Undang-Undang Politik, Keormasan, dan Instrumentasi Hak Asasi Manusia

Moh. Mahfud MD

ABSTRAK

UU bidang politik dan keormasan yang berlaku di era Orde Baru sangatlah konservatif dan turut memberi andil bagi terjadinya krisis di berbagai bidang yang menimpa bangsa Indonesia akhir-akhir ini. Upaya melakukan reformasi sebagai bagian dari reformasi hukum ketatanegaraan yang menyeluruh harus diarahkan pada upaya penegakan dan perlindungan hak-hak politik yang merupakan kristalisasi awal sebagai instrumen HAM di dalam konstitusi. Secara mendasar juga harus dilakukan perubahan secara amandemen terhadap UUD 1945 guna memberi tafsir resmi atas masalah-masalah ambigu, membongkar sistem politik yang executive heavy dan menggantinya dengan chekcs and balances, serta mengurangi atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden. Ini bisa dilakukan untuk jangka pendek, menengah, dan panjang secara berangsur-angsur.

Pendahuluan

Sejak sebelum gerakan reformasi mencapai puncaknya yang ditandai dengan jatuhnya Soeharto dari kedudukannya sebagai Presiden Republik Indonesia, suara-suara keras yang menuntut dilakukannya reformasi (perubahan dalam satu sistem) atas UU Keormasan dan UU bidang Politik begitu sering terdengar. Pada umumnya dikemukakan bahwa berbagai UU yang digugat tersebut merupakan produk hukum yang tidak demokratis, membunuh hak-hak politik masyarakat dan mengakumulasikan kekuasaan ke satu tangan yaitu presiden. Sebenarnya jika diklasifikasi secara teoritis UU Keormasan itu berada dalam satu rumpun dengan UU bidang Politik yakni sebagai UU yang mengatur tentang hak-hak politik masyarakat. Itulah sebabnya berbagai gugatan tentang itu lebih banyak menyebut "paket UU bidang politik" yang umumnya dikenal sebagai lima UU bidang politik, termasuk di dalamnya UU tentang Keormasan.

Tulisan ini akan mencoba membuat telaah terhadap apa yang digugat dengan menelaah akar-akar masalahnya sekaligus menawarkan prioritas agenda bagi upaya reformasinya sesuai dengan cita-cita tentang kehidupan berbangsa dan bernegara secara demokratis. Meskipun UU bidang politik itu sangat banyak namun tulisan ini akan menfokuskan pada beberapa UU tertentu yang sangat strategis seperti tiga UU politik (pemilu, kepartaian, kelembagaan MPR dan DPR) dan UU Keormasan. Lingkup bahasannya akan berpangkal pada UUD 1945 dan UU formal dalam bidang-bidang tersebut dengan pendekatan sosio-kultural dan yuridis formal.

Permasalahan di Era Orde Baru

Seperti telah dikemukakan di atas sebenarnya sekali UU bidang politik yang telah dikeluarkan sejak zaman Orde Baru yang semuanya memerlukan sentuhan refor-

masi. Keperluan akan reformasi itu menjadi niscaya karena semua UU itu lahir dari kehendak dan bingkai politik yang sama. Jika kata politik itu dikaitkan dengan pilar-pilar kekuasaan yang terdistribusi ke dalam lembaga-lembaga negara maka semua UU yang terkait dengan proses-proses kekuasaan baik di pusat maupun daerah merupakan UU bidang politik yang harus direformasi. Dalam kaitan ini dapat disebutkan bahwa semua UU bidang peradilan dan penegakan hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, UU tentang semua lembaga tertinggi dan tinggi negara, UU Pemerintahan Daerah, Kepegawaian dan sebagainya yang jumlahnya (menurut hasil sementara yang penulis inventarisir) tidak kurang dari 30 UU itu merupakan UU bidang politik. Tetapi tulisan ini hanya membatasi diri pada tiga UU bidang politik dan UU Keormasan. Karena yang harus didahulukan untuk segera ditawari alternatif materi reformasi adalah UU tertentu. Jika UU bidang politik tertentu telah direformasi dan diimplementasikan untuk pertama kali maka produk politik dan implementasinya akan melahirkan pemain-pemain politik yang dapat mengagendakan dengan baik reformasi bagi semua UU bidang politik lainnya (Moh. Mahfud MD, 1998).

Untuk menawarkan alternatif materi reformasi kita harus mengidentifikasi dulu persoalan-persoalan pokok yang timbul selama era Orde Baru dari berbagai UU tersebut.

Undang-Undang Pemilu

UU ini semula diundangkan pada tahun 1969 dengan UU No.15 Tahun 1969 dan telah diperbarui beberapa kali, terakhir dengan UU No.1 Tahun 1985. Selama berlakunya UU ini persoalan yang selalu muncul adalah tidak fairnya pelaksanaan Pemilu. UU ini terlalu banyak memberikan *space* kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan sekaligus memotori pelaksanaan Pemilu yang dalam prakteknya selalu menguntungkan Golkar sebagai orsospol yang didirikan oleh dan untuk pemerintah. Kecurangan senantiasa terjadi dari pemilu tetapi tidak ada follow-up yang dilakukan secara sungguh-sungguh sesuai dengan ketentuan UU. UU ini memang hanya memuat hal-hal yang pokok untuk kemudian memberikan delegasi kewenangan yang terlalu besar kepada pemerintah untuk membuat peraturan lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan lain dari tingkat pusat sampai ke daerah-daerah.

Peraturan perundang-undangan yang kemudian lahir dengan begitu banyak sebagai peraturan pelaksanaan atas UU ini menjadi begitu banyak dan sering dirasakan keluar dari azas-azas yang dianut oleh UU itu sendiri. Masalah pokok yang terjadi dalam kaitan UU pemilu ini adalah terjadinya proses pemilu (electoral processes) yang tidak jujur dan tidak adil karena muatannya yang terlalu pokok telah memberi peluang bagi timbulnya kecurangan-kecurangan yang diwadahi dengan (justifikasi) peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah. Akumulasi kecurangan ini terus meningkat dan menjadi terlindungi secara "formal" karena panitia-panitia pemilu didominasi oleh pemerintah sedangkan partai-partai tidak diberi fungsi yang signifikan dalam penyelenggaraan pemilu. Jadi masalah pokok yang terlihat dalam sistem pemilu ini adalah proses pemilu dan bukan soal sistem pemilu (electoral law) yang proporsional atau yang distrik.

Undang-Undang Susduk MPR/DPR/DPRD

Masalah paling mendasar dari UU tentang susunan dan kedudukan MPR/DPR/DPRD ini adalah produknya yang telah me-

nampilkan tidak imbangnya kekuatan politik antara lembaga permusyawaratan/perwakilan. UU ini telah menjadi sarana bagi proses penguatan eksekutif yang terus berakumulasi sehingga menjadi steril atas kekuatan-kekuatan kontrol yang datang dari luar. Akumulasi kekuatan yang terus membesar bagi pemerintah selain disebabkan oleh pemilu yang tidak adil dan tidak jujur juga disebabkan oleh UU tentang Susduk MPR/DPR ini yang memberi peluang kepada pemerintah untuk memasang tangan-tangannya di MPR dan DPR melalui pengangkatan. Jika dikalkulasi maka jumlah anggota MPR yang diangkat oleh Presiden adalah 57,5% sedangkan yang dipilih, itupun dengan pemilu yang tidak jujur, adalah 42,5%.

Dengan konfigurasi kekuatan di MPR dan DPR yang lahir dari UU Pemilu dan Susduk MPR/DPR/DPRD maka sulit dapat muncul kontrol yang sungguh-sungguh atas Presiden. Komposisi DPR yang sudah sangat didominasi oleh pemerintah melalui "pemenang Golkar secara tidak fair" dan pengangkatan dari golongan ABRI sebanyak 75 kursi menjadi semakin menguat di MPR melalui pola rekrutmen atas utusan Daerah dan utusan Golongan. Pengangkatan utusan Daerah sebagai unsur mutlak di MPR praktis lebih mewakili kepentingan pemerintah karena memang UU ini bertendensi kuat mengarahkan agar mereka yang mewakili Daerah ini adalah mereka yang berasal dari pemerintah atau diyakini tidak berani bersuara vokal kepada pemerintah. Begitu juga utusan golongan direkrut tanpa kriteria yang jelas sehingga yang muncul di sana sebagian besar bukanlah tokoh-tokoh yang mempunyai massa untuk diwakili, tetapi mereka yang diterima oleh Presiden. Tidak mengherankan jika ada satu keluarga yang masuk ke MPR dengan baju golongan yang berbeda-beda, ayahnya mewakili golongan ABRI, isterinya mewakili golongan wanita, anaknya mewakili golongan pemuda, keponakannya mewakili golongan profesional lain dan sebagainya. Melalui cara pengangkatan yang pada akhirnya tergantung pada Presiden ini pula semua pejabat eksekutif selevel menteri masuk ke MPR dan mendominasi Badan Pekerja yang bertugas merancang penilaian atas (laporan) hasil kerja Presiden dan menyiapkan tugas-tugas baru Presiden. Dalam pada itu setiap anggota Majelis atau Dewan harus menjadi anggota salah satu fraksi yang secara praktis menjadi penyaring dan pemegang monopoli untuk menyatakan sikap sehingga suara-suara perseorangan anggota menjadi tidak bernilai. Di dalam UU ini ada mekanisme penarikan anggota yang meskipun disebut Pemberhentian Antar Waktu, sebenarnya merupakan mekanisme recall bagi mereka yang bersuara keras terhadap pemerintah.

Dengan format kelembagaan yang seperti itu maka praktis sebenarnya MPR dan DPR itu bukanlah representasi perwakilan/permusyawaratan rakyat melainkan representasi perwakilan/permusyawaratan Presiden. Nama rakyat hanyalah dipinjam untuk memberi legitimasi formal dalam pengambilan keputusan politik. Dalam keadaan yang demikian, kita tidak dapat melihat adanya mekanisme check and balance dalam hubungan antara Presiden dan MPR/DPR.

Undang-Undang Kepartaian

Kesalahan paling mendasar pada UU Parpol dan Golkar (UU No.3 Tahun 1985 yang merupakan hasil perubahan atas UU No.3 Tahun 1975) adalah penetapan secara definitif tentang jumlah parpol yang diakui oleh UU. Seharusnya sebuah UU Kepartaian yang paling pokok adalah memuat tentang syarat-syarat berdirinya partai disertai hak dan kewajibannya.

Dengan hanya menyebut tiga partai secara definitif sebenarnya UU ini telah menutup bagi berkembangnya wadah aspirasi yang dapat mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat. Secara mendasar ini dapat dikatakan membelenggu hak-hak politik rakyat untuk membangun sarana demokrasinya sendiri. Masalah politik yang juga menjadi catatan kita dari jumlah partai yang telah given ini adalah pengalaman pemilu tahun 1997 di mana PDI hanya mendapat suara kurang dari 3% yang berarti juga tidak cukup untuk dibagi ke dalam komisi-komisi dan alat kelengkapan yang tersedia di DPR/MPR. Untunglah hasil revisi perhitungan yang diusulkan oleh daerah pemilihan Sumatera Utara ketika itu dapat menambah satu kursi lagi sehingga Fatimah Achmad terkatrol dan kursi PDI menjadi pas untuk disebar ke semua alat kelengkapan yang ada.

Seharusnya sebuah UU kepartaian, selain secara tegas menyebut semua orsospol dan parpol, juga membuka kemungkinan bagi bubarnya parpol karena tidak mendapat dukungan yang layak sekaligus membuka peluang bagi tampilnya parpol baru yang mendapat dukungan besar dari rakyat. Jadi bukan menetapkan secara definitif untuk mau atau tidak mau harus diterima oleh rakyat.

Hal lain yang juga menjadi masalah adalah peranan pemerintah melalui Depdagri yang juga menjadi Pembina Politik Dalam Negeri. Dalam prakteknya pembina politik ini selalu melakukan intervensi dan menentukan dalam masalah-masalah penting di dalam orsospol baik dari tingkat pusat maupun tingkat daerah, misalnya dalam penentuan atau kelangsungan pimpinan partai. Pembina politik ini seringkali menekan pimpinan orsospol untuk merecall anggotanya di MPR/DPR yang bersuara vokal terhadap pemerintah.

Undang-Undang Keormasan

UU Keormasan yang lahir tahun 1985 dengan UU No.8 Tahun 1985 juga membuat pembatasan-pembatasan yang terlalu membelenggu hak politik rakyat untuk berserikat dan berkumpul. UU dibuat setelah terjadi berbagai peristiwa menyusul gagasan pemerintah untuk menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya azas bagi setiap organisasi kemasyarakatan. Ketika pemerintah melansir gagasannya itu bermunculan reaksi penolakan karena di dalam GBHN sendiri kewajiban menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya azas itu hanya ditujukan untuk orsospol. Peristiwa Tanjung Priok dengan sejumlah besar korban jiwa yang sampai sekarang masih misterius merupakan akibat dari upaya pengazastunggalan Pancasila bagi ormas ini. Namun akhirnya pemerintah dengan kekuatan politiknya yang dominan, berhasil mengundangkan UU Keormasan yang kemudian mengharuskan semua ormas menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya azasnya. Sebenarnya ini terlalu berlebihan sebab dengan telah mantapnya Pancasila sebagai "dasar negara" maka azas kekhususan dapat dipergunakan oleh ormas (bahkan parpol sekalipun) dengan catatan bahwa semua azas kekhususan itu dipergunakan untuk mencapai tujuan yang terdapat di dalam dasar negara Pancasila.Ini sesuai dengan azas demokrasi itu yang memang menenggang berbagai pendapat dan pandangan-pandangan yang berbeda.

Dalam kenyataannya hampir semua ormas kemudian diintervensi oleh pemerintah melalui "Pembina Politik" sehingga negara telah mengkonfigurasikan ormas-ormas itu secara koorperatis dimana semua pimpinannya terkooptasi oleh negara. Muhammadiyah dan NU dapat disebut sebagai contoh dua organisasi yang cukup berhasil meminimalisir cengkeraman negara dengan

tampilnya Amien Rais dan Gus Dur masing-masing sebagai ketua umum, tetapi siapapun tahu bahwa pemerintah selalu berusaha mengintervensi dan mengaduk-aduk kedua partai terbesar itu.

Lemahnya Perlindungan Hak Politik

Catatan-catatan pokok tentang UU Politik dan Keormasan di atas memperlihatkan bahwa perlindungan yang diberikan bagi rakyat untuk melaksanakan hak-hak politiknya ternyata sangat lemah. Tepatnya rakyat tidak diberi ruang yang cukup untuk melaksanakan hak-hak politik yang merupakan bagian dari hak azasinya. Mengapa terjadi demikian? Jawaban atas pertanyaan ini dapat diberikan melalui pemahaman atas sejarah perumusan hak azasi manusia.

Sekularisasi Kekuasaan dan HAM

Secara sosio-kultural konsep HAM dan demokratisasi itu sebenarnya pertama-tama muncul bukan sebagai reaksi atau absolutisme negara melainkan sebagai akibat logis dari sekularisasi kekuasaan menyusul munculnya negara-negara kebangsaan (Soetandyo Wignyosoebroto, 1994: 3-4). Seperti diketahui pada abad-abad pertengahan kekuasaan raja itu selalu dikaitkan dengan teori keTuhanan sehingga raja yang berkuasa itu mempunyai kekuasaan absolut untuk memerintah berdasar kekuasaan Tuhan, bahkan ada juga yang mengaku dirinya sebagai Tuhan. Tetapi ketika kemudian muncul pertanyaan Paus Gregorius VII di dalam Dictatus Papae (1075) bahwa kekuasaan Tuhan itu yang tertinggi ada pada gereja dengan Paus dan para pendetanya, sedangkan kekuasaan raja terbatas pada soal-soal duniawi yang itupun berada di bawah gereja maka raja kehilangan dasar legitimasi. Timbullah pertanyaan "dari mana" dan "atas dasar apa" pemerintah itu berkuasa. Yang terjadi di sini adalah pertarungan antara kekuasaan raja dan kebebasan rakyat. Kemudian muncul teori kedaulatan rakyat yang menjadi alternatif atas terjadinya sekularisasi (pemisahan dasar kekuasaan raja dari Tuhan). Di dalam teori yang baru ini dikatakan bahwa raja atau pemerintah itu berkuasa bukan karena Tuhan melainkan karena "social contract" di mana rakyat meresidukan sebagian HAM-nya untuk diurus oleh raja demi kepentingan bersama. Adagium yang dikembangkan tidak lagi "vox Dei (suara Tuhan)" sebagai dasar kekuasaan raja tetapi diganti dengan "vox populi vox Dei (suara rakyat adalah suara Tuhan)" Raja hanya menerima residu berdasar UUD, bukan sebaliknya malah UUD yang meresidukan kekuasaan raja untuk rakyat. Itulah asal mula munculnya konstitusi yang dijadikan instrumen penting dari negara demokrasi untuk membatasi kekuasaan pemerintah yang secukupnya diambil sebagai residu dari HAM yang direlakan oleh rakyat untuk diurus oleh raja.

Maka dapat disimpulkan bahwa sebenarnya demokratisasi dan HAM dalam ketatanegaraan di Eropa Barat itu merupakan produk dari proses keseimbangan ulang antara kekuasaan dan kebebasan setelah terjadi sekularisasi atas kekuasaan raja-raja yang absolut. Gagasan konstitusionalisme jelas bukan merupakan fungsi residual kekuasaan negara beserta aparat pemerintahannya melainkan sebaliknya konstitusi itu merupakan fungsi residual kebebasan dan hak-hak dasar manusia yang diserahkan (sebagai sisa) kepada negara, melalui kesepakatan di antara mereka. Dan kesepakatan tentang residu hak dan kebebasan yang diamanatkan kepada negara itulah yang kemudian dituangkan di dalam konstitusi dan berbagai jabaran implementatifnya ke dalam undang-undang (Soetandyo Wignyo-

soebroto, 1994: 4). JJ.Rosseau dapat dicatat sebagai salah seorang pemikir besar yang memberi kontribusi bagi gagasan seperti ini ketika mengatakan bahwa dasar kekuasaan negara adalah suatu kontrak antara seluruh masyarakat untuk membentuk suatu pemerintahan yakni segolongan manusia yang diberi kuasa untuk menjalankan pemerintahan dengan batas-batas yang ditentukan oleh konstitusi, tidak lagi berdasar teori ke-Tuhanan tetapi berdasar kedaulatan rakyat.

Gagasan inilah yang kemudian mendorong atau memberi ilham bagi munculnya tuntutan untuk memberikan pengakuan HAM bagi khalayak kebanyakan di Amerika yang mendeklarasikan kemerdekaannya pada 1776 dengan sebutan Declaration of Independence, bahkan revolusi Borjuis di Perancis 1789 yang kemudian berubah total menjadi revolusi rakyat yang sangat terkenal sebagai Glorious Revolution itu sebenarnya diilhami oleh revolusi di Amerika 1776 yang sangat populis itu.

Negara-negara bangsa di Asia dan Afrika yang bermunculan setelah Perang Dunia II meniru model negara-negara bangsa yang pernah berkembang sebelumnya di Eropa yang dapat dipahami sebagai konsekuensi dari kenyataan bahwa para nasionalis dan perintis kemerdekaan di Asia dan Afrika merupakan tokoh-tokoh yang mengalami pendidikan Eropa dari para pendidik kolonialnya. Meskipun mereka dapat memahami semua substansi kognitif tentang negara bangsa seperti di Eropa namun dalam kenyataannya tidak mudah untuk begitu saja menghayati tradisi ketatanegaraan Eropa dengan segala nilai-nilai dasarnya. Ada kecenderungan pada para nasionalis bumiputera untuk bersikap formalistik dalam persoalan-persoalan ketatanegaraan dan politik. Oleh sebab itu meskipun para nasionalis negara-negara Asia dan Afrika itu cukup pandai menyusun konstitusi seperti yang berkembang di Eropa namun sesungguhnya mereka tidak banyak memikirkan atau bermaksud merujuk ke dasar-dasar konstitusionalisme yang mendasari berbagai konstitusi di negara-negara Eropa.

Generasi-generasi konsepsi HAM

Dari perspektif sejarah dan sosiokultural dengan demikian gagasan tentang HAM dan instrumentasinya di dalam kehidupan bernegara sebenarnya telah berlangsung selama berabad-abad. Di Eropa paling tidak kita mulai mengenal dari Dictatus Papae pada abad ke 11 yang kemudian disusul dengan Magna Charta 1215; sementara di Timur sebenarnya tercatat telah ada Piagam Madinah yang disusun negara Islam awal yang juga memuat perlindungan HAM seperti yang dikenal pada zaman modern ini.

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa meskipun secara historis instrumentasi HAM di dalam kehidupan bernegara telah dimulai sejak berabad-abad yang lampau tetapi pada umumnya dipahami bahwa wacana ini baru berkembang pesat setelah revolusi Amerika dan revolusi Perancis sebab sejak revolusi itulah upaya mengimplementasikan gagasan John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689- 1755) dan penggagas-penggagas besar lainnya tentang perlindungan HAM di bawah pemerintahan yang demokratis. Tonggak sejarah kedua revolusi itu bagi instrumentasi HAM bisa dilacak dari Declaration of Independence pada tahun 1776 yang disusul dengan The Virgina Declaration of Rights tahun 1791 di Amerika Serikat yang selanjutnya memberi ilham bagi revolusi Perancis 1789 dengan Declaration des Droits de 'lhommeet du citoyen. Di dalam konstitusi-konstitusi negara-negara demokrasi modern setelah itu perlindungan HAM menjadi isi pokoknya sehingga dapat disim-

pulkan bahwa konstitusi sebenarnya merupakan instrumen utama bagi perlindungan HAM sebab setiap pemerintahan kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi. Di dalam Ilmu Politik dan Hukum Tata Negara konstitusi memang memiliki fungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak tampil secara sewenang-wenang.

Tetapi sejarah juga mencatat bahwa negara-negara demokrasi modern yang lahir menyusul kedua revolusi itu telah melahirkan masalah sosial baru karena liberalisme yang mendasarinya telah menimbulkan kesenjangan ekonomi atau kelaparan dan kemiskinan massal. Individualisme yang menjadi dasar kehidupan demokrasi telah menemukan jalan bagi dikemukakannya eksploitasi dari manusia yang kuat secara ekonomis (kaum borjuis) terhadap warga-warga yang miskin. Melalui kesempatan untuk merebut kursi-kursi parlemen pada saat pemilu kaum borjuis berhasil menggunakan kekayaannya untuk membeli suara rakyat dan merebut kursi-kursi di parlemen, sehingga praktisi-praktisi parlemen hadir tidak sebagai wakil rakyat tetapi tampil sebagai wakil dari kaum borjuis. Parlemen ini kemudian menggunakan wewenangnya untuk membuat produk legislatif (hukum) yang cenderung membenarkan dilakukannya eksploitasi dari kaum borjuis terhadap kaum miskin. Dalam keadaan seperti ini pemerintah (eksekutif) tidak dapat berbuat apa-apa karena di dalam sistem yang liberal seperti itu pemerintah hanyalah menjadi alat netral yang *bersikap passif* sebagai *nachwarkerstaat* (penjaga malam). Yang diutamakan dalam sistem seperti ini hanyalah pelaksanaan hak-hak sipil dan hak politik yang dalam prakteknya hanya dilakukan ketika ada pemilihan anggota parlemen, yang ini dapat dipandang sebagai pengutamaan atas HAM yang lebih bersifat individual. Konsepsi yang demikian selanjutnya dikenal sebagai konsepsi HAM generasi pertama yakni HAM yang lebih melindungi hak-hak individu perseorangan.

Kekecewaan atas implementasi HAM yang menekankan pada hak sipil dan politik bagi individu-individu warga negara dengan ekses kesenjangan sosial yang parah ini telah mendorong timbulnya pemikiran tentang negara demokrasi dan hukum yang baru yang lebih dikenal sebagai welfare state atau konsepsi perlindungan HAM generasi kedua. Di dalam paham ini HAM tidak boleh hanya ditekankan pada perlindungan hak-hak individu yang liberalistis tetapi yang harus diutamakan di atas itu adalah HAM yang lebih bersifat sosial atau komunal. Oleh sebab itu hak-hak sosial, ekonomi, dan budaya mendapat tempat cukup penting dalam proses instrumentasi HAM di dalam konstitusi. Di dalam konsepsi yang demikian negara negara kemudian diberi peran aktif untuk mendorong dan melindungi kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat sebagai satu kesatuan atau suatu komunitas dan bukan sebagai orang-perorangan. Ekses buruk terjadi juga pada konsepsi HAM generasi kedua ini negara, atas nama kepentingan masyarakat sebagai satu-kesatuan, kemudian masuk ke dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat secara penetratif dan intervisionis melalui lembaga "*Freies Ermessen*" yang kerap kali menampilkan sistem yang tidak demokratis dan mendesak hak-hak azasi warga negara secara individual. Kerap kali di negara dengan wawasan yang baru ini hak-hak pribadi warga negara ditelankan ke dalam jargon-jargon hak-hak masyarakat sebagai satu kesatuan.

Dari sini menjadi jelas bahwa wacana HAM telah terperangkap ke dalam tolak tarik antara HAM generasi pertama dengan sistem politik yang liberal dan HAM generasi kedua dengan sistem politik yang otoriter. Meskipun tidak sepenuhnya benar bagi akibat "kesenjangan sosial" atau "kesejahteraan

sosial" tetapi Amerika Serikat dan bekas Uni Soviet dapat dipandang sebagai contoh dari pelaksanaan HAM generasi pertama dan kedua itu, paling tidak dari sudut sistem politik yang dilahirkannya. Amerika Serikat yang lebih menekankan pada hak-hak individu telah melahirkan sistem politik yang demokratis meskipun memiliki program-program sosial yang cukup efektif; sedangkan bekas Uni Soviet, dengan atas nama perlindungan HAM yang komunal dan demokrasi rakyat, telah melahirkan sistem politik totaliter yang menindas. Yang segera dapat disimpulkan dari uraian tersebut adalah kenyataan bahwa konsepsi HAM itu memiliki spektrum yang luas dan memperlihatkan tolak tarik antara peran negara dan peran warga negara tentang pelaksanaannya (Moh.Mahfud MD, 1994: 6). Suatu negara yang dikecam internasional sebagai pelanggar HAM kerapkali berdalih bahwa yang dilakukannya justru melindungi HAM kolektif atau HAM yang lebih luas, sebaliknya suatu negara lain yang dikecam tidak memiliki keperdulian bagi hak masyarakat sebagai satu kesatuan (kolektif) dapat berdalih bahwa kebijakannya justru untuk melindungi hak-hak individu yang tidak dapat diganggu gugat. Agenda utama yang perlu dicari oleh setiap negara sebenarnya adalah bagaimana membangun keseimbangan antara konsepsi HAM generasi pertama dan konsepsi HAM generasi kedua agar keduanya tidak saling menegasikan antara yang satu dengan yang lain.Bahkan akhir-akhir ini ketika masalah lingkungan menjadi persoalan masyarakat di berbagai negara telah muncul konsepsi HAM generasi ketiga yang juga harus mendapat perhatian dari berbagai negara yakni HAM yang dikaitkan dengan perlindungan manusia dari kerusakan lingkungan. Di sini ditekankan bahwa selain hak sosial, ekonomi, dan budaya setiap pemerintah dan warga negara harus menjaga kelestarian lingkungan agar hak-hak hidup masyarakat tidak terganggu karena rusaknya lingkungan. Itulah dinamika konsepsi dan implementasi HAM dari perspektif sejarah dan politik kontemporer.

HAM di Indonesia dalam Konstitusi dan Praktik

Masalah perlindungan HAM di Indonesia selalu menjadi bahan diskusi yang tidak habis-habis, baik karena konsep dasarnya yang bersumber dari UUD 1945 maupun dalam kenyataan praktisnya di lapangan yang ditengarai penuh pelanggaran-pelanggaran. Kita tentu masih ingat bahwa menjelang Sidang Umum MPR 1998 Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) mengumumkan hasil studinya tentang pengelompok tokoh-tokoh HAM Indonesia atas kelompok universalis dan kelompok komunitarian atau partikularis. Ekspos tentang pengelompokan tokoh-tokoh tersebut memang memancing debat publik yang ramai karena memang kontroversial, lebih-lebih ada tokoh-tokoh yang dimasukkan dalam kelompok komunitarian dalam studi itu (seperti Muladi dan Aisyah Amini) menyatakan tidak setuju dengan pengelompokan itu. Ketika makalah ini ditulis (tanggal 29 Juli 1998) diskusi publik tentang hak-hak politik sedang terjadi di Indonesia.Pasalnya dipicu oleh keluarnya Perpu No. 2 Tahun 1998 tentang Kebebasan Mengemukakan Pendapat atau Unjuk Rasa yang justru banyak ditanggapi sebagai Perpu tentang ketidakbebasan sebab memuat ketentuan tentang keharusan minta ijin atau memberi tahu terlebih dahulu kepada pemerintah bagi setiap rencana unjuk rasa yang mencapai jumlah peserta tertentu. Tetapi apapun sebenarnya kesimpulannya nanti, diskusi-diskusi tentang HAM yang kontroversial itu di Indonesia tidak terlepas dari cara UUD 1945 mengatur ten-

tang HAM.

HAM di dalam UUD 1945

Tidak sedikit orang yang berpendapat bahwa UUD 1945 itu sebenarnya tidak banyak memberi perhatian pada HAM, bahkan UUD 1945 itu tidak berbicara apa pun tentang HAM yang universal kecuali dalam dua hal yaitu sila ke empat Pancasila yang meletakkan azas "kemanusiaan yang adil dan beradab" dan pasal 29 yang menderivasikan jaminan "Kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah". Selebihnya dari itu UUD 1945 hanya berbicara tentang "HAW" atau hak azasi warga negara (atau HAM yang di partikularistik). Alenia pertama UUD 1945 yang sering dikatakan sebagai dasar paling dalam dari dianutnya prinsip perlindungan HAM di Indonesia sebenarnya lebih dekat ke HAM yang partikularistik sebab ketika berbicara bahwa "kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa" sebenarnya itu dinyatakan sebagai pengantar bahwa bangsa Indonesia (sebagai komunitas tertentu) juga ingin merdeka. Jadi pernyataan ini ditujukan untuk mewadahi keinginan bangsa Indonesia yang memiliki warga tersendiri yang berhak merdeka dan perlu memiliki HAW di dalam sebuah negara yang merdeka. Antara HAM dan HAW itu jelas berbeda sebab jika HAM mendasarkan diri pada paham bahwa secara kodrati manusia itu, di manapun, mempunyai hak-hak bawaaan yang tidak bisa dipindah, diambil atau dialihkan, maka HAW itu hanya mungkin diperoleh karena seseorang memiliki status sebagai warga negara. Sementara itu mengetahui bahwa menurut pasal 26 UUD 1945 sendiri status kewarganegaraan itu hanya diperoleh setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam UU, padahal menurut pasal 5 UUD 1945 kekuasaan membentuk UU (yang menentukan syarat-syarat kewarganegaraan itu) dibuat oleh Presiden, meskipun harus dengan persetujuan DPR. Maka jika dirunut dari pasal 26 dan pasal 5 UUD 1945 HAW itupun sebenarnya bukan merupakan hak bawaan tetapi hak yang diberikan oleh negara (Presiden) melalui UU. Ini jelas berbeda dengan tuntutan historis-filosofis yang menghendaki bahwa konstitusionalisme itu justeru bermaksud menyisakan hak-hak dasar manusia yang dapat diberikan kepada pemerintah, dan bukan menyisakan kekuasaan dasar yang dapat diberikan kepada manusia melalui UU.

Lebih dari itu hanya ada dua pasal di dalam UUD 1945 yang secara eksplisit berbicara tentang HAW yaitu pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dan pasal 28 yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran. Hak-hak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat sebenarnya belum eksplisit dinyatakan sebagai hak yang benar-benar ada dan diberikan karena menurut pasal 28 hak-hak itu masih harus diatur dengan UU. Dan dalam kenyataannya hak-hak tentang ini seperti terlihat didalam berbagai UU bidang politik dianggap tidak memadai sehingga selalu dituntut untuk dijadikan salah satu sasaran utama dalam reformasi politik dan reformasi hukum. Bahkan UUD 1945 juga memuat ketentuan tentang kewajiban azasi ketika menentukan bahwa setiap warga negara bukan hanya berhak tetapi wajib membela negara, bukan membela bangsa. Dalam pada itu pasal 27 ayat (1) menegaskan tentang kewajiban bagi setiap warga negara untuk menjunjung hukum dan pemerintahan. Pasal ini memang menegaskan bahwa tidak boleh ada diskriminasi dalam hukum dan pemerintahan, tetapi ia tidak menjelaskan secara eksplisit tentang kesebandingan kedudukan warga negara jika disandingkan dengan pemerintah

sehingga sangat potensial secara politik bahwa warga negara itu tidaklah sebanding dengan, dan harus selalu kalah pada, pemerintah. Ini juga dapat memberi kesan bahwa baik Pembukaan UUD 1945 maupun Batang Tubuhnya tidaklah memiliki semangat yang kuat dalam memberikan perlindungan HAM atau lebih menganut keinginan untuk membatasi hak azasi manusia menjadi sekedar hak azasi warga negara yang itu pun harus ditentukan dalam UU yang dibuat Lembaga Legislatif. Sementara itu Indonesia juga disorot oleh dunia Internasional karena ditengarai banyak melakukan pelanggaran atas HAM dan karena konsep HAM yang dianutnya bersifat partikularistik dengan meresidu HAM menjadi hak azasi warga negara yang itu pun masih harus diresidu melalui UU yang dibuat oleh pemerintah. Sampai sekarang Indonesia baru meratifikasi empat konvensi dari 22 konvensi yang menyertai Universal Declaration of Human Rights 1948 (Baharuddin Lopa, 1997: 4) yang pada akhir Juli 1998 ditambah lagi dengan ratifikasi atas Konvensi Anti Penyiksaan.

Mengapa konstitusi kita, UUD 1945, hadir dengan watak seperti itu? marilah kita lihat sejarah perumusannya.

Perdebatan di BPUPKI

Ketika Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang bertugas menyiapkan rancangan UUD pada tahun 1945 melakukan pembahasan-pembahasan tentang sebuah konstitusi bagi negara yang akan segera merdeka ini maka silang selisih tentang perumusan HAM telah muncul (Dalam Muhammad Yamin, 1971 :287-306). Di sana terjadi perbedaan antara Soekarno-Soepomo di satu pihak dan Hatta-Yamin pada pihak lain. Pihak yang pertama menolak memasukkan HAM, terutama yang individual, ke dalam UUD karena menurut mereka Indonesia harus dibangun sebagai negara kekeluargaan sedangkan pihak yang kedua menghendaki agar UUD itu memuat masalah-masalah HAM secara eksplisit. Tentang ini kita dapat mengutip apa yang dikatakan Soekarno di BPUPKI:

> *"...buanglah sama sekali paham individualisme itu, janganlah dimasukkan di dalam undang-undang dasar kita yang dinamakan 'rights of the citizen' sebagai yang dianjurkan oleh republik Perancis itu adanya, kita menghendaki keadilan sosial".*

Sementara Soepomo mengatakan:

> *"...dalam Undang-undang dasar kita tidak bisa memasukkan pasal-pasal yang tidak berdasarkan aliran kekeluargaan, meskipun sebenarnya kita ingin sekali memasukkan..."*

Ketika menanggapi pertanyaan anggota BPUPKI Maria Ulfah tentang itu Soepomo menegaskan bahwa kita tidak perlu memasukkan pasal-pasal "hak azasi" ke dalam UUD karena kita telah memilih dasar kedaulatan rakyat.

Berbeda dengan Soekarno-Soepomo pada pihak lain Hatta-Yamin justru menghendaki agar masalah HAM dimasukkan dalam UUD, Hatta mengatakan bahwa:

> *"....ada baiknya dalam salah satu pasal yang mengenal warga negara, disebutkan juga di sebelah hak yang sudah diberikan kepadanya misalnya tiap-tiap warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya ..."*

Senada dengan pendapat Hatta itu Yamin mengatakan juga:

> *"...Supaya aturan kemerdekaan warga negara dimasukkan dalam Undang-undang Dasar seluas-luasnya. Saya me-*

nolak segala alasan-alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya..."

Perdebatan di dalam BPUPKI ini akhirnya menghasilkan kompromi dengan dimuatnya ketentuan-ketentuan tentang HAM secara terbatas dan dibatasi pada warga negara (tidak universal HAM dan dengan cakupan yang sangat sedikit jika dibandingkan dengan deklarasi HAM sedunia), dibatasi dengan UU yang mengakibatkan terjadinya reduksi oleh pembuat UU (sehingga warga negara mendapat sisa hak yang diambil oleh pemerintah, bukan memberi sisa hak-haknya untuk diurus pemerintah) dan bersifat ambigu. Karena sifat ambigu yang disertai pemberian kewenangan kepada lembaga legislatif untuk menentukan hak-hak azasi warga (yang partikularistik) itu maka sepanjang sejarah politik di Indonesia perlindungan atas HAM itu menjadi persoalan. Kerapkali HAM (secara pribadi-pribadi) dilanggar dengan alasan bahwa yang dipentingkan adalah hak masyarakat sebagai satu kesatuan di bawah jargon "kepentingan umum", sementara ukuran-ukuran kepentingan umum itu sendiri tidak pernah jelas juga sehingga kepentingan umum menjadi identik dengan kepentingan pemerintah.

Ketika sistem atau konfigurasi politik menjadi otoriter maka pemerintah semakin leluasa membuat tafsir-tafsir sendiri tentang pelaksanaan HAM dan mengimplementasikannya secara efektif dalam pemerintahan sehari-hari. Perlindungan HAM tidak lagi berjalan dengan sungguh-sungguh karena pemerintah dapat melakukan manipulasi-manipulasi dan bermain di antara konsep yang ambigu dengan penggunaan cara pemanfaatan atribusi untuk membuat hukum, termasuk hukum-hukum yang menyangkut HAM.

Sebenarnya pada awal lahirnya Orde Baru di tahun 1966 gagasan tentang perlindungan HAM yang lebih rinci dan lugas telah pernah dicoba untuk dituangkan di dalam produk hukum yang relatif kuat yakni TAP. MPRS. Ketika itu dengan semangat reformasi menuju kehidupan yang konstitusional berdasar Pancasila dan UUD 1945 telah membentuk beberapa panitia Ad Hoc untuk menyusun beberapa produk hukum (Tap MPRS) yang kira-kira berfungsi sebagai amandemen atas UUD 1945. Di antara komisi-komisi Ad Hoc tersebut adalah Komisi Ad Hoc tentang Hak Azasi Manusia, Komisi Ad Hoc tentang Sistem Pemerintahan Negara, dan Komisi Ad Hoc tentang Judicial Review. Sejauh menyangkut Komisi Ad Hoc tentang HAM tampaknya memang sangat diperlukan sebuah UUD 1945 lahir mendahului Deklarasi Hak-hak Azasi manusia yang dikeluarkan oleh PBB pada tahun 1948 sehingga adanya instrumen baru tentang HAM ini diharapkan dapat menampung materi-materi deklarasi itu dengan semua konvensi-konvensinya. Tetapi hasil-hasil kerja berbagai komisi Ad Hoc itu akhirnya kandas ketika pihak pemerintah menolak melalui menteri kehakiman Oemar Senoadji (Lev, 1990: 402-403). Pemerintah yang berdasar hasil seminar Angkatan Darat II harus menekankan pada pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan telah menolak gagasan-gagasan bagi sistem politik yang demokratis karena kehidupan yang terlalu demokratis dengan ketentuan-ketentuan yang dirinci dan imperatif tentang HAM akan sangat potensial membuka pintu-pintu interupsi bagi pemerintah yang konsentrasinya untuk membangun ekonomi akan terganggu (Moh.Mahfud MD, 1993). Itulah alasan penolakan atas gagasan-gagasan reformasi politik dan hukum pada awal Orde Baru. Tapi justru penolakan atas hal-hal tersebut yang kemudian berakumulasi dengan perkembangan politik domestik maupun internasional menjadi sebab

jatuhnya rezim Orde Baru pada bulan Mei 1998. Ternyata penolakan atas gagasan-gagasan awal Orde Baru untuk reformasi politik dan hukum itu menyebabkan lemahnya fundamen politik, hukum, dan ekonomi itu sendiri sehingga ketika arus demokratisasi dan keterbukaan menerpa bangunan Orde Baru maka Orde Baru pun jatuh dan hasil-hasil kerjanya selama 32 tahun menjadi ikut musnah.

Tampak sekali bahwa dalam perdebatan dan dalam sepanjang sejarah Indonesia telah terjadi tolak tarik antara HAM individual yang berakar dari revolusi Amerika dan Perancis dengan bingkai liberalisme dan legal state serta HAM Komunal atau pemahaman HAM generasi kedua dengan bingkai Welfare State. Dalam tolak tarik itu pemerintah Orde Baru cenderung menerapkan gagasan Soekarno-Soepomo atau pemahaman HAM generasi kedua (komunalisme) dengan Welfare State dan dengan (resiko) tampilnya sistem politik yang tidak demokratis karena pemerintah selalu menyatakan tindakannya sebagai tindakan yang dilakukan demi melindungi masyarakat sebagai satu komunitas (kesatuan).

Ambiguitas Muatan dan Dominasi Pemerintah

Yang dapat segera kita simpulkan dari sejarah HAM di Eropa Barat maupun penerimaannya di Indonesia adalah bahwa UUD 1945 itu tidak meletakkan konstitusi dalam fungsi residual atas HAM, melainkan sebaliknya konstitusi itu menentukan sisa HAM yang dapat dinikmati oleh warga negara. Caranya ialah bahwa HAM itu diatur dengan UU yang berarti ditentukan oleh pemerintah, padahal seharusnya pemerintahlah yang menerima sisa HAM untuk diurus sebagai amanah yang dituangkan di dalam konstitusi. Penyerahan sisa HAM oleh rakyat itulah yang harus dituangkan di dalam konstitusi sebagai batas tegas tentang kekuasaan pemerintah. Itulah makna mendasar dari pernyataan bahwa "konstitusi itu berfungsi sebagai pemberi batasan bagi kekuasaan pemerintah" (Strong, 1960).

Selain itu di dalam fungsi residual yang terbalik itupun HAM kita lebih cenderung partikularistik atau komunitarian sebab HAM hanya diberikan kepada warga negara padahal untuk menjadi warga negara itu harus diatur dengan UU. Ketentuan yang demikian lagi-lagi memberi peluang bagi penentuan HAM yang bisa diberikan oleh pemerintah kepada warga negaranya.

Lemahnya pelaksanaan HAM di Indonesia dengan demikian bersumber dari ketentuan UUD 1945 yang terlalu memberi banyak kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur dengan UU tentang hak-hak sipil dan hak-hak politik. Dalam praktiknya tanpa kriteria yang jelas ini hak sipil dan hak politik sering dikalahkan oleh kehendak pemerintah yang dibungkus dengan demi melindungi "hak sosial, budaya, ekonomi" sebagai walfare state.

Karakter UU Politik dan Keormasan

Pengaturan di dalam UU tentang pelaksanaan berbagai hak-hak politik itu memang cenderung korup karena semua UU yang lahir selalu lebih bersifat "positivist-instrumentalistik" dalam arti selalu berisi tentang pembenaran atau justifikasi atas kehendak-kehendak politik dan program pemerintah. Itulah yang terjadi dengan semua UU Politik dan Keormasan yang masalah-masalah pokoknya telah diuraikan di bagian awal tulisan ini. Materi semua UU tentang ini memiliki karakter yang sama sekali tidak responsif karena lebih banyak mendukung bagi akumulasi kekuasaan di tangan eksekutif. Namun ketentuan-ketentuan yang tidak res-

ponsif itu jika ditanya keabsahannya maka jelas memenuhi syarat formal-konstitusional, tetapi proses konstitusionalisasi itu sebenarnya dilakukan melalui manipulasi dengan memanfaatkan atribusi kewenangan yang begitu besar diberikan oleh UUD 1945 kepada Presiden. Keadaan yang menutup bekerjanya mekanisme checks and balances dengan sendirinya melemahkan kontrol dari masyarakat terhadap pemerintah. Malahan sebaliknya UU Politik dan Keormasan yang lahir dari proses manipulasi atas atribusi kewenangan itu telah menyebabkan tidak terlaksananya hak-hak politik dan hak sipil masyarakat, masyarakatlah yang kemudian berada di bawah kontrol ketat kekuasaan. Lembaga perwakilan/perwakilan dan partai-partai penyangganya tidak dapat diharapkan menjadi tumpukan penyaluran aspirasi masyarakat karena seluruh agenda politik nasional terletak di tangan Presiden. Ormas-ormas juga telah terkooptasi melalui jaringan koorporatis.

Agenda Reformasi UU Politik dan Keormasan

Sesuai dengan persoalan-persoalan pokok di atas maka arah reformasi bidang politik dan keormasan ini harus diarahkan pada upaya membangun cheks and balances antar lembaga-lembaga negara sehingga Presiden tidak lagi dominan. Bersamaan dengan itu hak-hak untuk berserikat dan berkumpul serta menyatakan pendapat harus diberi jaminan oleh UU untuk tidak disikapi secara represif oleh pemerintah. Jika begitu agendanya maka ada dua hal yang perlu dijadikan fokus perhatian.

Perubahan atas UUD 1945

Langgam otoritarian yang menjadi salah satu penyebab pokok terjadinya krisis politik, ekonomi, dan hukum itu disebabkan oleh muatan UUD 1945 yang bisa ditafsirkan oleh kekuatan politik. Makna sesungguhnya dari muatan UUD 1945 itu memang luhur, tetapi penafsiranya dalam praktek politik dapat diselewengkan. Yang tampak pada kita krisis dan penyelewengan itu memang bersumber dari orang atau semangat orang yang menyelenggarakan seperti telah diingatkan oleh UUD 1945, tetapi penyelewengan oleh orang sebenarnya dapat dijaga dan dihalangi oleh sistem yang dibangun melalui UUD. UUD 1945 yang lebih banyak menggantungkan pada semangat orang telah dua kali menjerumuskan bangsa Indonesia karena kalau orang telah menjadi penguasa tidak mungkin lepas dari kecenderungan untuk korup. Itulah sebabnya upaya perubahan atas UUD 1945 harus dianggap sebagai pilihan yang sangat baik. Beberapa temu ilmiah akhir-akhir ini juga menyimpulkan perlunya perubahan UUD 1945 minimal dengan cara amandemen. Alasan perlunya perubahan itu ada tiga:

Pertama, UUD 1945 itu menjadi landasan bagi sistem executive heavy di mana Presiden lebih punya peluang untuk menentukan segalanya; kedua, beberapa pasal di dalam UUD 1945 memiliki sifat "berwayuh arti" atau "multi interpretable" yang kabur yang dalam kenyataannya interpretasi yang harus diterima sebagai keharusan adalah interpretasi yang dikeluarkan oleh eksekutif terutama Presiden; ketiga, UUD 1945 itu terlalu banyak memberi atribusi kewenangan yang dalam prakteknya, UU Politik dan Keormasan, telah dimanfaatkan untuk melemahkan kekuatan-kekuatan rakyat dan lembaga-lembaga demokrasinya. Mengenai materi-materi yang lebih rinci dari sasaran amandemen itu dapat dilihat dari berbagai hasil seminar atau inventarisasi berbagai gagasan (misalnya dalam Dahlan Thalb, 1998:19) yang perlu ditambah dengan instrumentasi

HAM melalui ratifikasi atas konvensi-konvensi dari Pernyataan Hak-hak Azasi Manusia Sedunia di mana Indonesia sangat lambat untuk meratifikasinya (Moh. Mahfud MD, 1998:11-12). UUD 1945 tidak perlu disakralkan karena pembuatnya sendiri menyebut bahwa ia hanya bersifat sementara atau dibuat dalam keadaan darurat.

Tiga UU Politik sebagai Perioritas

Upaya memberikan perlindungan yang lebih proporsional atas hak sipil dan hak politik dengan amandemen terhadap UUD 1945 dan perubahan terhadap semua UU bidang politik tentu bukanlah pekerjaan yang mudah. Ia memerlukan banyak waktu, bahkan memerlukan perubahan-perubahan konfigurasi lebih dulu agar menjadi demokratis. Hanya konfigurasi politik yang demokratislah yang terbuka terhadap pembaruan-pembaruan. Timbullah persoalan dari mana kita akan memulai. Kita melihat dengan seksama bahwa pada saat ini Indonesia berada pada kondisi yang cukup kondusif untuk lebih dulu memulai reformasi hukum-hukum politik melalui tiga UU bidang politik lebih dulu sebagai agenda pertama. Bagaimanapun kita harus membuat prioritas-prioritas. Untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945 meskipun kecenderungannya sudah kuat tentu memerlukan waktu lama dan energi yang cukup besar. Oleh sebab itu untuk tahap awal yang harus segera diselesaikan adalah UU tentang Pemilu, UU tentang MPR dan DPR, UU tentang Kepartaian. Dari tiga UU inilah kita berharap dapat lahir pemain-pemain politik baru yang demokrat dan responsif sehingga dapat melakukan tugas-tugas lanjutan untuk melakukan reformasi menyeluruh dalam bidang politik (termasuk di dalamnya keormasan) yang dapat memberi jaminan bagi pelaksanaan hak-hak politik rakyat secara adil pula.

Kesimpulan

Seperti telah dikemukakan di atas UU bidang politik dan keormasan yang berlaku di era Orde Baru sangatlah konservatif dan turut memberi andil bagi terjadinya krisis di berbagai bidang yang menimpa bangsa Indonesia akhir-akhir ini. Upaya melakukan reformasi atasnya sebagai bagian dari reformasi hukum ketatanegaraan yang menyeluruh harus diarahkan pada upaya penegakan dan perlindungan hak-hak politik yang merupakan kristalisasi awal sebagai instrumen HAM di dalam konstitusi.

Jika diteropong dari sejarah sosio-kultural perjuangan HAM pengurangan atau pembelengguan atas hak-hak politik melalui UU Politik dan Keormasan sebenarnya disebabkan oleh UU oleh pembalikan fungsi residual dari pembatasan hak-hak pemerintah melalui konstitusi sebagai akibat sekularisasi kekuasaan menjadi pembatasan hak-hak rakyat oleh pemerintah melalui konstitusi. Jika dilihat dari sejarah Indonesia pembelengguan hak-hak politik bersumber dari isi UUD 1945 yang tidak secara sistemik menentukan batas-batas kekuasaan pemerintah, terlalu ambigu dan multi interpretable sehingga dalam praktek penafsirannya lebih banyak ditentukan oleh pemerintah. Peluang pemerintah untuk mendominasi penafsiran ini ditambah pula dengan sistem politik executive heavy dan pemberian atribusi kewenangan untuk membuat UU kepada Presiden yang terlalu besar.

Upaya reformasi harus menyentuh minimal dua hal yakni secara mendasar dan konkret. Secara mendasar harus dilakukan perubahan secara amandemen terhadap UUD 1945 guna memberi tafsir resmi atas masalah-masalah ambigu, membongkar sistem politik yang executive heavy dan menggantinya dengan chekcs and balances, serta mengurangi atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden. Ini bisa di-

lakukan untuk jangka pendek, menengah, dan panjang secara berangsur-angsur. Untuk jangka pendek ini harus dilakukan perubahan secara konkret atas produk formal berbagai UU bidang politik dengan prioritas pada tiga bidang politik yaitu tentang Pemilu, tentang MPR dan DPR, dan tentang Kepartaian. Dari pemain-pemain politik baru yang lahir dari tiga UU bidang politik yang telah direformasi ini kita dapat berharap dilakukannya reformasi menyeluruh melalui penggarapan atas agenda-agenda jangka menengah dan panjang. ●

Daftar Pustaka

Adnan Buyung Nasution, 1992, *The Aspiration for Constitusional Gaverment in Indonesia: a Cocia - Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Baharuddin Lopa, 1996, *AlQur'an dan Hak-hak Azasi Manusia*, PT Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta.

Dahlan Thaib, 1998, "*Reformasi Hukum Tata Negara, Mencari Model Alternatif Perubahan Konstitusi*", makalah diskusi kerjasama Pusat Studi Hukum dan Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 27 Juli 1998.

Daniel S.Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.

Hans Thoolen, 1987, *Indonesia and the Rule of Law, Twenty Years of New Order Gaverment*, Frances Printer (Publisher), London.

Paul S. Baut (ed), 1989, R*emang-Remang Indonesia*, Laporan Hak Azasi Manusia 1986-1987, Yayasan LBH Indonesia, Jakarta.

Ian Brownlie (penyunting), 1993, *Dokumen-dokumen Pokok Mengenai Hak Azasi Manusia*, UI, Press, Jakarta.

Moh.Mahfud MD, 1993, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia*, disertasi doctor dalam Ilmu Hukum di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Leberty, Yogyakarta.

Moh.Mahfud MD, 1994, *Perlindungan Hukum atas Hak Azasi Manusia*, makalah pada diskusi ilmiah di Pusat Antar Universitas, Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 18 Oktober.

Moh.Mahfud MD, 1998, "*Konstitusi dan Instrumentasi HAM*" *makalah Basis Wacana IV pada Training Islam dan Penanganan al Dharuriyat al Khomsah yang diselenggarakan oleh the Asia Foundation dan LKIS di Ponpes Al Falah*, Banyamas, 12 Juli 1998.

Muhammad Yamin. 1971. *Naskah Persiapan UUD 1945*. Cet. II. jilid I. Jakarta: Sigunntang.

Soetandyo Wignyosoebroto. 1994. "Hak-hak Azasi Manusia, Demokrasi dan *Pelaksanaannya di Indonesia, Sebuah Tinjauan Sosio-Kultural dari Perspektif Sejarah*". Makalah pada diskusi ilmiah di Pusat Antara Universitas, Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 18 Oktober.

Strong, CF, 1960. *Modern Political constitution*. Sidgwick dan jackson Ltd. London.

Todung Mulya Lubis (penyunting). 1993. *Hak-Hak Azasi Manusia dalam Masyarakat Dunia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

◆◆◆