



ORASI
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
PADA DIES NATALIS KE-59
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN BANDUNG
MEMBANGUN HUKUM DALAM MASYARAKAT YANG MAJEMUK

Oleh:

YASONNA H. LAOLY
MENTERI HUKUM DAN HAM RI

A. PENDAHULUAN

Sejatinya hukum tidak berada pada ruang hampa tetapi berakar dan bertumbuh bersama masyarakat tempatnya dilahirkan. Bagi Hukum Indonesia, tempat ia lahir dan bertumbuh adalah bangsa Indonesia yang selalu bergerak dinamis. Kesadaran ini perlu ditekankan mengingat masih ada pemikiran yang mengkontradiksikan antara “masyarakat majemuk dengan kemajemukan hukum” di satu sisi, dan sistem hukum nasional di sisi yang lain. Kemajemukan hukum berkaitan dengan fenomena globalisasi, hukum dari berbagai level bergerak memasuki wilayah-wilayah yang tanpa batas, dan terjadi persentuhan serta adopsi yang kuat diantara hukum internasional, transnasional, nasional, dan lokal. Dalam keadaan ini tidak mungkin lagi dibuat pemetaan seolah-olah hukum tertentu sebagai entitas dengan garis batas yang terpisah dari sistem hukum yang lain.¹

Bangsa Indonesia telah lama merayakan kemajemukan identitas (etnik, ras, dan agama) sebagai perekat yang mengkristal dalam semboyan: “Bhinneka Tunggal Ika.” Semboyan ini, menegaskan kepada seluruh elemen

¹ Sulistyowati Irianto, *Pluralisme Hukum Sebagai Suatu Konsep Dan Pendekatan Teoretis Dalam Perspektif Global*, makalah disampaikan dalam Seminar tentang “Pluralisme Hukum dan Tantangannya Bagi Pembentukan Sistem Hukum Nasional”, kerjasama Badan Pembinaan Hukum Nasional DephumHam, FH Universitas Hasanuddin, dan Kantor Wilayah Dephuk HAM Sulasesi Selatan, Makasar, 1-2 Mei 2007

negara untuk memberi ruang bagi keberagaman demi mewujudkan kemakmuran dan keadilan. Pancasila sebagai dasar negara memberikan dasar yang kokoh bagi penghormatan terhadap kemajemukan yang mencirikan adanya bangsa Indonesia.²

Komitmen negara terhadap kemajemukan dapat kita temukan dalam berbagai produk hukum Indonesia. Pertama-tama nampak pada jaminan penghormatan dan perlindungan terhadap keragaman identitas etnis, agama, dan budaya yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai contoh, penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, yang dicantumkan secara tegas dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2). Jaminan terhadap keadilan sosial juga digariskan secara tegas dalam Pasal 28D ayat (1), (2), dan (3).

Demikian juga jaminan terhadap keragaman identitas agama dan kepercayaan di Indonesia nampak pada Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menegaskan pula jaminan negara terhadap kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Pasal 28I huruf (2) bahkan dengan sangat gamblang menyatakan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Pada tataran di bawah konstitusi, juga terdapat produk-produk hukum yang menjamin penghormatan dan perlindungan terhadap kemajemukan di Indonesia serta menentang tindakan diskriminatif dalam bentuk apapun. Komitmen ini nyata terlihat dalam beberapa undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006

² Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung 2006, Bab IV, hlm. 41-65.

tentang Kewarganegaraan, serta Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

Lebih dari itu, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan asas kenusantaraan dan asas *bhinneka tunggal ika* merupakan materi muatan yang harus dicerminkan pada setiap peraturan perundang-undangan. Saat ini juga tengah dibahas Rancangan Undang-Undang Perlindungan Hak-hak Masyarakat Hukum Adat yang diharapkan dapat semakin mengokohkan kemajemukan tersebut. Seluruh hal di atas menunjukkan bahwa negara terus berkomitmen untuk menghormati dan melindungi kemajemukan identitas etnis atau agama di Indonesia. Komitmen inilah yang harus senantiasa dirawat dan digelorakan sebagai paradigma dalam perumusan dan implementasi kebijakan hukum.

B. TANTANGAN

Hukum adalah tatanan yang dibuat oleh manusia dan karenanya ia adalah persoalan manusia dan bukan semata-mata persoalan peraturan. Dalam konteks masyarakat majemuk seperti di Indonesia, dinamika yang terjadi di tengah masyarakat baik yang bersifat positif maupun negatif akan senantiasa berpengaruh pada pembentukan kebijakan hukum dari masa ke masa.

RPJMN 2015-2019 sejak awal telah mengantisipasi terhadap kemungkinan merebaknya intoleransi dan krisis kepribadian bangsa, yang ditandai misalnya dengan konflik sektarian dan berbagai bentuk ekspresi intoleransi seperti kebencian, permusuhan, diskriminasi, dan tindakan kekerasan terhadap “yang berbeda”. Negara dapat dianggap gagal jika tidak mampu menghormati dan mengelola keragaman yang menjadi karakter Indonesia sebagai bangsa yang majemuk. Kegagalan itu lazimnya terkait dengan masalah ketidakadilan dalam alokasi dan distribusi sumber daya nasional yang memperuncing kesenjangan sosial. Selain itu adanya

fenomena kejut budaya (*culture shock*), ketunggalan identitas global³ di kalangan generasi muda Indonesia, serta pencarian kembali basis-basis identitas primordial sebagai representasi simbolik yang menjadi pembeda dengan lainnya, dapat mengganggu arti keberagaman.

Masyarakat majemuk memiliki keunikan dan tantangan tersendiri. Kemajemukan sebagai anugerah bangsa ini seharusnya dirawat sejalan dengan 5 (lima) gelombang yang berlangsung.⁴ Gelombang Pertama adalah masa Peradaban Agraria atau Pertanian, Gelombang Kedua adalah masa Revolusi Industri, Gelombang Ketiga adalah masa Pasca Industri (atau masa Produksi Massal), Gelombang Keempat adalah masa Informasi Global dan Elektronik, dan Gelombang Kelima adalah masa Bio-genetika.⁵

Oleh karenanya, penghormatan terhadap kemajemukan bukanlah hal yang otomatis ada (*to be taken for granted*). Ia perlu dirawat, dijaga, dan dikembangkan terus. Beberapa hal perlu mendapat perhatian pembentuk kebijakan hukum seperti persoalan hak-hak kolektif masyarakat hukum adat, hubungan antara suku setempat dengan suku pendatang, berbagai perbedaan agama dan kepercayaan serta prasangka yang terkait dengannya, baik dalam agama yang sama maupun agama berbeda, perubahan keseimbangan kekuasaan politik dan ekonomi antarsuku akibat mobilitas horizontal maupun vertical, atau bahkan masalah aspirasi separatisme karena ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat.

Memasuki era kebebasan informasi dan kemajuan teknologi saat ini, terdapat perkembangan yang tidak dapat diabaikan. Saat ini terjadi eskalasi interaksi antarmasyarakat secara besar-besaran. Interaksi ini dapat bersifat konstruktif (mempererat di satu sisi) tetapi juga destruktif (merenggangkan). Oleh karena itu perlu kehati-hatian dalam menyikapinya dalam pembentukan hukum. Kita tidak lagi dapat membuat *mapping of legal universe*, menarik garis batas yang tegas untuk membedakan suatu

³ Globalisasi hukum tidak saja memunculkan persoalan-persoalan global, tetapi juga menyebabkan hukum internasional tidak hanya mengatur soal-soal kenegaraan saja, tetapi juga mengatur kerjasama non-kenegaraan yang berkaitan dengan intervensi *humanitarian*, promosi nilai-nilai demokrasi, *"rule of law"*, dan *"transnational accountability"*. Lebih jauh lihat Benda-Beckmann, et.al. (2005). *Mobile People Mobile Law. Expanding Legal Relations in a Contracting World*. USA: Ashgate, hlm. 5

⁴ Mengikuti Alvin Toffler dalam buku *"The Third Wave"*, 1980 yang sekarang telah disusul oleh Mehrtens,cs dengan buku *"The Fourth Wave"*.

⁵ *ibid*

entitas hukum tertentu dari yang lain. Sangat sukar untuk menarik batas yang tegas antara hukum internasional, nasional dan lokal, karena sistem hukum yang berasal dari tataran yang berbeda-beda itu saling bersentuhan, berinteraksi, berinter-relasi, berpengaruh, menyesuaikan diri dan mengadopsi satu sama lain secara luas. Hal itu sangat kelihatan dari bagaimana hukum internasional bahkan memberi dampak sampai kepada masyarakat lokal dan mendiseminasi nilai-nilai *humanitarian*, demokrasi, *rule of law*, dan akuntabilitas internasional. Atau sebaliknya, hukum lokal juga dapat memberi kontribusinya kepada sistem hukum dalam skala internasional atau hukum lokal dari masyarakat lain.

Dengan demikian tidaklah cukup untuk sekedar menunjukkan bahwa di lapangan sosial tertentu terdapat keanekaragaman hukum, namun yang lebih penting adalah apakah yang terkandung dalam keanekaragaman hukum tersebut, bagaimanakah sistem-sistem hukum tersebut saling berinteraksi (mempengaruhi) satu sama lain, dan bagaimanakah keberadaan dari sistem-sistem hukum yang beragam itu secara bersama-sama dalam suatu lapangan kajian tertentu.⁶

C. PANCASILA SEBAGAI PEMERSATU KEMAJEMUKAN

Pembentuk kebijakan hukum perlu jeli menangkap fenomena yang berkembang di tengah masyarakat sehingga mampu merumuskan kebijakan hukum secara tepat. Kita patut bersyukur karena memiliki nilai-nilai yang dapat mengokohkan identitas nasional sebagai suatu bangsa, yaitu Pancasila. Untuk itu, arah pembangunan hukum bukanlah sesuatu yang dapat berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dan memerlukan penyesuaian dengan nilai-nilai Pancasila serta muatan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini sejalan dengan visi pemerintah saat ini yang semakin menguatkan semangat “**Meneguhkan Kembali Jalan Ideologis**”, yaitu Pancasila.⁷ Pancasila sebagai falsafah, pandangan hidup dan ideologi kenegaraan Indonesia mengandung cita hukumnya (*rechtsidee*) tersendiri.

⁶ Benda-Beckmann, Franz von, (1990), *Changing Legal Pluralism in Indonesia*, VI th International Symposium Commission on Folk Law and Legal Pluralism, Ottawa, hlm. 2.

⁷ Lihat Yasonna H. Lalo, dalam Bucky Krisnayuda, *Pancasila dan Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia, 2016), hlm vi.

Oleh karena itu, nilai-nilai Pancasila harus dipandang sebagai norma dasar bernegara (*Grundnorm/Staatsfundamentalnorm*) yang menjadi sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.⁸

Pancasila telah memberikan dasar yang kokoh bagi kemajemukan, sehingga sudah seharusnya menjadi pemandu perumusan kebijakan hukum dalam masyarakat yang majemuk, termasuk menjadi basis berpikir, menilai, dan mengimplementasikan segala kebijakan hukum yang akan dibuat. Setidaknya ada dua hal penting yang harus diperhatikan:

Pertama, kesamaan berpikir ini tak hanya harus dimiliki oleh perumus kebijakan tetapi juga harus dilakukan secara menyeluruh oleh seluruh elemen pemerintahan (*whole government approach*). Dengan demikian, penghormatan dan perlindungan terhadap kemajemukan yang telah digariskan dalam konstitusi dan produk-produk hukum yang ada tidak hanya tertulis di atas kertas tapi mampu menjelma menjadi kenyataan. Paradigma inilah yang harus melekat pada pembentuk kebijakan oleh legislatif, implementasi kebijakan oleh eksekutif, dan penegakan hukum oleh lembaga yudikatif. Suatu kebijakan hukum harus dikawal mulai dari tahap perumusan (*design*), penegakan (*delivery*), dan pengawasannya (*inspection*). Tanpa ada paradigma yang sama, penghormatan dan perlindungan terhadap kemajemukan barangkali hanya akan menjadi janji kosong yang tidak mampu mewujudkan.

Kedua, perlu dicatat bahwa kebijakan hukum tidak hanya harus menghormati kemajemukan tetapi juga harus mampu menjaga agar kemajemukan yang ada bersifat konstruktif dan tidak keluar dari batas-batas yang ada. Penindasan atau pemaksaan kehendak atas nama tuntutan pengakuan terhadap kemajemukan (misalnya), jelas tidak dapat dibenarkan karena mengingkari Pancasila dan hakikat dari kemajemukan itu sendiri.

Terhadap tindakan-tindakan semacam ini, negara tidak perlu ragu untuk melakukan penegakan hukum sebagai bentuk konsistensi terhadap Pancasila dan jaminan terhadap kemajemukan itu sendiri. Negara perlu

⁸ Yudi Latif, "Pancasila Sebagai Norma Dasar Negara: Implikasinya Terhadap Perumusan Konstitusi", Makalah Disampaikan Dalam FGD Evaluasi Dan Proyeksi Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016, diselenggarakan di BPHN (9 November 2016), hlm.1

mengambil perannya untuk menegaskan kembali kepada segenap elemen masyarakat mengenai kesepakatan bernegara. Di sinilah hukum menjadi penunjuk arah bagi masyarakat dan membangun secara konstruktif budaya hukum yang Pancasila, habitat yang tepat bagi tumbuh kembangnya masyarakat yang majemuk.

Dengan demikian, apabila pembangunan hukum dilakukan dalam rangka mencapai tujuan negara, maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar, yaitu:⁹

1. mengarah pada cita-cita bangsa yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila;
2. menuju pencapaian tujuan negara;
3. memandu nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yaitu: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, dan membangun keadilan sosial;
4. apabila dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, maka politik hukum harus melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum) serta menciptakan toleransi hidup dalam keberagaman berdasar keadaban dan kemanusiaan.

D. KONSULTASI PUBLIK

Dengan semakin kompleksnya persoalan di masa kini, negara membutuhkan inovasi untuk mengawal kemajemukan melalui kebijakan hukumnya. Salah satu upaya yang terus dilakukan dan disempurnakan cara melakukannya adalah dengan lebih banyak membuka akses publik untuk memberi masukan bagi perumusan atau evaluasi kebijakan. Jika di masa lalu konsultasi publik identik dengan kegiatan-kegiatan rapat atau

⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, 2006. Dalam konteks ini politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan negara.

forum-forum tatap muka, maka saat ini dikembangkan cara-cara konsultasi publik yang lebih inovatif dengan daya jangkau yang lebih luas.

Kementerian Hukum dan HAM misalnya memiliki portal untuk menjaring masukan, penilaian, dan kritik publik terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang dianalisis dan dievaluasi. Masukan publik ini sangat berharga bagi kami untuk mendeteksi persoalan-persoalan implementasi aturan tersebut di lapangan. Melalui portal ini juga, dapat semakin luas jangkauan elemen masyarakat yang dapat didengar suaranya oleh pemerintah.

Demikian juga dalam hal pembentukan kebijakan hukum, pemerintah perlu terus mendengar pendapat-pendapat masyarakat yang majemuk sehingga dapat membentuk kebijakan hukum yang mengayomi seluas-luasnya kepentingan masyarakat Indonesia. Saat ini mandat untuk melakukan konsultasi publik dalam perumusan kebijakan hukum sudah dinormativisasikan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu Bab XI tentang Partisipasi Masyarakat. Seiring dengan itu, perkembangan teknologi informasi sudah seharusnya diikuti untuk memperbaiki metodologi konsultasi publik dalam pembentukan dan evaluasi kebijakan hukum.

Terhadap perkembangan ini, dibutuhkan peran aktif masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah. Dengan semakin banyaknya partisipasi publik, diharapkan hukum dapat menjadi semakin inklusif dan menjawab kebutuhan publik seluas-luasnya. Melalui mekanisme ini juga kemajemukan dapat terus dipelihara mengingat semakin luasnya daya jangkau negara untuk memahami kebutuhan masyarakat.

E. PENUTUP

“Kita hendak mendirikan suatu negara Indonesia, yang kita semua harus mendukungnya. Semua buat semua.” Demikian ungkap Bung Karno yang menunjukkan sebuah visi tegas terhadap komitmen kemajemukan yang merupakan identitas bangsa. Adalah tugas kita untuk membangun dan merawat bangsa, dengan segala kekayaan yang

terkandung dalam kemajemukan itu, dalam rangka pencapaian tujuan negara.

Kerinduan untuk menciptakan negara yang dapat menjadi habitat yang baik bagi tumbuh kembangnya kemajemukan tak dapat dilepaskan dari perumusan kebijakan hukum yang tepat. Kebijakan hukum yang kita perlukan bukan hanya cocok dengan kondisi masyarakat Indonesia tetapi juga berorientasi pada pengembangannya di masa depan melalui hal-hal yang telah dipaparkan di atas. Dalam konteks ini, setiap ahli hukum sesungguhnya dipanggil untuk menjadi seperti seorang ahli bangunan yang tahu bagaimana menaruh landasan bangunan yang benar dan membangun dengan piawai di atasnya. Di atas landasan yang kokoh, yakni pemikiran mengenai pembangunan hukum nasional ke depan yang berakar pada Pancasila, hukum yang inklusif, menjunjung tinggi kemanusiaan, mempersatukan, serta menghormati kemajemukan dan kesetaraan, dapat dibangun hukum untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.