

Jurnal Hukum POSITUM Vol. 1, No. 2, Juni 2017, Hal 150-168  
P-ISSN : 2541-7185  
E-ISSN : 2541-7193



## INTEGRASI ILMU MUTU KEDALAM AUDIT MUTU HUKUM DI INDONESIA\*

Tarsisius Murwadji.\*\*  
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran  
[mtarsisius@yahoo.co.id](mailto:mtarsisius@yahoo.co.id)

### ABSTRAK

Pada saat ini kalangan hukum beranggapan bahwa para sarjana hukum tidak perlu mempelajari ilmu mutu karena berkaitan dengan industri, oleh karena itu para ekonom dan teknokratlah yang harus mempelajarinya. Tanpa mempelajari ilmu mutu bagaimana mungkin hukum dan penerapannya akan bermutu. Permasalahan hukum pada saat ini bersumber pada ketidaktahuan dan atau keengganan para pemangku hukum terhadap ilmu mutu. Audit mutu hukum merupakan integrasi ilmu mutu kedalam sistem audit hukum, dalam hal ini yang diaudit adalah "mutu" dari hukum tersebut. Parameter mutu hukum yang dijadikan pengujian hukum adalah: mutu produk hukum, biaya rendah, eksekusi pelaksanaan hukum, keamanan hukum, moral pelayanan, sistem hukum, kemampuan penyesuaian.

**Kata kunci:** audit, mutu, tingkat kepuasan, tanpa cacat, perbaikan terus-menerus

### ABSTRACT

*At this time the law considers that law scholars do not need to study the quality of science because economists and technocrats must learn it. Yet without studying the quality of how the law and its applicability will be qualified. The current legal problems stem from ignorance and / or lawyers' reluctance to quality science. The quality audit of law is the integration of quality science into the legal audit system, in which case the audited is the "quality" of the law. The parameters of legal quality that are used as legal examiners are: quality of legal product, low cost, execution of law, legal security, service morality, legal system, adjustment ability*

**Keywords:** *audit, quality, satisfaction level, no defect, continuous improvement*

---

\*Bersumber pada Pidato Orasi Pelantikan dan Pengukuhan Guru Besar yang dilakukan penulis pada 24 Maret 2017 di Aula Sanusi Hardjadinata, Kampus Unpad, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung

\*\*Guru Besar Hukum Ekonomi Unpad, Dosen Fakultas Hukum Unpad

## **A. PENDAHULUAN**

Dalam beberapa minggu ini kita sebagai bangsa Indonesia dikejutkan dengan dua kasus yang sampai sekarang masih jalan, yaitu dugaan korupsi E-KTP dan pemilihan ketua DPD RI. Kasus E-KTP, dalam Surat Dakwaan Jaksa KPK menyebutkan nama-nama “orang besar” baik pimpinan partai, mantan dan anggota DPR, dan aparat pemerintah. Dalam kasus pemilihan Pimpinan DPD RI, kita melihat akrobat hukum yang memalukan, yaitu aksi dorong-mendorong dan “pertikaian” para wakil rakyat.

Dari kedua contoh masalah hukum tersebut, membuat masyarakat terperangah dengan “akrobatik hukum” seolah-olah hukum dapat dijadikan “sarana” kelompok tertentu untuk mendukung “kepentingan” mereka. Budaya hukum dari para pemimpin telah berubah menjadi “budaya konspirasi” dan “budaya tidak tahu malu” sehingga timbul anekdot “hukum tumpul ke atas dan tajam ke bawah”. Pertanyaan yang mendasar adalah apa yang menyebabkan orang pandai, kaya dan berkedudukan tinggi di masyarakat tidak beretika dan tidak takut melanggar hukum?

Penulis berasumsi bahwa berbagai masalah hukum bersumber pada “ketidaktahuan” dan “keengganan” mempelajari ilmu mutu. Masyarakat umum, termasuk para sarjana hukum berpandangan bahwa hal-hal yang berkaitan dengan mutu adalah urusan para ekonom, teknokrat atau pelaku bisnis, misalnya mutu barang, mutu kinerja, dan mutu produk. Dengan demikian orang yang mempunyai profesi di luar bidang ilmu ekonomi seolah-olah tidak perlu mempelajari ilmu mutu. Itulah sebabnya perkembangan SDM melalui sistem mutu tidak berkembang dengan cepat.

Penulis berpendapat bahwa ilmu mutu itu seharusnya diterapkan oleh semua profesi, termasuk profesi hukum. Profesi hukum merupakan profesi yang memberikan pelayanan jasa kepada masyarakat. Hukum itu sarana yang netral, artinya bergantung penegak hukumnya. Dalam hal penegak hukumnya beritikad baik, maka hukum dapat mendatangkan kemaslahatan. Sebaliknya kalau penegak hukum beritikad tidak baik atau mementingkan diri sendiri/kelompok maka hukum dipergunakan untuk menekan pihak lain.

Dalam ilmu ekonomi, mutu diartikan kesesuaian antara harapan konsumen dengan apa yang diperoleh dari produsen, sebagai contoh mobil buatan negara-negara Eropa sangat bagus dari berbagai aspek, namun mobil tersebut kurang laku karena tidak sesuai dengan kemampuan ekonomi, postur tubuh orang Indonesia, dan kondisi jalan yang sering macet. Berbeda dengan mobil Jepang, walaupun murah, kecil, irit, tidak tahan lama tetapi dalam kenyataannya laku keras karena sesuai dengan kemampuan ekonomi, postur tubuh, dan kondisi jalan yang sering macet.

Penulis mengartikan mutu hukum adalah kesesuaian antara apa yang “seharusnya” atau sering disebut dalam bahasa Jerman sebagai “*das Sollen*” dengan apa yang terjadi dalam kenyataan atau sering disebut “*das Sein*”. *Das Sollen* adalah peraturan perundang-undangan, sedangkan *das Sein* disini adalah “standarisasi mutu hukum”. Tingkat kesesuaian antara “*das Sollen*” dengan “*das Sein*” ini diartikan sebagai efektifitas hukum.

Ilmu mutu yang penulis jadikan dasar Audit Mutu Hukum ini bukanlah pendapat atau milik asli penulis, melainkan terinspirasi sepenuhnya oleh dua orang tokoh ilmu mutu yaitu Juran dan Deming yang telah menulis banyak buku tentang Ilmu Mutu dan Sistem Jaminan Mutu. Buku-buku yang ditulis oleh para ekonom juga menjadi rujukan penulis dalam menyusun tulisan ini. Penulis sangat berterimakasih kepada Sdr. Harry Hidayat yang memperkenalkan ilmu mutu kepada penulis. Beliau lah yang mengajari penulis tentang mutu dan karakteristik mutu.

Permasalahan yang muncul dalam artikel ini adalah: (a) Bagaimana mengintegrasikan ilmu mutu kedalam sistem audit mutu di Indonesia dalam rangka mengembangkan sistem audit mutu modern?; (b) Parameter audit mutu hukum apa saja yang dapat dijadikan sebagai sarana audit hukum?; dan (c) Bagaimana perspektif pengembangan Hukum Ekonomi di Indonesia sebagai manfaat diterapkannya Audit Mutu Hukum?

Metode penelitian yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian multidisipliner karena menggunakan lebih dari satu disiplin ilmu hukum,

ilmu ekonomi dan ilmu mutu. Ilmu-ilmu tersebut digunakan sebagai sarana analisis berikut dengan masing-masing metodenya.

## **B. PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

### **1. Integrasi Ilmu Mutu**

Perumusan arti “mutu” tidaklah mudah, untuk mencapai kesepakatan tentang arti mutu tidaklah sederhana karena dalam kamus dijumpai belasan definisi. Tidak ada definisi yang tepat, tetapi devinisi yang telah diterima luas: mutu adalah kecocokan untuk digunakan, definisi ini tidak memiliki kedalaman untuk mengambil tindakan<sup>1</sup>. Mutu adalah kesesuaian antara keinginan pengguna barang/jasa dengan penyedia barang atau jasa. Kesesuaian ini dilandasi oleh dua pilar utama mutu, yaitu:

1. Bebas cacat: artinya penyedia jasa harus berusaha semaksimal mungkin berbuat baik, menghindarkan cacat, dan profesional.
2. Kepuasan pengguna jasa: artinya pengguna jasa/barang merasa puas karena kesesuaian dari barang/jasa yang diperoleh berasal bebas dari cacat.

Pilar mutu ini ditopang dengan pilar penunjang yaitu “perbaikan terus-menerus tanpa akhir” (*continuous improvement*) artinya hari ini lebih baik dari kemarin dan lusa lebih baik dari sekarang. Kepuasan menurut ilmu mutu dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

1. Kepuasan dasar adalah kepuasan yang paling rendah, dalam hal ini kesepakatan dalam perjanjian atau janji-janji normatif merupakan batas bawah dari kepuasan yang tidak boleh dilanggar. Misalnya seorang penjahit menjanjikan kepada pelanggannya bahwa penjahit tersebut dapat menyelesaikan jahitannya dalam 8 hari. Apabila penjahit itu dapat

---

<sup>1</sup>J.M. Juran, *Juran on Leadership for Quality*, diterjemahkan oleh Edi Nugroho, *Kepemimpinan Mutu. Pedoman Peningkatan Mutu untuk Meraih Keunggulan Kompetitif* (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1995), hlm.16-17.

menyelesaikan dalam waktu 8 hari maka pelanggannya mendapat kepuasan dasar.

2. Kepuasan menengah yakni kepuasan di atas kepuasan dasar, misalnya kesepakatan menyelesaikan jahitan baju 8 hari, namun dapat selesai dalam waktu 6 hari berarti sudah masuk kepuasan menengah. Jadi kepuasan yang dialami pelanggan adalah tingkat kepuasan yang melebihi harapannya.
3. Kepuasan tinggi yakni kepuasan yang tidak dibayangkan oleh pengguna jasa/barang. Misalnya penjahit tersebut di atas dapat menyelesaikan jahitannya dalam 3 hari dan diantar ke rumah pelanggan tanpa ditarik biaya maka pelanggan tersebut mendapatkan kepuasan tinggi karena dia tidak membayangkan bakal secepat itu.

Apakah jasa penegak hukum itu merupakan produk atau jasa yang telah memenuhi atau melebihi harapan pengguna jasa? Pertanyaan ini sulit untuk dijawab secara cepat, sehubungan dengan hal tersebut kita harus memperhatikan elemen mutu yang harus ada, elemen mutu tersebut adalah:

1. meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan;
2. mencakup juga jasa;
3. merupakan kondisi yang selalu berubah<sup>2</sup>

Dalam hal subyek hukum perdata menjalankan janji-janji normatif atau sekedar melaksanakan komitmen atau kesepakatan yang telah ditandatangani berarti subyek hukum perdata tersebut belum melaksanakan mutu sepenuhnya karena kepuasan yang dirasakan pengguna jasa adalah kepuasan rendah atau kepuasan dasar. Demikian pula kalau para penegak hukum melaksanakan hukum sesuai dengan mekanisme peraturan yang berlaku atau sekedar melaksanakan Standar Operasi Baku (SOB) maka hasil Audit Mutu Hukum rendah. Sebagai contoh kalau Majelis Hakim di Pengadilan Negeri, SOB-nya 6 bulan harus sudah

---

<sup>2</sup>Fandy Tjiptono, Anastasia Diana, *Total Quality Management* (Yogyakarta: Penerbit Andi Offset, 1995), hlm. 2-3.

menjatuhkan putusan pengadilan dan ternyata majelis hakim tersebut berhasil menyelesaikan tepat 6 bulan maka hasil audit mutunya rendah.

Panduan Audit Mutu Hukum harus disusun dalam bentuk tertulis yang biasanya disebut “Manual Manajemen Mutu” Informasi dalam manual manajemen mutu mempengaruhi cara setiap orang dalam organisasi dalam melaksanakan tugas mereka, ini bukan praktik kehumasan atau sesuatu yang untuk dipamerkan dalam suatu kunjungan melainkan adalah dokumen kerja yang harus relevan dengan penggunaannya.<sup>3</sup>

Dalam bidang ekonomi dikenal istilah audit keuangan, ada istilah audit internal dan audit eksternal yang dilakukan oleh auditor, yaitu orang yang melakukan pekerjaan audit. Pekerjaan audit bidang ekonomi untuk mengukur kesesuaian antara rencana dan pelaksanaannya, kalau tidak sesuai maka yang diaudit akan diberikan sanksi.

Perkataan “audit” (pemeriksaan) menimbulkan persoalan-persoalan karena dianggap sebagai tindakan kuantitatif, ibarat pemeriksaan keuangan. Pada tingkat pengetahuan sekarang ini kita tidak mempunyai cukup pengertian untuk menetapkan masalah-masalah secara tepat, apalagi untuk mengukur semua keluarannya. Audit dipergunakan karena berhubungan dengan obyektivitas, analisis komprehensif, keteraturan dan pelaporan.<sup>4</sup> Para praktisi maupun akademisi hukum sebagian besar tidak menyetujui bahkan “alergi” terhadap audit kuantitatif terhadap pelaksanaan hukum, sementara audit kualitatif sulit dilakukan.

Dalam ilmu hukum terminologi tentang audit hukum tidak biasa dipakai, terminologi hukum yang mendekati kesamaan adalah “Uji Materiel” terhadap peraturan perundang-undangan. Uji materiel merupakan kegiatan pengujian

---

<sup>3</sup>Jenny Waller, *The Quality Management Manual: how to write and develop a succesful manual for quality management systems*, diterjemahkan oleh Djarot Suseno, *Menulis Manual Manajemen Mutu* ( Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1994), hlm. 6.

<sup>4</sup>John Humble, 1973, *Social Responsibility Audit. A Management Tool for Survival*, diterjemahkan oleh Rochmulyati Hamzah, *Audit Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*, (Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Pembinaan Manajemen, 1981), hlm. 43-44.

terhadap suatu peraturan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dewasa ini, uji materiel dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi, hanya saja yang dilakukan sebatas menguji peraturan perundang-undangan dengan dengan tolak ukur Pasal-pasal UUD 1945 Amandemen Keempat, terminologi yang dipergunakan adalah “*Judicial Review*”. Adapun uji materiel di bawah UU pada saat ini dilakukan oleh Mahkamah Agung berdasarkan UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

## 2. Konsep Audit Mutu Hukum

Dalam audit hukum, penulis mengajukan pemikiran baru yaitu “Audit Mutu Hukum”. Dalam hal ini penulis mengintegrasikan ilmu mutu kedalam audit hukum, jadi yang diaudit adalah mutu dari hukum. Audit mutu hukum baik hukum dalam *audit normative*, maupun hukum dalam audit implementatif. Dalam audit mutu juga harus mengedepankan dua pilar hukum yaitu moral dan akal sehat manusia. Dalam teori hukum barat banyak dikemukakan bahwa penggunaan pidana mati bertentangan dengan hak asasi manusia. Dalam Hukum Islam penggunaan pidana mati berdasarkan pada perintah Allah sebagai pemilik kehidupan sebagaimana dinyatakan dalam Quran dan Hadist, justru penggunaan dalam pidana mati dalam perpektif Islam bertujuan untuk menjamin kelangsungan hidup manusia<sup>5</sup>

Dalam rangka Audit Mutu Hukum kedua pilar mutu tersebut dijabarkan dalam karakteristik (tolak ukur) audit mutu hukum, meliputi:

- a. Mutu produk (*quality of product*): mutu produk hukum atau produk jasa hukum dengan simbol (q). Sebagai gambarannya: mutu produk berupa jasa dari pembuat peraturan perundang-undangan dikatakan bermutu apabila peraturan yang telah dibuat dan disahkan tidak ada atau sedikit pihak yang memprotes atau yang mendesak dicabutnya sehingga

---

<sup>5</sup>Sigid Suseno, “Urgensi dan Dasar Penggunaan Pidana Mati dalam Hukum Pidana Indonesia,” *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*, Jilid XXXII, No. 1 April – 2008, hlm. 48.

peraturan tersebut berlaku dalam kurun waktu yang lama. Gambaran lain adalah mutu produk berupa jasa hakim di Pengadilan dapat dilihat dengan sedikitnya atau bahkan tidak ada yang mengajukan upaya hukum oleh salah satu pihak atau kedua pihak kepada pengadilan yang lebih tinggi.

- b. Biaya minimal (*cost*): biaya yang dikeluarkan seminimal mungkin, dengan simbol (c). Larangan pemerintah kepada Pegawai Negeri Sipil untuk tidak melakukan rapat di hotel merupakan kebijakan pemerintah yang sudah berwawasan mutu karena akan mengurangi biaya rapat. Para Pembuat UU dan anggota DPR atau DPRD akan menghemat biaya yang tinggi kalau dalam menyusun suatu peraturan dilaksanakan di kantornya dan bukan di hotel.
- c. Ketersediaan/akses (*Delivery*): kemudahan akses untuk mendapatkan pelayanan secara mudah, efektif dan efisien, dengan simbol (d). Akses masyarakat untuk memperoleh informasi dan pelayanan hukum merupakan salah satu indikator mutu. Permasalahan akses ini menjadi permasalahan yang penting karena Indonesia adalah negara kepulauan yang luas.
- d. Keamanan (*safety*): produk hukum harus aman, tidak menimbulkan kesengsaraan, dengan simbol (s). Hukum harus netral, bukan dibuat untuk kepentingan Pembuat UU atau pesanan kelompok tertentu tetapi harus berfungsi memberikan perlindungan kepada seluruh elemen negara, termasuk warganegara.
- e. Pelayanan yang baik (*mores*): saling menghargai antara penyedia jasa dan penyedia jasa dengan pengguna jasa, dengan simbol (m). Dalam teori hukum memang tidak dibahas tentang keramahan para penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Seringkali polisi, jaksa, hakim, pengacara dan pejabat publik kurang memperhatikan pelayanan yang ramah sehingga terkesan hukum itu kejam atau tidak bersahabat. Dalam perkuliahan di fakultas hukum perlu dibahas tentang “budaya mutu” yang salah satu unsurnya adalah pelayanan yang ramah.

- f. Sistematis (*systemic*): dibuat sistemnya, dengan simbol (s). Sewaktu Penulis mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Unpad, ada mata kuliah Pengantar Tata Hukum Indonesia (PTHI). Sebenarnya yang dimaksud dengan “tata hukum” disini adalah suatu “sistem hukum”. Dengan demikian sistem hukum sudah tidak asing lagi bagi para mahasiswa dan para sarjana hukum.
- g. Mengikuti perkembangan/trend masyarakat (*environment*), dengan symbol(e). Sistem Hukum nasional harus mengikuti perkembangan hukum global, oleh karena itu pemerintah Indonesia harus aktif mengikuti pertemuan-pertemuan internasional sehingga pembaharuan hukum dapat dilakukan secara terus-menerus. Dengan demikian secara teoretis untuk menghasilkan wakil rakyat yang berkualitas dan aspiratif salah satunya harus dipilih dengan mekanisme yang baik disertai syarat yang ketat<sup>6</sup>

Audit hukum dalam persepsi penulis berbeda dengan uji materiel yang dianut dalam hukum positif kita, yaitu dalam hal:

- a. Audit hukum dapat dilakukan pada setiap jenjang peraturan mulai dari UUD sampai Peraturan Daerah, sedangkan uji materiel hanya dapat dilakukan terhadap peraturan yang berbentuk UU. Dalam audit hukum UUD pun dapat diuji dengan bertolak ukur filsafat negara/bangsa dalam hal ini Pancasila. Audit hukum bersifat statis dan dinamis, sedangkan uji materiel bersifat statis. Statis disini dalam arti uji terhadap peraturan perundang-undangan atau disebut uji normatif. Dalam audit normatif ini suatu peraturan diuji dengan peraturan yang lebih tinggi dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi tersebut dianggap benar. Adapun bersifat dinamis karena pengujian terhadap penerapan suatu peraturan atau disebut audit implementasi hukum. Dalam audit hukum implementatif ini yang diuji adalah fakta hukum atau penerapan hukum,

---

<sup>6</sup>Hernandi Affandi, “Menuju Lembaga Perwakilan Berkualitas dan Aspiratif : Beberapa Catatan Terhadap Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD,” *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*, Jilid XXXII, No. 2 Oktober 2008, hlm. 11-12.

sedangkan norma pengujinya adalah peraturan yang diterapkan. Proses persidangan di Pengadilan pada dasarnya merupakan audit implementatif hukum.

- b. Audit hukum menurut penulis dapat dilakukan oleh instansi pemerintah maupun instansi swasta, sedangkan dalam uji materiel hanya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui persidangan yang dilakukan.

### **3. Perspektif Audit Mutu Hukum Dalam Pengembangan Hukum Ekonomi**

Hukum Ekonomi menurut pemahaman penulis bukan semata-mata hukum yang mengatur kegiatan ekonomi, karena kalau demikian Hukum Ekonomi bersifat monodisipliner. Hukum Ekonomi adalah hukum hasil integrasi disiplin hukum dengan disiplin ilmu ekonomi, oleh karenanya bersifat multidisipliner. Wujud nyata dari hukum ekonomi adalah Hukum Bisnis. Sejatinya seluruh mata kuliah di Fakultas Ekonomi dan Fakultas Hukum merupakan elemen pembentuk Hukum Ekonomi dan Hukum Bisnis.

#### **a. Pengembangan Hukum Perjanjian dalam Era Regionalisasi**

Regionalisasi ekonomi sudah tidak dapat dielakkan lagi, tahun 2016 dimulai era regionalisasi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Regionalisasi pada dasarnya adalah rejim penyatuan ekonomi pada region tertentu, misalnya ASEAN. Lintas antar negara dari barang dan jasa akan terjadi secara serta merta. Kepastian hukum dan kepastian usaha merupakan keunggulan bagi negara-negara yang mempersiapkan diri, sebaliknya menjadi resiko suatu negara apabila tidak mempersiapkan diri atau mempersiapkan diri secara tidak cerdas.

Seperti kita ketahui bersama, hukum perjanjian merupakan hukum yang paling penting dalam kegiatan bisnis. Justru dalam hukum yang paling penting inilah Indonesia belum mempunyai hukum perjanjian yang bersifat nasional. Kita lebih mantap mempergunakan Buku III KUH Perdata yang merupakan terjemahan

dari *Burgerlijke Wetboek* jaman kolonial tanpa perubahan. Pilihan hukum dan pilihan forum merupakan klausula penting dalam suatu perjanjian internasional (privat), nampaknya hukum dan forum peradilan Indonesia belum menarik untuk dipilih. Sementara forum peradilan kita belum menjadi pilihan karena selain lama dan sering terjadi kecurangan. Akibat hukum dari ketidakterpilihan tersebut adalah dipilihnya hukum dan forum peradilan negara lain. Kondisi ini tentunya tidaklah menguntungkan para pelaku bisnis Indonesia dalam persaingan global.

Pengembangan hukum ekonomi terutama hukum perjanjian sangat mendesak, pengembangan tersebut dalam suasana regional/global dapat dilakukan dengan harmonisasi hukum kontrak. Namun dengan sudah berlakunya MEA, harmonisasi hukum kontrak ini tidak ideal lagi karena memerlukan waktu yang lama. Satu-satunya cara adalah dengan integrasi sistem mutu hukum karena ilmu mutu bersifat universal atau mendunia. Sebagai langkah awal perlu dilakukan audit mutu hukum baik normatif maupun implementatif.

Solusi pengembangan Hukum Perjanjian berlandaskan sistem mutu hukum adalah integrasi sistem mutu ke dalam *lex contractus*, yang penulis maksud *lex contractus* adalah klausula yang diatur dalam perjanjian. Dengan karakteristik “kehandalan produk” (*quality of the product*) klausula perjanjian dibuat selengkap mungkin sehingga seminimal mungkin bergantung pada Hukum Perjanjian (*The Contract Law*). Kehandalan produk disini dalam arti kelengkapan klausula yang dibutuhkan oleh para pihak yang menandatangani perjanjian terwujud sebagai unsur aksidentalita.

*Lex contractus* dalam Hukum Perdata didasarkan pada kebebasan berkontrak (*freedom of the contract*), kebebasan berkontrak ini memberikan kesempatan kepada pihak yang membuat perjanjian memasukkan apa yang diinginkan oleh para pihak yang berasal dari berbagai bangsa/negara dapat dituangkan dalam klausula perjanjian. Seperti kita ketahui bersama bahwa pada masyarakat yang pemikirannya sudah beradab, mutu hukum menyatukan sistem hukum yang berbeda-beda dalam keharmonisan hukum. Integrasi ilmu mutu hukum kedalam *lex contractus* ini sesuai dengan karakteristik ilmu mutu hukum yaitu “biaya minimalis (murah)”.

Pengembangan *Lex contractus* dalam pengembangan Hukum Perjanjian sesuai dengan karakteristik ilmu mutu hukum yang lain yaitu “*environmental*” simbol (e) yaitu menyesuaikan dengan lingkungan, dalam hal ini MEA sebagai lingkungan bisnis regional. Dengan sebanyak mungkin diaturnya kesepakatan dalam klausula kontrak, para pelaku bisnis yang menjadi pihak dalam perjanjian meminimalisasi perbedaan dalam penafsiran dan pelaksanaan perjanjian.

### **b. Pengembangan SDM bidang hukum**

Penerapan budaya mutu hukum, yang berkaitan dengan pengembangan sumber daya manusia adalah penerapan karakteristik mutu “moral”, dalam hal ini diartikan sebagai keramahan para penegak hukum dan “pelayan hukum”. Seperti kita ketahui bersama bahwa dalam pemahaman sistem normatif para penegak hukum kita sudah memadai, bahkan penerapan hukumnya pun sudah mumpuni. Sistem mutu hukum disini bukan hanya membahas bagaimana para penegak hukum dan pelayan hukum bersifat profesional saja, melainkan “keramahan” dalam pelayanan.

Keramahan (*hospitality*) merupakan sikap menghargai orang lain secara tulus, jujur, bersahaja, murah senyum, tidak meremehkan, tidak diskriminasi dan membuat orang yang dilayani merasa keteduhan hati. Keramahan adalah nilai tambah dari kedisiplinan dan akurasi dalam pelayanan. Keramahan menjauhkan penengah hukum dan pelayan hukum dari sikap mudah marah, arogan, “adigang adiguna”, suka menyalahkan orang lain, dan berbahagia di atas penderitaan orang lain.

Keterkaitannya dengan pengembangan hukum ekonomi di Indonesia, pengkajian dan penerapan karakteristik “keramahan” ini sangat penting dalam pelayanan yang berhubungan dengan jasa administrasi publik, antara lain jasa: perijinan, pajak, peradilan, konsultasi, kenotariatan dan kepengacaraan. Dengan keramahan ini akan dijauhkan dari upaya penyelundupan hukum dan keengganan berhadapan dengan penegak dan pelayanan hukum. Dalam jangka panjang,

penerapan keramahan sebagai budaya hukum akan membuat para pelaku ekonomi domestik dan pelaku ekonomi global akan nyaman dan berbahagia berinvestasi di Indonesia.

### **c. Daya Jangkau Keberlakuan Peraturan**

Sejarah penyusunan hukum biasanya dilakukan dalam waktu yang lama, seperti pembentukan KUH Perdata (*Burgerlijke Wetboek*). Tentunya dalam penyusunan ini diperlukan biaya yang tidak sedikit. Audit mutu hukum menginstruksikan bahwa biaya hukum harus seminimal mungkin. Biaya hukum meliputi biaya penyusunan, biaya pengesahan, biaya sosialisasi, dan biaya perbaikan.

Besarnya biaya hukum ini perlu diimbangi dengan daya jangkau keberlakuan peraturan tersebut. Semakin lama berlakunya suatu peraturan berarti semakin kecil biaya hukumnya. Dengan demikian diperlukan sumber daya manusia yang selain mengetahui substansi peraturan yang disusun, teknik penyusunan peraturan, juga sangat dibutuhkan kemampuan untuk melihat ke masa depan (penerawangan/futuristik) dengan mempergunakan futurologi.

Sampai saat ini futurologi belum diajarkan sebagai mata kuliah di fakultas hukum, sehingga sebagian besar penyusun peraturan perundang-undangan tidak mengetahui apalagi menguasai. Sebagai akibatnya banyak peraturan yang begitu disahkan terus didemo untuk dirubah, bahkan ada peraturan yang dalam waktu singkat dimintakan pencabutannya.

Dalam pengembangan hukum ekonomi, daya jangkau peraturan perundang-undangan ini sangat penting karena menyangkut kepastian hukum dan kepastian usaha. Peraturan yang sering berubah-ubah seringkali mengharuskan para pelaku usaha merubah perencanaan dan strategi bisnisnya, tentunya untuk hal tersebut memerlukan biaya yang sebenarnya tidak perlu ada. Ketidakpastian hukum yang berakibat ketidakpastian usaha harus ditekan seminimal mungkin, karena kalau terlambat mengantisipasi berpotensi menjadi “hambatan bagi negara” (*country risk*).

Dalam bisnis regional maupun global, kepastian hukum dan kepastian usaha ini merupakan salah satu faktor bagi investor asing untuk memutuskan apakah memilih berinvestasi di Indonesia atau sebaliknya. Diperlukan perbandingan hukum dengan negara lain, minimal dengan negara-negara ASEAN tentang daya jangkau peraturan perundang-undangan.

#### **d. Pencegahan Korupsi**

Tindak pidana korupsi merupakan perbuatan hukum yang berat menurut ilmu mutu hukum karena tidak sesuai dengan dua pilar utama ilmu mutu hukum, yaitu bebas cacat dan kepuasan pengguna jasa. Korupsi masuk kriteria bebas cacat karena pelakunya tidak menjalankan kewajiban hukumnya dengan baik, menyimpang bahkan bertentangan dengan kewajiban hukumnya. Pengabaian kewajiban hukum para koruptor ini karena tindakannya dipengaruhi oleh pihak lain, apalagi dilakukan secara bersama-sama dengan pelaku lainnya, dalam kenyataan sering disebut “korupsi berjemaah”.

Tindakan korupsi ini tentunya hanya menguntungkan para pelaku korupsi atau pihak-pihak yang memberikan hadiah atau menyuap para koruptor tersebut. Tindakan tersebut merugikan masyarakat dan negara. Masyarakat dirugikan karena pajak yang dibayarkan tidak dipergunakan untuk pembangunan dan kepentingan masyarakat, sedangkan negara dirugikan karena keuangan negara dipergunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok.

Dengan pemahaman dan penerapan “prinsip bebas cacat” diharapkan tindakan korupsi bisa dicegah sedini mungkin melalui pendidikan formal yang paling rendah yaitu Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) sampai jenjang yang paling tinggi, yaitu perguruan tinggi. Prinsip bebas cacat ini dalam dunia pendidikan melalui integrasi dalam kurikulum, misalnya Pendidikan Kewarganegaraan, Agama, Budi Pekerti, Pendidikan Pramuka, Etika Bisnis, Etika Profesi, dan kode etik.

Menurut penulis, integrasi bebas cacat tersebut di atas belumlah cukup, karena belum mengetahui, memahami, apalagi menerapkan karakteristik mutu, oleh karena itu ilmu mutu secara utuh dan bagaimana simulasi berbagai model

penerapan mutu perlu diintegrasikan dalam kurikulum sebagai mata pelajaran atau mata kuliah mandiri, yaitu Ilmu Mutu, sedangkan untuk Fakultas Hukum adalah Ilmu Mutu Hukum.

**e. Percepatan Penyelesaian Sengketa Melalui Perdamaian Dalam Persidangan Perdata**

Kegagalan reformasi birokrasi tersebut di atas membuktikan bahwa strategi pemerintah dalam memperbaiki birokrasi peradilan berbeda dengan strategi penulis. Pemerintah memperbaiki kinerja lembaga peradilan pada tingkatan tertinggi yaitu Mahkamah Agung. Berdasarkan ilmu mutu hukum, penulis berpendapat bahwa reformasi birokrasi penegak hukum harus dilakukan pada tingkatan paling rendah yang langsung melayani masyarakat, yaitu peradilan tingkat pertama (pengadilan negeri, pengadilan agama, mahkamah militer, pengadilan tata usaha negara, dan peradilan niaga); polsek dan polres, kejaksaan negeri dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Strategi tersebut penulis sampaikan dikarenakan adanya upaya hukum, yaitu tindakan hukum para pihak yang bersengketa atau berperkara untuk mengajukan pemeriksaan tentang penerapan hukum di peradilan tingkat pertama. Berdasarkan pengamatan selama bertahun-tahun, penulis mengetahui bahwa sebagian besar perkara yang diputus pada peradilan tingkat pertama dilakukan upaya hukum ketingkat kedua, yaitu pengadilan tingkat banding, dan ketingkat kasasi, yaitu ke Mahkamah Agung. Dalam praktik, banyak pihak yang tidak puas dengan putusan Mahkamah Agung, masih melakukan upaya hukum peninjauan kembali.

Permasalahan upaya hukum merupakan masalah mutu hukum yang serius, karena menyangkut dua pilar mutu yang utama, yaitu bebas cacat dan kepuasan pengguna jasa. Upaya hukum menunjukkan ketidakpuasan salah satu pihak sehingga meminta pengadilan yang lebih tinggi untuk memeriksa kembali penerapan hukum. Menurut penulis ketidakpuasan satu pihak bisa terjadi karena kinerja aparat penegak hukum yang “mengandung cacat” atau kinerja aparat sudah

bermutu namun salah satu pihak tidak mau menerima kekalahan yang merugikannya.

Penerapan mutu hukum akan berhasil apabila semua pemangku kepentingan (*stake holder*) mengetahui, memahami dan melaksanakan mutu hukum. Penerapan mutu hukum yang terus menerus akan membentuk budaya mutu hukum. Dalam hal sudah menjadi budaya mutu hukum, maka upaya hukum menjadi berkurang drastis. Sebagai akibat hukumnya tunggakan perkara di Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung akan berkurang drastis.

Dampak penerapan audit mutu hukum bagi Peradilan tingkat pertama adalah mempercepat penyelesaian sengketa karena cukup dengan satu tahap persidangan saja. Khususnya untuk persidangan perkara perdata, perlu dikembangkan upaya “perdamaian” yang merupakan tahap awal dari persidangan awal. Upaya perdamaian dalam persidangan ini berbeda dengan perdamaian di luar sidang, karena hasil dari perdamaian, yaitu “Perjanjian Perdamaian” merupakan bagian dari putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti.

Dikaji dari ilmu mutu hukum, perdamaian dipengadilan memenuhi semua kriteria mutu hukum (*Quality/Q*): kehandalan produk (*quality of product/q*), biaya minimal (*cost/c*), ketersediaan akses (*delivery/d*), keamanan (*safety /s1*), keramahan (*mores/m*), sistemik (*systemic/s2*) dan mengikuti perkembangan (*environmental/e*). Dengan demikian harus dipersiapkan para hakim pendamai yang sudah mempunyai sertifikasi mutu hukum.

#### **f. Penyederhanaan Lembaga Penegak Hukum**

Penerapan ilmu mutu hukum menyebabkan semakin semakin berkurangnya tindakan “upaya hukum” dari peradilan tingkat pertama ketingkat banding, dan dari banding ke kasasi. Kondisi yang demikian makin cepat waktu tempuh yang diperlukan untuk menyelesaikan sengketa di pengadilan, yang berarti menghemat biaya perkara atau dalam bahasa mutu adalah biaya minimalis (“*cost*”).

Dalam upaya meningkatkan mutu penegak hukum tingkat pertama bukanlah pekerjaan Pemerintah yang mudah, diperlukan “biaya mutu”. Namun demikian, biaya mutu tersebut akan terganti dengan berkurangnya “biaya hukum” yang tidak

terbandingkan (luar biasa) karena: selain berkurangnya biaya hukum pada tingkat banding dan kasasi, juga tidak diperlukan lagi lembaga-lembaga penegak hukum yang lain, yaitu lembaga peradilan, komisi-komisi: Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Kejaksaan, Komisi Polisi Nasional, Komisi Yudisial dan Ombudsman.

Dalam kaitanya dengan pengembangan Hukum Ekonomi, dengan pemusatan perhatian pemerintah untuk menerapkan budaya mutu hukum pada aparat penegak hukum tingkat pertama akan diperoleh penghematan yang sangat besar, yaitu biaya hukum untuk biaya rutin komisi-komisi: Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Kejaksaan, Komisi Polisi Nasional, Komisi Yudisial dan Ombudsman. Komisi-komisi tersebut dibentuk karena belum diterapkannya budaya mutu, sehingga terjadi ketidakpuasan pencari keadilan yang diakibatkan oleh tidak terwujudnya “bebas cacat” dalam semua tahapan penegakan hukum.

### **C. PENUTUP**

Dalam upaya peningkatan mutu penyelenggaraan hukum, baik dalam penyusunan peraturan, pengawasan, dan penegakan hukum sudah saatnya dilakukan audit mutu hukum. Ilmu Mutu hukum dijadikan dasar untuk audit mutu hukum. Dengan demikian ilmu mutu hukum seharusnya menjadi “paradigma baru” para pemangku hukum. Dalam sistem mutu hukum, pelaksanaan mutu hukum tidak bisa hanya dilakukan oleh penegak hukum saja tetapi harus seluruh anggota masyarakat sehingga terwujud “Budaya Mutu Hukum”.

Dengan Audit Mutu Hukum, para pemangku hukum mulai dari pembuat undang-undang, pelaksana hukum dan penegak hukum didorong untuk bekerja di atas kewajiban hukumnya. Sebaiknya ilmu mutu, ilmu mutu hukum dan audit mutu hukum dimasukkan kedalam kurikulum Fakultas Hukum supaya paradigma budaya mutu hukum bisa ditanamkan dalam diri mahasiswa sehingga nantinya setelah lulus dapat menjadi “pendorong percepatan” terwujudnya budaya mutu. Selain itu negara harus menyiapkan dana insentif yang diberikan kepada para pemangku mutu yang telah menjalankan kewajibannya berdasarkan ilmu mutu.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Dawan Rahardjo. *Independensi dalam Kemelut Politik*. Jakarta: Pustaka Cidesindo, 2000
- Fandy Tjiptono, Anastasia Diana. *Total Quality Management*. Yogyakarta: Penerbit Andi Offset, 1995
- Juran, J.M. 1989. *Juran on Leadership for Quality*, diterjemahkan oleh Edi Nugroho. *Kepemimpinan Mutu. Pedoman Peningkatan Mutu untuk Meraih Keunggulan Kompetitif*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1995
- Humble, John, 1973. *Social Responsibility Audit. A Management Tool for Survival*, diterjemahkan oleh: Rochmulyati Hamzah, *Audit Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*. Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Pembinaan Manajemen, 1981
- Sonny Keraf. *Etika Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002
- Supanto. *Kejahatan Ekonomi Global dan Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: PT. Alumni, 2010
- Waller, Jenny. 1993. *The Quality Management Manual : how to write and develop a succesful manual for quality management systems*, diterjemahkan oleh Djarot Suseno. *Menulis Manual Manajemen Mutu*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1994.
- Warsito. *Dinamika Administrasi Publik. Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer dalam Administrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003

### B. Jurnal

- Hernandi Affandi. "Menuju Lembaga Perwakilan Berkualitas dan Aspiratif: Beberapa Catatan Terhadap Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD." *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*, Jilid XXXII, No. 2 Oktober 2008
- Neni Sri Imaniyati. "Undang-undang Perbankan Syari'ah Sebagai Hukum yang Dicitaka-citakan." *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*. Volume 5 No. 2, Juni 2004
- Sigid Suseno. "Urgensi dan Dasar Penggunaan Pidana Mati dalam Hukum Pidana Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*. Jilid XXXII, No. 1 April – 2008.

\_\_\_\_\_, "Cybercrime, Pengaturan dan Penegakkan Hukumnya di Indonesia dan Amerika Serikat." *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*. Jilid XXXIII, No. 1 April 2009.

