

“RULE OF LAW DAN PERKEMBANGANNYA DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA”

19 Januari 19 2015

**By Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum., Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kementerian Hukum Dan Ham Republik Indonesia**

Yang terhormat,

Para hadirin yang berbahagia

Assalamu'alaikum warohmatullahi wabarokatuh

Selamat malam dan salam sejahtera untuk kita sekalian

Pertama-tama, mari kita panjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan hidayah kepada kita sekalian, hingga pada malam hari ini kita dapat hadir pada acara diskusi mengenai “*Rule of Law in Indonesia*” yang diselenggarakan oleh *World Justice Project*.

Sesuai dengan topik yang disampaikan penyelenggara, maka pada kesempatan ini saya perlu terlebih dahulu menyampaikan bahwa substansi yang akan saya uraikan lebih lanjut adalah mengenai “Negara Hukum Pancasila”. Hal ini perlu saya tekankan dari awal mengingat Indonesia tidak secara murni menganut konsep “*rechtsstaat*” dari tradisi hukum negara-negara Eropa Kontinental yang berdasarkan pada *Civil Law System* dan *Legisme* ataupun konsep “*rule of law*” dari tradisi hukum negara-negara *Anglo Saxon* yang berdasarkan pada *common Law System*.

Walaupun demikian, tidak bisa dipungkiri bahwa keberadaan Negara Hukum Pancasila diilhami oleh ide dasar *rule of law* dan *rechtsstaat*. Konsep Negara Hukum Pancasila pada hakikatnya memiliki elemen yang terkandung dalam konsep *rule of law* maupun dalam konsep *rechtsstaat*. Dengan kata lain Negara Hukum Pancasila mendekati atau menjadikan *rechtsstaat* dan the *rule of law* sebagai konsep yang saling melengkapi dan terintegrasi, selain menerima prinsip **kepastian hukum** sebagai sendi utama konsep *rechtsstaat* juga sekaligus menerima prinsip **rasa keadilan** dalam the *rule of law*.

Amandemen UUD 1945 menegaskan bahwa “Indonesia adalah Negara hukum”, tetapi tidak secara eksplisit rumusan tersebut mencantumkan kata Pancasila. Pancasila merupakan dasar negara dan *rechtsidee*, maka keberadaan nilai-nilai Pancasila harus diacu oleh negara hukum di Indonesia. Nilai-nilai Pancasila inilah yang kemudian menjadi pembeda dengan konsep *rechstaat* dan *rule of law*.

Pada dasarnya terdapat 3 (tiga) prinsip yang harus dilaksanakan dalam suatu negara hukum, yaitu: supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan didepan hukum (*equality before the law*) dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam pelaksanaannya ketiga hal tersebut dijabarkan dalam bentuk: (1) jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas hukum dalam segala bentuknya (setiap tindakan negara/pemerintah dan masyarakat harus berdasar atas dan melalui hukum).

Apabila hal tersebut dijabarkan, berkorelasi dengan fokus diskusi, yaitu mengenai kualitas implementasi peraturan; permasalahan yang mempengaruhi kualitas hidup (kesejahteraan para buruh, ketersediaan air bersih, pelayanan kesehatan); akses terhadap keadilan dan sistem penyelesaian sengketa; isu anti korupsi dan peran *civil society* serta sektor swasta.

Hadirin yang saya hormati,

Asas legalitas hukum dalam segala bentuknya, menjadi dasar bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Pada satu sisi asas legalitas merupakan bentuk pembatasan terhadap kewenangan penguasa, dan disisi lain merupakan bentuk perlindungan masyarakat dari kemungkinan *abuse of power*.

Dalam konteks ini, asas tersebut berkaitan erat dengan kepastian hukum yang sangat dibutuhkan dalam proses pembangunan. Mendasarkan pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, pembangunan adalah upaya yang dilakukan semua komponen bangsa dalam mencapai tujuan bernegara. Dengan demikian pembangunan adalah suatu proses yang berkelanjutan dan tidak akan pernah berhenti (*never ending process*) dan memerlukan dukungan dari berbagai elemen yang ada untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana yang terdapat dalam alinea ke-4 UUD NRI tahun 1945.

Mendasarkan hal tersebut, salah satu sarana untuk mewujudkan kepastian hukum adalah adanya peraturan perundang-undangan. Keberadaan peraturan perundang-undangan menjadi penting dalam asas legalitas antara lain karena dalam peraturan perundang-undangan dikenal adanya asas yang melingkupinya, adanya kelembagaan pembentuk dan pengujinya, serta dikenal adanya hirarki.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dipersepsikan sebagai salah satu upaya pembaharuan hukum agar mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkatan kemajuan pembangunan di segala bidang. Dengan demikian diharapkan akan tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah peningkatan terwujudnya kesatuan bangsa, sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang kemajuan dan reformasi yang menyeluruh.

Walaupun demikian, tidak dipungkiri bahwa seringkali implementasi dan penegakan peraturan perundang-undangan tidak berjalan secara efektif dan efisien karena “daya guna” peraturan perundang-undangan tidak maksimal untuk menyelesaikan permasalahan. Paling tidak ada 3 permasalahan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan, yaitu: *pertama* permasalahan materiil/substansi yang terkait dengan dasar hukum yang mendasari peraturan perundang-undangan, keinginan vs kebutuhan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, disharmoni substansi antara peraturan yang satu dengan yang lain dan perkembangan ilmu pengetahuan dan masyarakat yang seringkali terlalu cepat berubah. *Kedua*, permasalahan formil/proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan proses pra legislasi (kualitas penelitian/pengkajian, naskah akademik, penentuan prioritas Prolegnas, pelaksanaan rapat antarkementerian dan harmonisasi), legislasi (mekanisme pembahasan di DPR) dan pasca legislasi (diseminasi/sosialisasi). *Ketiga*, permasalahan pemrakarsa yang masih berlandaskan ego sektoral.

Terkait dengan hal tersebut, saat ini Kementerian Hukum dan HAM sedang melaksanakan proses reformasi peraturan perundang-undangan melalui simplifikasi peraturan perundang-undangan, rekonseptualisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, dan penguatan/pemberdayaan SDM perancang peraturan perundang-undangan.

Persiapan yang matang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat diperlukan agar produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi tiga kualitas produk hukum, yaitu: *Pertama*, hukum harus menciptakan stabilitas dengan mengakomodasi atau menyeimbangkan kepentingan yang saling bersaing di lingkungan masyarakat. *Kedua*, menciptakan kepastian, sehingga setiap orang dapat memperkirakan akibat dari langkah-langkah atau perbuatan yang diambilnya. Dan *ketiga*, hukum harus menciptakan rasa adil dalam bentuk persamaan di depan hukum, perlakuan yang sama dan adanya standar yang tertentu.

Peraturan perundang-undangan yang baik menjadi modal yang penting untuk mewujudkan *good governance*. Salah satu parameter terwujudnya *good governance* adalah adanya partisipasi dan sikap yang responsif. Dengan kata lain

good governance menuntut keterlibatan seluruh elemen masyarakat (termasuk didalamnya *civil society* dan sektor swasta) dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 dan Pasal 188 Perpres No. 87 tahun 2014, telah memberikan peluang untuk pelibatan tersebut. Saat ini Pemerintah sedang dalam proses menyusun Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang tata cara pelaksanaan Konsultasi Publik.

Selain itu dibuatkan pula proses pengkajian dan penelitian hukum sehingga bisa dikenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar. Penelitian hukum dalam rangka pembinaan hukum ditujukan untuk mengungkapkan kenyataan-kenyataan tentang hukum yang berlaku dan berlakunya hukum dalam masyarakat. Kebijakan pembangunan hukum nasional akan baik dan terpercaya hasilnya, jika rumusan suatu kebijakan didasarkan pada informasi hukum yang benar dan tersedia dari hasil penelitian. Jadi bukan informasi hukum yang dirumuskan semata-mata atas kehendak politik, atau kehendak sekelompok orang yang berkuasa.

Dalam konteks penegakan hukum pidana, asas kepastian hukum harus dipadukan dengan asas keadilan untuk mewujudkan kemanfaatan di dalam masyarakat. Dengan kata lain peraturan perundang-undangan harus dipadukan dengan kinerja lembaga penegak hukum untuk mewujudkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Konsep *Integrated criminal justice system* masih menjadi pilihan yang baik untuk dilaksanakan. Dengan Sistem tersebut, maka akan terjadi sinergi yang baik dalam penegakan hukum pidana mulai dari penyelidikan sampai pemasyarakatan. Selain itu perlu terus dikembangkan penerapan konsep *restorative justice*. Salah satu yang sudah menerapkan konsep itu adalah perkara-perkara dalam peradilan pidana anak. Konsep *restorative justice* merupakan suatu pendekatan yang lebih menitik-beratkan pada kondisi terciptanya keadilan dan keseimbangan bagi pelaku tindak pidana serta korbannya sendiri. Hal tersebut perlu mendapat perhatian yang lebih dari Pemerintah dan seluruh elemen masyarakat, karena berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM, per Desember 2014 terjadi 67,1 % *overcapacity* di Lapas/Rutan.

Yang perlu juga saya sampaikan, terkait dengan implementasi dan penegakan hukum, adalah tindakan *law enforcement* dalam semua sektor hukum harus selalu dibarengi dengan upaya preventif berbentuk sosialisasi produk-produk hukum. Berhasilnya upaya preventif berujung pada tidak terjadi atau berkurangnya pelanggaran hukum, sehingga akan lebih memberikan kemaslahatan dan tidak menimbulkan kerugian yang lebih besar dibandingkan dengan upaya represif.

Salah satu upaya dalam membangun dan menciptakan budaya hukum masyarakat adalah melalui pendidikan hukum secara umum yang ditujukan kepada seluruh masyarakat dalam bentuk diseminasi dan penyuluhan hukum. Proses edukasi dan pembudayaan hukum dilakukan terhadap semua lapisan baik penyelenggara negara, aparaturnegak hukum maupun masyarakat pada umumnya. Pelaksanaan diseminasi dan penyuluhan hukum adalah unsur yang tidak dapat dipisahkan dari penerapan fiksi hukum (*rechtfictie*) yang menyatakan bahwa "setiap orang dianggap tahu hukum". Penerapan fiksi hukum tanpa dukungan sosialisasi hukum yang baik dapat berakibat tidak terlindunginya masyarakat itu sendiri karena masyarakat dapat terjebak dalam pelanggaran yang mungkin dia tidak ketahui dan kehendaki.

Hadirin yang saya hormati,

Akses keadilan dan sistem penyelesaian sengketa, terkait erat dengan hak asasi manusia. Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan satu kesatuan. Keduanya bak dua sisi dalam satu mata uang. Apabila suatu bangunan hukum dibangun tanpa memperhatikan penghormatan terhadap prinsip-prinsip dalam HAM, maka hukum tersebut dapat menjadi alat bagi penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya (*abuse of power*). Sebaliknya, apabila HAM

dibangun tanpa didasarkan pada suatu komitmen hukum yang jelas, maka HAM tersebut hanya akan menjadi bangunan yang rapuh dan mudah untuk disimpangi.

Untuk membangun hukum yang berlandaskan nilai-nilai HAM perlu membuka dan menguatkan akses keadilan bagi masyarakat khususnya kelompok miskin dan rentan. Saat ini sudah diundangkan UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Undang-undang ini memberikan akses terhadap keadilan (*access to justice*) bagi masyarakat yang kurang mampu. Hak atas Bantuan Hukum telah diterima secara universal yang dijamin dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*). Pasal 16 dan Pasal 26 *ICCPR* menjamin semua orang berhak memperoleh perlindungan hukum serta harus dihindarkan dari segala bentuk diskriminasi. Sedangkan Pasal 14 ayat (3) *ICCPR*, memberikan syarat terkait Bantuan Hukum yaitu: 1) kepentingan-kepentingan keadilan, dan 2) tidak mampu membayar Advokat.

Walaupun secara eksplisit Bantuan Hukum tidak secara tegas dinyatakan sebagai tanggung jawab negara, namun sebagai **negara hukum**, maka Indonesia harus mengakui dan melindungi hak asasi manusia bagi setiap individu termasuk hak atas bantuan hukum. Penyelenggaraan pemberian bantuan hukum kepada warga negara merupakan upaya untuk memenuhi dan sekaligus sebagai implementasi negara yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Dalam UU No. 16 Tahun 2011 yang dimaksud penerima bantuan hukum meliputi setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri, yaitu hak atas pangan, sandang, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha, dan/atau perumahan. Saat ini tercatat 310 Organisasi Bantuan Hukum di seluruh Indonesia yang telah terverifikasi dan 270 telah berbadan hukum sehingga dapat bertindak sebagai Pemberi Bantuan Hukum. Ke depan jumlah ini akan terus ditambah agar dapat memperluas akses keadilan bagi kelompok miskin sehingga akan menjadi bagian yang memperkuat bangunan negara hukum Indonesia.

Hadirin yang saya hormati,

Demikian beberapa hal yang perlu saya sampaikan dalam acara ini, semoga dapat memperkaya materi diskusi yang akan dilaksanakan esok hari. Saya berharap acara ini akan dapat berkontribusi positif bagi perkembangan pembangunan hukum di Indonesia.

Selamat berdiskusi.

Wassalamu'alaikum warohmatullahi wabarokatuh

Jakarta, 19 Januari 2014

Dr. Enny Nurbaningsih