan yang terkait dengan komponen kultur, mengedepankan aspek “antropologi hukum” dalam melakukan remodifikasi budaya hukum di masyarakat, khususnya di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal.

2. Bagan Kerangka Pikir



Bagan 3. Kerangka Pikir Penelitian

3. Definisi Operasional

Berikut ini definisi operasional mengenai beberapa istilah yang tercantum dalam penelitian ini:

- a. Pemenuhan hak adalah tanggung jawab negara yang bersumber dari aturan-aturan hukum, kovenan, dan konstitusi terhadap penyediaan kebutuhan warga negara yang paling mendasar.

- b. Buku adalah salah satu medium yang berisi teks, gambar, dan warna serta memuat berbagai macam pengetahuan, informasi, dan hiburan.
- c. Buku Cetak adalah buku yang berisi kertas dan di dalamnya memuat teks, gambar, dan warna yang berisikan bermacam pengetahuan, informasi, dan hiburan.
- d. Buku Digital adalah buku yang berformat pdf atau aplikasi serupa lainnya yang ada dalam komputer dan dapat dihubungkan melalui jaringan komputer, yang berisi teks, gambar, dan warna serta memuat berbagai macam pengetahuan, informasi, dan hiburan.
- e. Perpustakaan adalah medium bagi semua informasi berbentuk karya tulis, karya cetak, digital, dan/atau karya rekam dalam berbagai media lainnya, yang mempunyai nilai pendidikan, pengetahuan, informasi, dan teknologi yang dihimpun, diolah, dan dilayankan kepada masyarakat.
- f. Bacaan adalah seluruh sumber pengetahuan, informasi, dan hiburan yang memuat huruf (simbol), kata, dan kalimat maupun gambar atau ilustrasi berwarna dan hitam-putih.
- g. Hak atas buku bacaan adalah salah satu bagian dari kebutuhan dasar pendidikan, yang bertujuan untuk pengembangan diri seseorang dalam suatu negara.

- h. Hak atas akses buku bacaan adalah tersalurnya kebutuhan dasar berupa bahan bacaan dari pemerintah ke daerah-daerah yang membutuhkan.
- i. Sistem Perbukuan adalah tata kelola perbukuan yang dapat dipertanggungjawabkan secara menyeluruh dan terpadu, yang mencakup pemerolehan naskah, penerbitan, pencetakan, PBE, pendistribusian, penggunaan, penyediaan, dan pengawasan buku.
- j. Daerah Terdepan merupakan daerah kurang berkembang yang kondisi wilayah geografisnya berbatasan langsung dengan negara tetangga.
- k. Daerah Terluar merupakan daerah berkembang yang kondisi wilayah geografisnya berbatasan langsung dengan negara tetangga.
- l. Daerah Tertinggal merupakan daerah dengan kondisi wilayah serta masyarakatnya yang masih kurang berkembang.
- m. Model dalam pemenuhan hak atas buku bacaan dapat berupa bentuk yang sudah diberlakukan dan patut dicontoh, selain itu juga berupa pola rancangan yang belum detail yang butuh pengujian lebih lanjut.
- n. Reformulasi adalah merumuskan kembali atau menyusun kembali suatu bentuk yang dianggap belum optimal.

- o. Restrukturisasi adalah pola penyusunan kembali tata kelola dalam suatu organisasi yang dianggap belum efisien.
- p. Remodifikasi adalah pengubahan atau perubahan bentuk lama yang konvensional ke bentuk yang baru atau yang lebih modern.