

Ringkasan Eksekutif

1. Indonesia telah melampaui 20 tahun sejak reformasi 1998 yang memungkinkan terjadinya reformasi hukum dan penguatan jaminan normatif hak asasi manusia (HAM), melalui perubahan UUD 1946, pembentukan dan pencabutan regulasi tertentu, serta ratifikasi dan akses berbagai instrumen hukum HAM internasional. HAM telah menjadi hak-hak konstitusional dan Indonesia mempunyai kewajiban internasional untuk menghormati, melindungi dan memenuhi segala hak yang telah diakui dan dijamin.
2. Kebijakan pidana juga menjadi bagian penting dari reformasi hukum tersebut. Pada satu sisi terdapat kemajuan dalam reformasi kebijakan pidana baik dari sisi material maupun prosedural, serta pembentukan lembaga-lembaga baru untuk memperkuat penegakan hukum pidana. Pada sisi yang lain, belum ada perencanaan atau arah kebijakan pembaruan kebijakan pidana yang jelas untuk memastikan adanya kebijakan pidana yang lebih demokratis, humanis dan melindungi HAM.
3. Sistem peradilan pidana suatu negara sering digunakan sebagai indikator untuk menilai seberapa jauh suatu negara dianggap beradab (*civilized*), maju (*progressive*) atau benar-benar demokratis (*truly democratic*). Hukum pidana Indonesia masih membahayakan (*harm*), kurang melindungi HAM, dan masih lebih besar mendasarkan pada model hukuman pemenjaraan. Dari sisi hukum prosedural, hukum acara pidana Indonesia juga masih belum menyesuaikan dengan berbagai kemajuan hukum acara pidana, diantaranya terkait dengan perkembangan teknologi dan prosedur pembuktian. Institusi penegak hukum pidana juga masih mewarisi kultur penegakan hukum dengan 'cara-cara lama' dalam menangani perkara pidana.
4. Kondisi tersebut diperparah dengan kecenderungan politik hukum pidana yang mengarah pada hukuman yang keras dan populis (*penal populism*) tanpa disertai dengan penguatan proses penegakan hukum yang sesuai dengan "*due process*". Watak hukum pidana Indonesia semakin mengarah pada watak untuk melakukan kontrol atas perilaku warga, atas nama ketertiban umum dan sosial. Kondisi ini membahayakan kebebasan sipil warga negara.
5. Melihat dari kondisi tersebut, *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR) memberikan rekomendasi tentang arah pembaruan hukum pidana di Indonesia, yang mencakup: (1) perlindungan normatif (*normative protection*) dan (2) pengembangan kelembagaan dan tata laksana (*institutional development and governance*).

Reformasi Kebijakan Pidana: Berlanjutnya Kebijakan *Penal Populism*

6. Setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru, Indonesia memiliki kesempatan luas untuk memperbesar ruang demokrasi dan jaminan perlindungan kebebasan sipil, memperkuat demokrasi, serta menegakkan prinsip negara hukum. Namun tersebut ternyata tidak diikuti dengan upaya evaluasi terhadap kebijakan pidana secara menyeluruh yang pada akhirnya

tetap membawa corak politik yang berbeda dengan upaya penguatan demokrasi dan kebebasan sipil.

7. Kebijakan yang semakin punitif ditandai dengan munculnya berbagai kebijakan pidana yang bertujuan untuk mengontrol perilaku masyarakat sudah dimulai sejak 1998. Dalam periode 1998-2014, terdapat 563 UU, yang 154 di antaranya memiliki aturan pidana yang memuat 1.601 perbuatan yang dikategorikan tindak pidana, setengahnya (716 perbuatan) merupakan tindak pidana yang baru diperkenalkan di Indonesia. Sebagian besar tindak pidana tersebut dengan hukuman pidana penjara, yakni 91,34% penjara, 6,28% kurungan, dan 2,37% denda. Tujuan kriminalisasi (penetapan suatu perbuatan tertentu sebagai tindak pidana) pada dasarnya bukan untuk menyelesaikan masalah kriminalitas, melainkan untuk memaksa masyarakat mematuhi aturan yang dibuat pemerintah. Pemidaan yang keras terus dilanggengkan dan diproduksi seperti pidana mati dan kebiri kimiawi.
8. Penegakan hukum pidana juga belum sepenuhnya mampu menjamin hak-hak *fair trial*. Laporan Penilaian *Fair Trial* di Indonesia 2018, pemenuhan hak tersangka selama proses peradilan belum mendapatkan jaminan memadai, yang disebabkan minimnya perlindungan dalam jaminan normatif maupun perilaku penegak hukum yang melanggar hukum acara pidana. Bagi korban kejahatan, meski secara substantif hak-hak korban semakin diperkuat, hak-hak mereka juga masih sulit diakses dan dipenuhi.
9. Sistem peradilan pidana yang dibangun selama 20 tahun reformasi belum mampu mendorong reformasi lembaga-lembaga penegak hukum lebih akuntabel, efektif dan efisien, serta belum mampu menjamin perlindungan HAM dan menjadi hukum pidana yang humanis dan demokratis.

Arah Visi Jokowi – Amin di Bidang Hukum: Hukum yang Adil, Menjamin HAM dan Tidak diskriminatif

10. Visi dan Misi calon Presiden Joko Widodo dan Ma'ruf Amin menunjukkan berbagai agenda bidang hukum yang pada pokoknya mengarah pada penegakan sistem hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan tepercaya dengan melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga. Visi-Misi bidang hukum setidaknya menyentuh 3 (tiga) aspek: (i) perbaikan substansi hukum; (ii) reformasi kelembagaan (struktur); dan (iii) meningkatkan budaya hukum.
11. Berbagai program aksi dan agenda bidang hukum secara jelas dan tegas setidaknya didasarkan pada 4 (empat) konsep penting yakni “negara hukum”, “hak asasi manusia”, “hak atas rasa aman dan rasa adil”, dan untuk “seluruh warga”. Dokumen Visi dan Misi juga menegaskan 3 (tiga) tanggung jawab utama negara di bidang HAM: (i) kewajiban untuk menghormati (*to respect*); (ii) kewajiban untuk melindungi (*to protect*); dan (iii) kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*).

12. Dalam berbagai forum, Presiden Joko Widodo juga menyampaikan bahwa reformasi bidang hukum dimaksudkan untuk menuju masa depan Indonesia yang berkeadilan. Pandangan ini didasarkan pada landasan bahwa semakin maju dan demokratis suatu Negara, maka penegakan hukum dan politik semakin baik, termasuk perlindungan hak sipil dan politik, serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Guna menjamin hak-hak tersebut Negara harus didukung dengan penegakan hukum dengan sistem hukum yang adil dan penegakan supremasi hukum yang baik.
13. Dengan arah kebijakan bidang hukum tersebut, segala program aksi dan agenda yang akan dilakukan seharusnya merujuk pada prinsip-prinsip negara hukum, norma-norma HAM, dan tidak diskriminatif. Artinya, dalam konteks pembaruan hukum pidana, baik dari sisi hukum materiil dan hukum formilnya, yang dituangkan dalam berbagai program aksi dan agenda pembaruan haruslah merujuk pada indikator-indikator pembentukan hukum pidana yang humanis, melindungi HAM dan kebebasan sipil, serta demokratis dan tidak diskriminatif.

Arah Pembaruan Kebijakan Pidana di Indonesia

14. ICJR memandang bahwa arah pembaruan hukum pidana Indonesia kedepan haruslah dilakukan dengan paradigma dan pendekatan: (i) hukum pidana yang melindungi HAM, kebebasan sipil dan demokratis; (ii) hukum Pidana yang adil (*fair*) dan humanis dengan memperkuat *due process* dan keadilan restorative (*restorative justice*); (iii) menghapuskan tindak pidana dan sanksi penjara terhadap kejahatan tanpa korban (*victimless crimes*); dan (iv) perkuatan pengaturan tentang pertanggungjawaban pidana korporasi.
15. Hukum pidana yang melindungi HAM dan kebebasan sipil bermakna bahwa pembaharuan hukum pidana dan pembaruan sistem peradilan pidana haruslah sejalan dengan prinsip-prinsip HAM. Setidaknya ada tiga aspek HAM yang penting dalam pembaruan tersebut: (i) secara substansi hukum pidana harus melindungi hak-hak yang telah diakui dan dijamin, diantaranya hak-hak dan jaminan kebebasan sipil dan politik, kesetaraan di muka hukum, kebebasan berekspresi, hak beragama dan berkeyakinan, non-diskriminasi, dan lainnya; (ii) prosedur penegakan hukum pidana harus sesuai dengan prinsip peradilan yang adil (*fair trial*); (iii) model sanksi dan penjatuhan hukuman haruslah sesuai norma-norma HAM, dengan hukuman yang manusiawi sebagaimana diikuti oleh negara-negara beradab, yang diantaranya penghapusan hukuman mati dan menghindari hukuman pemenjaraan.
16. Hukum Pidana yang *fair* dan humanis harus menjadi arah pembaruan dengan memperkuat *due process* dan *restorative Justice*. Hukum pidana ke depan perlu memperkuat jaminan proses peradilan yang akuntabel, dengan penegakan hukum yang *fair* dan mampu menyeimbangkan berbagai kepentingan: korban, pelaku dan masyarakat. Akuntabilitas prosedur penegakan hukum pidana perlu diarahkan dengan memperkuat *due process model* untuk memastikan tidak adanya penegakan hukum pidana yang sewenang-wenang dan diskriminatif. Arah pembaruan hukum pidana juga harus diarahkan untuk mencapai tujuan yang lebih mendasar, yang bukan hanya sekedar menghukum pelaku, tetapi secara substantif

menegakkan keadilan dan mampu memulihkan korban, pelaku, dan masyarakat. Pendekatan *retributive justice* perlu diubah kearah pendekatan *restorative justice* sebagaimana yang saat ini telah banyak diterapkan di negara-negara beradab.

17. Menghapuskan pidana dan sanksi penjara terhadap kejahatan tanpa korban (*victimless crimes*) haruslah menjadi bagian penting reformasi hukum pidana kedepan. Banyaknya perkara tanpa korban secara statistik terus membebani sistem peradilan pidana. Lebih mendasar, tidak ada justifikasi dan dasar legitimasi yang memadai untuk melakukan kriminalisasi atas hukuman pidana penjara atas kejahatan tanpa korban. Proses kriminalisasi merupakan isu penting dalam hukum pidana karena menjadi salah satu inti dari hukum pidana, yakni menentukan perbuatan apa yang diperbolehkan dan yang tidak, sehingga harus sesuai dengan batasan-batasan yang ketat dan diperbolehkan. Proses kriminalisasi memerlukan pemeriksaan ketat dan evaluasi dari sudut pandang kepentingan yang beragam, karena sifat hukum pidana yang memaksa dan disertai dengan ancaman, bukan sekedar anjuran tanpa sanksi hukum. Suatu perbuatan tidak hanya dikatakan sebagai salah atau benar, namun negara memaksa warga negara untuk menerima konsekuensi apabila perbuatan tersebut dilakukan.
18. Terdapat tiga isu penting terkait dengan *victimless crimes* dalam pembaruan hukum pidana kedepan: (i) kebijakan narkotika yang punitif di Indonesia bertentangan dengan kepentingan Negara, sehingga Pemerintah harus mempertimbangkan alternatif penanganan lainnya; (ii) pelarangan perjudian dengan model punitif tidak sejalan dengan batasan kriminalisasi tindak pidana, dan seharusnya penanganan perjudian dengan tindakan administrasi; (iii) penghapusan tindak pidana yang merupakan perbuatan dalam ranah privat dan menjadi bagian penting dari kebebasan sipil, termasuk melakukan pertimbangan komprehensif atas dampak yang ditimbulkan jika mengatur ruang privat warga negara.
19. ICJR memandang bahwa pengaturan pertanggungjawaban tindak pidana korporasi perlu diperkuat untuk memastikan adanya akuntabilitas pidana atas praktik-praktik korporasi yang berdampak buruk pada warga, masyarakat dan lingkungan hidup. Kejahatan korporasi saat ini masih sulit dijerat hukum, padahal kejahatan korporasi seringkali berdampak massif, menimbulkan korban yang banyak, dan merugikan penduduk, kehidupan sosial dan lingkungan hidup. Pengaturan pertanggungjawaban pidana korporasi harus memastikan bahwa pertanggungjawaban pidana dapat dikenakan kepada korporasi, pengurus, serta pihak lain yang terkait. Penguatan pertanggungjawaban pidana korporasi ini termasuk memperbaiki hukum acara yang lebih memadai.
20. Merujuk pada arah pembaruan tersebut, ICJR merekomendasi usulan Reformasi Kebijakan Pidana 2019 – 2024 sebagai berikut:

Pertama, Tujuan umum pembaruan kebijakan hukum pidana adalah mendorong pembaruan hukum pidana yang bertumpu pada perlindungan HAM, kebebasan sipil dan politik, humanis dan demokratis. Tujuan ini dilakukan dengan melakukan langkah-langkah: (i) pembaruan hukum pidana, termasuk dalam penentuan tindak pidana, harus sesuai dengan perlindungan

hak-hak yang dijamin dengan konstitusi, UU Hak Asasi Manusia, dan hukum HAM internasional; (ii) pembaruan hukum pidana dengan memastikan adanya kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan tindak pidana, sesuai prinsip-prinsip hukum pidana, serta tidak diskriminatif; (iii) menghapus duplikasi berbagai tindak pidana demi menjamin kepastian hukum dan menghindari hukuman ganda (*double jeopardy*); (iv) memperjelas pola sanksi pidana agar sejalan dengan tingkat keseriusan tindak pidana (*gravity of crimes*) dan memperbanyak pilihan model-model hukuman alternatif non-pemencaraan (*alternative to imprisonment*); (iii) melakukan pembaruan hukum pidana terkait dengan tindak pidana tanpa korban, diantaranya perubahan pendekatan terhadap pengguna narkoba, perjudian dan perbuatan-perbuatan dalam ranah privat; dan

Kedua, Tujuan umum pembaruan Kebijakan Sistem Peradilan Pidana adalah mendorong pembaruan sistem peradilan pidana yang akuntabel, terbuka, integratif, dan menjamin pemenuhan hak tersangka, terdakwa, saksi, dan korban kejahatan. Pembaruan Kebijakan Sistem Peradilan Pidana harus diarahkan untuk mewujudkan Sistem Peradilan Pidana yang berdasarkan prinsip – prinsip hukum yang melindungi hak asasi manusia dan mewujudkan keterpaduan antara aparat/lembaga penegak hukum sesuai dengan kewenangan yang diberikan undang-undang yang ditujukan untuk menjaga keseimbangan perlindungan kepentingan, baik kepentingan negara, kepentingan masyarakat, maupun kepentingan individu termasuk kepentingan pelaku tindak pidana dan korban kejahatan. Tujuan ini dilakukan dengan melakukan langkah-langkah: (i) memperkuat regulasi terkait dengan kelembagaan penegak hukum, dengan memastikan adanya sinkronisasi dan konsistensi pengaturan; (ii) memperkuat hak-hak *fair trial*; (iii) memperkuat regulasi terkait dengan hak-hak korban kejahatan dan mekanisme penegakannya.