

## “THE RULE OF LAW” DI INDONESIA PASCA REFORMASI<sup>1</sup>

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.<sup>2</sup>

Selamat datang kepada “World Justice Project” (WJP) di Indonesia. Selamat datang kepada segenap peserta, baik dari kalangan pemerintahan dan lembaga-lembaga negara, kalangan pelaku dunia usaha, maupun dari kalangan organisasi-organisasi masyarakat madani atau *civil society organizations* (CSO’s) dari dalam dan luar negeri yang berkumpul dalam forum yang penting ini dalam rangka upaya global dan multidisipliner untuk memperkuat prinsip negara hukum yang bebas, sejahtera, dan berkeadilan. WJP menyediakan informasi kepada pemerintah dan masyarakat untuk memberikan penilaian sendiri mengenai upaya-upaya perbaikan yang dapat dan perlu dilakukan, meyakinkan para pembuat kebijakan dari pelbagai sektor dengan kemampuan untuk membuat perubahan yang berarti, dan mendorong mereka untuk mengelola program-program yang praktis untuk memperkuat ketaatan masyarakat terhadap *‘rule of law’*.

### 5 Penopang Negara Hukum:

Sekarang, setelah 15 tahun reformasi, bangsa Indonesia juga mencatat banyak perubahan dan perbaikan yang menyebabkan kinerja *‘rule of law’* di Indonesia terus membaik dan berkembang pesat, meskipun disana-sini masih sangat banyak catatan-catatan yang mesti diperbaiki dari waktu ke waktu. Melalui forum ini, Indonesia juga dapat berbagi pengalaman dengan negara-negara lain untuk mengambil pelajaran baik dari catatan-catatan sukses maupun dari catatan-catatan buruk yang jangan sampai terjadi di tempat lain. Dari pengalaman pasca reformasi Indonesia, kita dapat mencatat beberapa aspek yang berkaitan erat dengan kinerja negara hukum Indonesia dan dimana pun juga gagasan negara hukum atau *‘rule of law’* itu hendak dipraktikkan, yaitu:

1. Adanya **sistem demokrasi** yang berhasil membangun iklim yang menjamin adanya kebebasan dan keterbukaan di segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Meningkatnya **keadilan sosial** (*social justice*) secara struktural yang ditandai oleh semakin mendekatnya jurang ketimpangan dalam struktur kehidupan sosial-politik, sosial-ekonomi, dan kebudayaan dalam masyarakat;
3. Berkembangnya praktik **‘good governance’** dalam pengelolaan kekuasaan negara, di lingkungan dunia usaha, dan praktik-praktik organisasi masyarakat madani sebagai cermin berkembangnya etika sosial dalam masyarakat;
4. Tumbuhnya dan berkembangnya sistem **etika sosial** yang ditopang oleh pelembagaan infrastruktur etika dalam rangka sistem *‘rule of ethics’* di ruang publik dan di lingkungan jabatan-jabatan publik yang tumbuh sebagai dasar sosial bagi tegak dan berfungsinya sistem *‘rule of law’* dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
5. Meningkatnya kualitas kelembagaan institusi-institusi dan **profesionalisme** aparat penegak hukum, dan para profesional di bidang hukum menurut standar-standar kualitas baku yang bersifat universal.

<sup>1</sup> Keynote speech dalam rangka pembukaan Sarasehan “The Rule of Law in Indonesia” diselenggarakan oleh “The World Justice Project (WJP)” di Jakarta, 20 Januari, 2015.

<sup>2</sup> Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, 2003-2008, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.

Gagasan negara hukum (the rule of law) hanya dapat tumbuh dan berkembang dalam masyarakat yang demokratis (*democratic rule of law*). Sebaliknya, demokrasi tidak akan tumbuh sehat jika tidak didasarkan atas hukum (konstitusi) dan diiringi oleh tegaknya 'rule of law' (*constitutional democracy*). Prinsip-prinsip 'the rule of law' itu sendiri harus pula diiringi oleh tegak dan berfungsinya 'the rule of ethics' secara bersamaan, sehingga tata-kelola kekuasaan negara, tata-kelola organisasi-organisasi dunia usaha dan organisasi masyarakat madani pada umumnya dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan prinsip modern, yaitu '*good governance*'. Dalam kehidupan bersama, diidealkan bahwa semua orang mampu membedakan dan bahkan memisahkan mana urusan pribadi dan mana urusan institusi, mana yang merupakan hak dan mana kewajiban sendiri dan orang lain. Setiap orang hanya mengambil hak tidak lebih dari semestinya, dan memberikan kewajiban tidak kurang dari yang seharusnya. Keadaan demikian haruslah dicontohkan oleh para profesional penegak hukum, mulai dari penyidik, penuntut, advokat, dan hakim serta para-legal lainnya.

Kebebasan:

Apakah kelima aspek itu telah terwujud dalam kenyataan praktik di Indonesia sekarang? Jawabannya tentu belum memuaskan. Kebebasan yang dihasilkan oleh demokrasi masih cenderung disalahgunakan oleh kelompok elite, baik dalam arti politik maupun ekonomi, dan kebudayaan. Kebebasan yang diciptakan oleh demokrasi cenderung disalahgunakan dan dinikmati oleh pihak yang berkuasa untuk membangun dinasti politiknya masing-masing, atau untuk menguasai sumber-sumber ekonomi dan memperkuat kerajaan bisnisnya masing-masing. Warga masyarakat juga banyak yang menyalahgunakan kebebasan, untuk mengekspresikan kebencian dan semangat permusuhan antar sesama. Padahal, adanya jaminan konstitusional "*freedom of speech*" tidak boleh disalahgunakan untuk mempraktikkan "*hate speech*". Demikian pula adanya jaminan konstitusional atas prinsip "*freedom of association*" juga tidak boleh disalahgunakan untuk mengorganisasikan semangat kebencian dan permusuhan antar sesama warga.

Bahkan '*freedom of the press*' juga tidak boleh diselewengkan untuk tujuan permusuhan dan kebencian seperti yang dicontohkan oleh Charlie Hebdo. Terorisme adalah kejahatan yang sangat biadab dan harus diperangi, tetapi dengan memerangi dan memberantas teroris kita juga tidak boleh memberi pembenaran pada upaya publikasi yang dengan sengaja menyebar permusuhan, kebencian, dan dendam, apalagi dengan menanggung keuntungan dari peristiwa berdarah dengan cara mencetak dan memperjual-belikan publikasi yang justru telah menciptakan kesalahpahaman dan bahkan menyebabkan terjadinya terorisme yang biadab. Praktik-praktik penyalahgunaan kebebasan seperti ini masih sering terjadi di Indonesia sampai sekarang, baik berkaitan dengan praktik "*freedom of speech*", "*freedom of association*", maupun "*freedom of the press*".

Keadilan Sosial (Struktural)

Liberalisasi atau kebebasan yang disalahgunakan dan dinikmati oleh elite menghasilkan gejala yang memperlebar kesenjangan atau ketimpangan politik dan ekonomi dalam masyarakat. Karena itu, jika "*index gini ratio*" meningkat, berarti demokrasi yang menciptakan kebebasan belum diimbangi oleh agenda keadilan sosial yang tepat, sehingga justru menyebabkan terjadinya kesenjangan kaya-miskin, dan ketimpangan antara kelompok dominan versus kelompok marginal yang semakin melebar. Kecenderungan demikian inilah yang sedang terjadi di Indonesia selama 15

tahun era reformasi. Dengan struktur sosial yang timpang atau berkembang semakin timpang itu, maka proses penegakan hukum tidak dapat diidentikkan dengan penegakan keadilan, karena hukum yang ditegakkan, bukanlah hukum yang berkeadilan. Yang ditegakkan hanyalah teks-teks aturan formal yang tidak berjiwa keadilan. Yang diuntungkan oleh tegaknya hukum yang demikian justru adalah kaum elite yang kaya dan berkuasa atau kelompok orang yang berada dalam posisi dominan. Sedangkan kelompok masyarakat yang lemah, yang marginal, yang miskin, tetap tidak mendapatkan keadilan apa-apa dari tegaknya hukum dalam pengertiannya yang formalistik.

Tatakelola yang Baik:

Prinsip-prinsip '*rule of law*' dapat tegak dengan baik jikalau organisasi-organisasi kekuasaan dan organisasi-organisasi pekerjaan dikelola dengan baik sesuai dengan prinsip modern '*good governance*'. Jika prinsip-prinsip tata kelola yang baik tumbuh dan berkembang, maka niscaya prinsip-prinsip '*rule of law*' juga berkembang dengan baik. Dalam praktik di masa kini, '*rule of law*' tidak dapat dipisahkan dari '*good governance*'. Keduanya saling mengisi antara satu sama lain. Dengan '*good governance*', setiap pelaku pekerjaan akan mampu memisahkan antara urusan pribadi dengan urusan institusi dimana ia bekerja atau bertugas. Demikian pula setiap orang akan tahu batas hak dan kewajibannya masing-masing, sehingga orang akan hanya mengambil haknya tidak lebih dari semestinya, dan memberikan kewajibannya tidak kurang dari seharusnya. Sekarang, prinsip demikian belum tumbuh dan berkembang secara terarah dalam praktik di Indonesia pasca reformasi. Jabatan masih dipandang sebagai sumber kemuliaan yang harus dinikmati, bukan sumber kepercayaan atau amanah yang berisi tanggungjawab yang harus dikerjakan.

Fungsionalisasi Etika Sosial dan Infra-struktur Etika Jabatan

Untuk itu, diperlukan penataan untuk mengembangkan infra-struktur etika jabatan-jabatan publik dan etika profesional yang berbasis pada etika sosial yang berfungsi dengan baik dalam mengendalikan perilaku ideal warga masyarakat. Karena itu, untuk tumbuh dan berkembangnya '*rule of law*' diperlukan basis sosial yang luas berupa bekerjanya sistem etika sosial dalam masyarakat. Jika hukum diumpamakan sebagai kapal, etika itulah samudernya. Kapal hukum (*the rule of law*) tidak mungkin dapat berlayar mencapai pulau keadilan, jikalau air samudernya (*the rule of ethics*) kering dan tidak berfungsi. Bukankah oleh Earl Warren (Ketua MA AS, 1953-1969), "*In a civilized world, law floats in a sea of ethics*". Sekarang, etika sosial dan moralitas berbangsa kita justru sedang mengalami anomie, yaitu suatu keadaan seolah tanpa norma. Akhlak bangsa merosot karena kebebasan yang tidak terkendali. Rumah ibadah semua agama penuh, tetapi perilaku para penganut agama sehari-hari tidak mencerminkan kemuliaan ajaran agama yang diyakini. Bagaimana hendak mengharapkan hukum tegak dengan adil, jika sistem norma sosial dalam kehidupan bermasyarakat tidak berfungsi dengan baik dalam mengendalikan kualitas dan integritas perilaku kita sebagai warga masyarakat.

Modernisasi kelembagaan dan Profesionalisme Profesi Hukum

Lalu, dari mana kita harus mulai? Kata kunci untuk perbaikan di masa depan tidak lain adalah upaya modernisasi kelembagaan penegak hukum dan profesionalisasi perilaku profesional para profesional di bidang penegakan hukum sesuai dengan standar-standar baku yang bersifat universal agar mereka dapat menjadi '*role model*' dalam memimpin proses penegakan dan pembenahan sistem '*rule of law*'. Untuk itu, (i) kelembagaan institusi penegak hukum dan organisasi aparat

penegak hukum, termasuk advokat, perlu direformasi sesuai dengan prinsip *'good governance'* yang menjamin integritas, efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugasnya; (ii) upaya reformasi hukum acara pidana, perdata, dan tatausaha negara perlu segera dituntaskan sesuai dengan standar-standar modern yang lebih menjamin integritas, efektifitas, efisiensi, transparansi, independensi, dan imparsialitas; dan (iii) infra-struktur sistem etika yang menyangkut sistem kode etika dan pelembagaan institusi penegakannya perlu segera ditata secara terintegrasi. Bilamana perlu, satu-satunya lembaga konstitusional yang didesain dalam UUD 1945 sebagai lembaga penegak kehormatan berdasarkan prinsip *'rule of ethics'*, yaitu Komisi Yudisial, diperluas perannya tidak saja untuk menjaga kehormatan para hakim, tetapi juga para profesional penegak hukum atau bahkan secara terpadu untuk kepentingan menjaga dan mengawal kehormatan semua pemegang jabatan publik dan penyelenggara negara.

Sekarang kita tengah memasuki fase baru dalam perkembangan hukum dan etika, yaitu bahwa sistem *'rule of law'* harus dikembangkan secara seiring dan sejalan dengan penataan sistem *'rule of ethics'*. Sistem "Code of Law" harus dilengkapi dengan "Code of Ethics", sedangkan Sistem "Court of Law" dan "Court of Justice" juga perlu dilengkapi dengan "Court of Ethics". Pengertian tentang "Court of Ethics" ini telah diperkenalkan dan dipraktikkan oleh Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) sejak tahun 2009, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sejak tahun 2012. Sekarang, dalam UUD MD3 (MPR, DPR, dan DPD) telah pula diperkenalkan adanya konsepsi tentang peradilan etika (court of ethics) ini, yaitu dengan berubahnya nama "Badan Kehormatan DPR" (BKD) menjadi "Mahkamah Kehormatan DPR" (MKD) yang menggambarkan bahwa penegakan kode etik DPR-RI dewasa ini sudah dikonstruksikan sebagai proses peradilan, yaitu peradilan etika.