

**KERANGKA DAN SISTEMATIKA STUDI KRITIS
ATAS KEBIJAKAN MASA REFORMASI
(1998-2002)**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang terus berproses, hingga kini telah ditandai oleh sejumlah perubahan kebijakan negara mulai dari tingkat peraturan perundang-undangan (undang-undang) sampai undang-undang dasar (UUD 1945). Perubahan kebijakan negara, selain sudah menjadi tuntutan dan kehendak reformasi, juga bertujuan hendak menata ulang sistem kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang selama ini tidak demokratis. Dimana sebelumnya, sepanjang masa orde baru desain kebijakan negara yang dibuat hanya untuk melegitimasi kepentingan penguasa yang dipakai sebagai sarana merepresi hak-hak rakyat.

Sejumlah kebijakan negara yang telah dibuat pemerintah bersama DPR, sejak Pemerintahan Habibie (Mei 1998 - Oktober 1999) hingga pemerintahan Megawati (2001 - sekarang) diantaranya yang terpenting adalah UU dibidang politik, UU tentang Pers, Kekuasaan Kehakiman, HAM dan Pengadilan HAM, Pemberantasan Korupsi/KKN, Otonomi Daerah serta UU tentang Kepolisian. Selain itu, UUD 1945 yang dahulu disakralkan telah diubah oleh MPR dan telah memasuki tahap ke-empat atau fase terakhir dari seluruh perubahan UUD 1945. MPR juga telah menghasilkan beberapa Ketetapan (TAP MPR) yang dalam konteks Indonesia menjadi salah satu sumber rujukan hukum.

Secara kuantitatif, perubahan kebijakan itu mengesankan upaya yang sungguh-sungguh dari setiap rezim pemerintahan bersama DPR/MPR memenuhi harapan reformasi. Namun, sampai dimana kemudian perubahan kebijakan itu benar-benar telah sesuai harapan sehingga mampu menjadi sandaran yang kokoh buat demokrasi kedepan, masih perlu ditelaah lebih lanjut. Berangkat dari asumsi bahwa sebuah kebijakan merupakan produk dari proses politik yang berarti konfigurasi politik yang ada akan mempengaruhi setiap perubahan kebijakan. Konfigurasi politik antara kekuatan politik pro demokrasi dan anti demokrasi akan saling berinteraksi dan tarik menarik, kekuatan mana yang menang, itulah nantinya yang akan menentukan wajah atau materi perubahan sebuah kebijakan. Perubahannya, apakah mempertegas demokrasi yang berpihak pada kepentingan rakyat atau sebaliknya hanya untuk kepentingan elit-elit penguasa yang memberi ruang kembalinya rezim otoriter, atau menampakkan wajah kedua-duanya.

Studi kritis ini mencoba melihat kecendrungan itu, dengan menunjukkan kelemahan-kelemahan serta problematik yang muncul dalam setiap kebijakan negara. Perkembangan yang terjadi sekarang dirasakan membuat reformasi yang telah berjalan selama 4 tahun ini semakin tidak jelas arahnya. Oleh karena itu, reformasi dalam atomosfir politik yang masih terbuka harus terus menerus dikawal sampai titik perubahan yang diharapkan bersama. Dengan dilatar belakangi semangat itulah, maka studi kritis ini dilakukan.

B. Tujuan Dan Kerangka Studi

a. Tujuan Studi

1. Mendeskripsikan tentang kelemahan - kelemahan kebijakan negara serta problematiknya bagi demokrasi.
2. Memperoleh gambaran yang jelas arah dan kecendrungan dari perubahan kebijakan negara.

b. Signifikansi Studi

Studi ini menjadi penting untuk dapat;

1. Menjadi dasar untuk menentukan langkah selanjutnya yang harus diambil berkenaan dengan masalah kebijakan negara.
2. Memungkinkan lahirnya rekomendasi-rekomendasi yang realistis, kuat dan beralasan sehingga dapat memberikan masukan yang kongkrit dalam setiap materi perubahan maupun mekanisme perubahannya.
3. Menjadi pre-eliminatory studi mengingat belum adanya studi serupa
4. Sebagai data mengenai kelemahan dan problematika perubahan kebijakan negara
5. Menjadi dasar penilaian untuk menentukan metode monitoring perubahan kebijakan negara.

c. Kerangka Pemikiran Studi

Untuk mencapai maksudnya, studi ini dilandasi pemikiran dan beberapa pengertian sebagai berikut;

1. **Reformasi dalam bidang hukum** mempunyai arti penting guna membangun desain kelembagaan negara demokratis. Dalam membangun sistem politik demokrasi yang dicita-citakan, hukum harus memberi kerangka struktur organisasi formal bagi bekerjanya pranata-pranata politik, juga menumbuhkan akuntabilitas normatif dalam proses pengambilan keputusan dan meningkatkan kapasitas sebagai sarana penyelesaian konflik politik. Upaya-upaya reformasi hukum diartikan tidak saja sebagai penggantian atau pembaharuan perundang-undangan akan tetapi juga perubahan asumsi dasar dari sebuah tata hukum yang berlandaskan ide-ide diskriminatif dan ketidakmerataan sosial menjadi ide-ide persamaan di muka hukum dan keadilan sosial. Reformasi hukum juga mengandung makna dipilihnya strategi adaptasi atas perkembangan nilai-nilai hukum yang secara internasional disepakati.
2. **Kebijakan negara adalah** serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut (W.I Jenkins; 1978, hal 15). Dan ...sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah (James Anderson, 1978).
3. **Studi Kebijakan Negara mencakup**, upaya menggambarkan isi kebijakan negara; penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan negara; analisis mengenai akibat dari pelbagai pengaturan; kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan negara; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari pelbagai kebijakan negara terhadap sistem politik; evaluasi dampak kebijakan negara pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan. (Prof. Thomas Dye; 1978)

d. Karakter Produk Hukum

1. *Produk hukum responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.
2. *Produk hukum Konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positif-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Berbeda dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan kelompok atau individu di dalam masyarakat. dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. (Moh. Mahfudh MD; 1998)

e. Ruang Lingkup Studi

Studi ini membatasi ruang lingkungannya pada;

1. Jenis Kebijakan Negara meliputi; UUD 1945, Ketetapan MPR dan UU, *alasanya* adalah karena pada tingkatan kebijakan ini mengatur hal-hal yang mendasar bagi kehidupan bernegara dan demokrasi.

Selain itu, ketiganya merupakan kebijakan yang signifikan yang telah mengalami banyak perubahan. Sedangkan issue-issue perubahannya akan diklasifikasikan berdasarkan parameter yang telah ditentukan

3. Masa Kebijakan dikeluarkan; (1998 - 2002). Alasannya adalah karena pada masa ini telah mengalami banyak perubahan kebijakan negara yang mempunyai implikasi luas dalam kehidupan masyarakat dan masa ini menjadi penting untuk mengukur sejauh mana keberhasilan (atau malah kegagalan) yang dicapai sebagai prasyarat menuju negara yang demokratis.

f. Metodologi Studi Kritis

Studi ini bersifat kualitatif, dan bertujuan mendapatkan gambaran deskriptif mengenai arah dan kecenderungan perubahan kebijakan negara (UD 1945 - UU) sepanjang reformasi. Pendekatan kualitatif adalah pendekatan yang dipergunakan untuk menggambarkan kelemahan dan problematik yang dapat muncul dalam setiap perubahan kebijakan. Pendekatan ini lebih bersifat induktif dengan menghubungkan fenomena yang dikritisi pada konteks yang lebih luas dengan menekankan makna hubungan-hubungan sosial- politik dan dunia hukum yang diselidiki.

Sumber data yang digunakan adalah sejumlah kebijakan negara yang telah diklasifikasikan dan hasil kritisan dari para pengkritis (anggota KRHN) yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman tentang kebijakan negara yang akan dihimpun sehingga bisa memperoleh kesimpulan yang diharapkan. Studi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut;

Bab 1: Pendahuluan

A. Tujuan dan kerangka studi

Bab 2: Paradigma dan parameter studi kritis

Bab 3: Sketsa Politik Hukum Masa Reformasi

Bab 4: Kritik Analisis terhadap Kebijakan Negara

Bab 6: Kesimpulan dan Rekomendasi

BAB III

PARADIGMA DAN PRINSIP-PRINSIP KEBIJAKAN NEGARA

A. Prinsip-Prinsip Kebijakan Negara:

1. *Kedaulatan Rakyat Dengan Prinsip Partisipatif Langsung Dan Penghormatan Hak Asasi Untuk Mengubah Paradigma “State Oriented”, “Kedaulatan Reprerentative” Dan “Paham Integralistik”*

Paham kedaulatan rakyat memperoleh legitimasinya secara politik melalui partisipasi rakyat. Kekuasaan tertinggi yang dipegang rakyat akan menentukan kemana negara akan dibawa, bagaimana sistem pemerintahan harus diselenggarakan, siapa yang akan dipilih untuk menjalankan roda pemerintahan.

Partisipasi perwakilan yang dijalankan selama ini menunjukkan belum maksimalnya partisipasi rakyat yang diberikan. Sistem perwakilan ternyata telah banyak menimbulkan ketidakpuasan karena terjadi manipulasi aspirasi rakyat. Oleh karena itu dalam pengambilan keputusan-keputusan strategis harus tetap dimungkinkan adanya partisipasi secara langsung.

Pengalaman beberapa rezim di Indonesia menunjukkan mereka anti terhadap partisipasi rakyat. Dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang sesungguhnya hanya untuk melanggengkan kekuasaan seperti penyelenggaraan Pemilu yang tidak jujur, pemandulan fungsi DPR dan MPR, pembatasan pers dsb. Dikaitkan dengan ancaman yang muncul dari negara terhadap praktek partisipasi rakyat selama ini, maka adanya penghargaan terhadap hak-hak sipil dan politik rakyat dianggap sebagai prasyarat yang dimaksud. Rakyat juga harus dilindungi haknya untuk tidak diperlakukan secara sewenang-wenang manakala hak itu diaktualisasikan dalam rangka untuk berpartisipasi dalam setiap penyelenggaraan negara.

2. *Negara Hukum Dengan Prinsip Penegakan Supremasi Hukum Yang Adil, Responsive dan Akomodatif Untuk Mengubah Paradigma Negara Kekuasaan.*

Penjelasan UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan belaka. Kenyataan sering menunjukkan lain karena bertentangan dengan asas umum tersebut. Pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan tidak menjamin pelaksanaan penegakan hukum yang efektif. Tidak ada satu produk kebijakan yang steril dari pengaruh kekuasaan. Akhirnya masyarakat tidak percaya lagi terhadap hukum disebabkan penegakan hukum tersendat-sendat.

Dimasa transisi yang penuh konflik-konflik sosial (kecemburuan sosial) dan konflik norma-norma (dari norma lama atau status quo ke norma baru) maka penegakan hukum tidak boleh surut dan tidak boleh dilepaskan dari proses pembentukan hukum itu sendiri.

Penegakan hukum yang baik, benar dan bertanggungjawab dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel dimasanya. Proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel hanya dapat brelangsur dengan baik jika dilaksanakan dengan memenuhi 3 koridor utama yaitu koridor akademik, koridor administratif dan koridor sosial politik. Dan perlu juga adanya partisipasi masyarakat yang luas.

3. *Pembagian Kekuasaan Dengan Prinsip Keseimbangan Dan Kontrol Atau “Power Limit Of Power” Untuk Mengubah Paradigma Pemusatan*

Kekuasaan negara harus bersifat limitatif. Pemberian kekuasaan eksekutif yang begitu besar terbukti telah melahirkan kekuasaan yang tak terkontrol dan otoriter yang memiliki kecenderungan untuk menyerap kekuasaan-kekuasaan lain yang masih tersisa di lembaga tinggi negara lain bahkan kedaulatan sekalipun.

Rezim Orde Baru berhadil melegitimasi kekuasaannya hingga 7 kali masa jabatan dengan menggunakan senjata UUD 1945 yang dijalankan secara murni dan konsekwen. Hal ini karena UUD 1945 tidak mengenal pemisahan kekuasaan lembaga negara secara tegas. Dalam konteks relasi antar kekuasaan negara, UUD 1945 menganut paham harmoni atau keseimbangan. Oleh karena itu, UUD 1945 tidak sepenuhnya menyediakan mekanisme *check and balances* dalam hubungan antar kelembagaan negara. Sehingga sudah saatnya, hubungan antar lembaga negara khususnya yang memegang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif harus direkonstruksi sehingga bisa saling mengontrol.

4. *Desentralisasi Dengan Semangat Penguatan Basis Lokal Untuk Mengubah Paradigma Sentralisasi Atau Desentralisasi Yang Tidak Memberdayakan Dan Memandirikan Masyarakat.*

Model pemerintahan yang sentralistik dan serba seragam terbukti gagal menciptakan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Model pemerintahan ini cenderung memandang potensi lokal (Sumber daya ekonomi, sosial budaya dan politik) sebagai “lahan eksploitasi” yang harus mensubsidi dan mengabdikan kepentingan pusat. Eksploitasi dari pusat telah mnejerumuskan masyarakat lokal pada kemiskinan sistematis sekaligus gagal melindungi hak sipil dan politik serta ekonomi, sosial dan budaya.

5. *Pluralistik Dengan Semangat Toleransi dan Anti Diskriminasi Untuk Mengubah Konsepsi Paradigma Monolistik.*

Beragamnya perbedaan suku, agama, ras (SARA) dalam kehidupan sosial tidak luput dari konflik. Perbedaan kepentingan selalu diwarnai dengan konflik yang berbasis kekerasan yang ditujukan pada umat manusia, harta maupun lingkungan. Kenyataan ini nyaris terjadi di negara-negara yang watak dan budaya demokrasi serta penghormatan nilai-nilai hak asasinya masih lemah. Negara yang seharusnya bisa menjembatani dan menyelesaikan konflik di masyarakat malah menjelma menjadi sumber konflik baru dengan berpihak pada kepentingan-kepentingannya.

Dalam konteks ini posisi negara superior bahkan tidak tanggung-tanggung menggunakan kekerasan untuk meredam konflik. Kemudian muncul politik kekerasan (*political violence by state*) ketimbang menyelesaikan konflik dengan prinsip anti kekerasan. Pendekatan kekerasan ini tidak menyelesaikan masalah sehingga muncul kesadaran kritis bahwa kekerasan bukan cara yang harus dipilih untuk menyelesaikan konflik yang terjadi.

B. Parameter Yang Mendasari Perubahan Kebijakan

(Diambil dari *handbook “Kembali Ke Kedaulatan Rakyat” panduan dalam perubahan konstitusi, YLBHI-KRHN, 1999*)

1. Pembaharuan Konstitusi / UUD 1945

Dari risalah BPUPKI dan PPKI terlihat jelas bahwa UUD 1945 disiapkan hanya sebagai UUD sementara. Hal ini diketahui dari pernyataan Soekarno yang disampaikan tanggal 18 Agustus 1945 pada sidang pertama PPKI. Kemudian gagasan untuk membuat UUD proklamasi sebagai UUD sementara ini dirumuskan dalam aturan tambahan yang mneyebutkan; *pertama*; Dalam enam bulan sesudah berakhirnya perang Asia Timur Raya Presiden RI menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam UUD ini. *Kedua*; Dalam enam bulan sesudah MPR dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan UUD.

Kenyataannya, upaya untuk membuat UUD baru sebagaimana disebutkan dalam aturan tambahan tersebut tidak perbah terlaksana. Bahkan masa orde baru muncul pengingkaran terhadap konstitusi yang

dilakukan rezim Soeharto. Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekwen menjadi jargon rezim untuk melegitimasi kekuasaannya. Bahkan rezim Megawati juga tidak berbeda dengan rezim sebelumnya. Perubahan UUD 1945 yang sedang berlangsung saat ini mengalami kebuntuan. Aspirasi dari masyarakat tidak ada artinya, bahkan beberapa pihak perubahan UUD 1945 sudah “kebablasan”.

2. Kedaulatan Rakyat dengan Separation Of Power

Ide pemisahan kekuasaan negara (*separation of Power*) selama ini dianggap tidak cocok diterapkan di Indonesia dan kemudian dikembangkan teori “pembagian kekuasaan” guna memenuhi syarat adanya negara hukum. Dalam hal-hal tertentu bahkan lembaga-lembaga yang memegang kekuasaan dimungkinkan adanya kerjasama.

Kemudian pemahaman ini menimbulkan kerancuan batas kekuasaan antar lembaga (eksekutif, legislatif dan yudikatif). Kekuasaan Kehakiman yang independen tidak pernah terwujud selama ini. Sehingga sudah waktunya pemisahan kekuasaan dianggap sebagai sesuatu yang wajar dan dibutuhkan dalam upaya mewujudkan sebagai yang dibutuhkan dalam upaya mewujudkan system ketatanegaraan yang demokratis di Indonesia.

3. Jaminan dan Penegakan HAM

HAM merupakan hak manusia sebagai anugerah Tuhan YME sebagai hak dasar secara kodrat melekat pada diri manusia yang wajib dijunjung tinggi dan dihormati. Hak Asasi Manusia ini meliputi *pertama*, hak sipil dan politik, *kedua* hak-hak ekonomi dan *ketiga* hak sosial dan budaya.

Keberadaan HAM di Indonesia merupakan persoalan yang sangat kompleks. Keadaan ini muncul karena kapasitas negara yang lemah, sehingga tidak mampu memenuhi kewajiban-kewajiban pokoknya seperti melindungi segenap warga negara, mencegah konflik dan mengatasi krisis. Jika perubahan yang berjalan sekarang dibiarkan tanpa menghormati nilai HAM maka implikasinya terjadi pengurangan hak-hak rakyat yang secara otomatis diserap oleh negara. Pemihakan terhadap rakyat adalah dengan memberikan penghormatan terhadap HAM yang telah diakui secara mendunia.

4. Pemberantasan KKN

Tidak ada satupun negara yang bebas KKN. Namun yang membedakan disatu negara dengan negara yang lainnya adalah intensitas, kualitas dan modus operandinya yang tergantung dari adat istiadat dan sistem penegakan hukumnya. KKN untuk masa kini maupun masa yang akan datang merupakan ancaman serius yang dapat membahayakan perkembangan kehidupan bangsa. Selain itu KKN menimbulkan disharmoni dan disintegrasi bangsa baik berdasarkan kepentingan kelompok/golongan atau berdasarkan etnis dan semakin lebarnya jurang perbedaan sosial-ekonomi antara pelbagai lapisan dimasyarakat.

Pemberantasan KKN masa reformasi diamanatkan antara lain melalui TAP MPR RI No XI Tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, UU No 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi. Namun keberadaan produk hukum tersebut tidak menyelesaikan masalah. Justru praktek KKN masa sekarang dilakukan secara terus terang. Sehingga jika dikaji lebih dalam langkah pemberantasan KKN tidak cukup hanya dengan penetapan kebijakan hukum semata-mata namun perlu diikuti partisipasi dan tanggungjawab sosial dimasyarakat.

5. Kontrol Sipil Atas Militer (Cabut Dwi Fungsi ABRI)

Dalam konteks Indonesia penempatan militer dalam ruang kendali pemerintahan sipil melalui lembaga menjadi sesuatu yang mendesak Ekspansi kekuasaan militer ke wilayah kekuasaan nonmiliter memang harus segera dihentikan. Tuntutan penghapusan Dwi Fungsi TNI berakar pada kemauan rakyat, agar TNI kembali kedalam jangkauan kontrol rakyat. Rumusan dalam UUD 1945 harus jelsa memberikan peran pada TNI bahwa TNI hanya sebagai angkatan perang tidak boleh masuk ke bidang-bidang di luar militer.

6. *Independensi Kekuasaan Kehakiman*

Peradilan yang independen adalah satu kondisi yang dibutuhkan agar konflik-konflik yang berkembang akan mendapatkan penyelesaian yuridis yang adil. Peradilan yang independen terkait langsung dengan kondisi eksternal (hubungan dengan kekuasaan lain) dan kondisi internal (skill dan komitmen moral). Kendala eksternal muncul sebagai buah dari kerancuan kekuasaan negara, terutama karena ketidakjelasan batas-batas antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Dalam konteks ini, maka perlu diwujudkan peradilan yang independen sebagai benteng akhir dari demokrasi.

7. *Penguatan Basis Lokal dengan Otonomi Daerah*

Untuk menyikapi perkembangan dunia yang global maka model pemerintahan yang sentralistik sudah tidak cocok karena telah terbukti pemerintahan yang serba sama gagal menciptakan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Akibatnya system pemerintahan sentralistik melemahkan potensi daerah dan terjadi penumpukan kekuasaan di pusat. Ketimpangan hubungan pusat – daerah dan penumpukan kekuasaan menimbulkan berbagai persoalan. Mulai dari penghancuran lingkungan hidup, pemiskinan masyarakat local dan pelanggaran HAM.

Keadaan ini mendesak agar daerah diberikan kewenangan sendiri untuk mengelola potensi daerahnya sendiri. Perlu adanya penguatan basis local yang bukan semata-mata pendistribusian kekuasaan birokrasi dari pemerintah pusat ke daerah tetapi juga didasarkan pada sikap penghargaan atas nilai-nilai pluralistik. Sebab pemerintah pusat dibentuk oleh daerah untuk menjaga agar perbedaan atau pluralitas tetap dihargai dan sekaligus menempatkan perbedaan sebagai basis penguatan daerah.

8. *Kebebasan Pers*

Seiring tumbanganya rezim Orde Baru, dunia pers berkembang sangat pesat. Pemberangusan pers seperti pembredelan dan sensor media sudah tidak ada lagi. Namun demikian, dunia pers justru saat ini dilemma. Posisi pers tidak hanya diwaspadai oleh pihak pemerintah tapi juga dicurigai oleh kelompok tertentu. Banyak kasus suatu media diserbu oleh kelompok tertentu karena tidak senang dengan berita yang dimuatnya. Oleh karena itu keberadaan pers masih dianggap lawan politik yang harus direspon.

Padahal apa yang dilakukan pers sesungguhnya hakekat dari hak berekspresi sekaligus wujud partisipasi rakyat untuk mengontrol perilaku kekuasaan. Jadi hambatan, kekerasan dan penindasan terhadap pers sesungguhnya adalah hambatan terhadap pelaksanaan hak-hak asasi yang dimiliki rakyat. Bahkan pers yang bebas telah menjadi tolak iukur untuk melihat demokratis dan tidaknya sebuah negara.

BAB IV

SKETSA POLITIK HUKUM MASA TRANSISI

Realisasi produk hukum sepanjang tahun 1998 – 2002 pemerintah telah mengesahkan 141 UU. Pemerintahan Habibie sebanyak 66 buah, Abdurrahman Wahid sebanyak 51 UU dan Megawati sebanyak 24 UU. Namun banyaknya produk hukum tidak menjamin tegaknya supremasi hukum. Di bawah ini akan dikupas garis politik masing-masing rezim pasca reformasi (Habibie, Abdurrahman Wahid dan Megawati).

A. Rezim Habibie

Pengalihan jabatan presiden dari Soeharto kepada BJ. Habibie dinilai banyak mengundang kontroversial berbagai pihak. Secara *de jure*, sebagian pihak menilai pengangkatan Habibie tidak sah. Berkenaan dengan ini berbagai aksi dilancarkan meminta untuk dicabutnya beberapa Tap MPR. *Pertama*, TAP MPR RI No. IV/MPR/1998 Tentang Pengangkatan Presiden, *Kedua* TAP MPR V/MPR/1998 Tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden atau Mandataris MPR dalam rangka penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional sebagai pengalaman Pancasila, *Ketiga* Tap MPR No II / MPR/1998 Tentang GBHN dan segera menetapkan GBHN Reformasi yang lebih sesuai dengan kondisi bangsa dan negara menuju reformasi. Posisi Habibie hanya pemimpin transisi sampai terpilihnya Presiden dan Wapres yang baru, karena pengambilan sumpah wakil presiden BJ. Habibie untuk menjadi Presiden harus dihadapan DPR-RI.

Selain itu Habibie dinilai “orang dekat” Soeharto. Kondisi ini akan menghambat proses reformasi karena visi dan pola kepemimpinan Orde Baru akan dilanjutkan yang syarat dengan KKN. Habibie tidak mempunyai reorientasi kebijakan negara. Misalnya dengan mengeluarkan Perpu No 2 Tahun 1998 yang mengatur kemerdekaan menyatakan pendapat dimuka umum. Sementara Perpu No 2 Tahun 1998 itu, secara umum tidak dikehendaki oleh masyarakat luas.

Dengan kekuatan dari berbagai pihak yang melihat ketidak seriusan Habibie menjalankan reformasi terutama mengusut kasus korupsi Soeharto menjadi tuntutan yang mendesak untuk segera dilakukannya Sidang Istimewa. Dan Sidang Istimewa ini pula yang menggiring Habibie turun dari kekuasaannya.

B. Rezim Abdurrahman Wahid

Pergantian Pemerintahan Habibie ke Abdurrahman Wahid tidak banyak mengubah keadaan. Konflik antara Pemerintah dan DPR semakin meruncing. Mulai dari pemberhentian beberapa menteri Kabinet Persatuan dari Partai Golkar dan PDIP, pengangkatan Ketua Mahkamah Agung, Pengangkatan Kapolri sampai isue puncak dugaan keterlibatan Presiden dalam kasus Bulloggate dan Bruneigate.

Dalam kasus pengangkatan Ketua MA 2000. Calon Ketua MA waktu itu Muladi dan Bagir Manan yang dicalonkan DPR ditolak Abdurrahman Wahid dengan alasan terkait Orde Baru. Pasal 8 (3) UU No 14 Tahun 1985: “ Ketua dan Wakil Ketua MA diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara diantara Hakim Agung yang diusulkan oleh DPR. Untuk beberapa saat, terjadi kekosongan Ketua MA sehingga tugas-tugas yang seharusnya menjadi wewenang Ketua MA diambil alih Wakil Ketua yang saat itu dijabat Taufik. Dan akhirnya terpilih Bagir Manan sebagai Ketua MA tanggal 20 Mei 2001 setelah Muladi mengundurkan diri.

Konflik kedua mengenai pengangkatan Kapolri Komjen (Pol) Chaerudin Ismail tanpa persetujuan DPR. Pengangkatan Chaerudin Ismail sebagai Kapolri oleh Presiden tanpa ada persetujuan dari DPR. Sehingga Abdurrahman Wahid telah melanggar TAP MPR No VII/2000 Tentang Peran TNI dan Kepolisian, Pasal 3 (3) dan Pasal 7 (3) disebutkan "*Untuk pengangkatan panglima TNI dan Kapolri harus dengan persetujuan DPR.*".

Terakhir isue sentral yang menjadi faktor utama lengsernya Abdurrahman Wahid yaitu kasus Bulloggate dan Bruneigate. DPR membentuk Pansus Bulloggate dan Bruneigate untuk menangani kasus tersebut. Pembentukan Pansus ini menimbulkan kontroversial antara Abdurrahman Wahid yang menganggap Pansus ini ilegal, inkonstitusional dan sarat muatan politik. Sedangkan DPR menganggap legal dan sesuai dengan prosedur yang ada. Akhirnya berdasarkan Rapat paripurna DPR awal Februari 2001 memutuskan untuk mengeluarkan Memorandum I kepada Presiden karena telah melanggar TAP MPR No IV Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Menanggapi hal ini Presiden, melalui juru bicaranya Wimar Witoelar menyatakan akan mempercepat reformasi terutama dalam hal pemberantasan KKN dan penegakan hukum. Dan ini direalisasikan dengan ditetapkan beberapa pejabat Orde Baru yang terlibat KKN, antara lain Probosutedjo, Hendro Budiyo, Ginandjar Kartasasmita dsb.

Tiga bulan setelah dikeluarkannya memorandum I kemudian DPR mengadakan Paripurna akhir April 2001 untuk menilai kinerja Pemerintah setelah turunnya memorandum I. DPR memutuskan bahwa belum ada usaha yang signifikan dari pemerintah untuk melakukan perubahan untuk memberantas KKN dan menegakkan hukum, sehingga keluarlah memorandum II.

Pemerintahan Abdurrahman Wahid berakhir setelah Sidang Istimewa MPR tanggal 21 Juli 2001. Sidang Istimewa itu disusul Dekrit Presiden tgl 22 Juli 2001 yang menyatakan *pertama* pembubaran DPR/MPR, *kedua* pembekuan Partai Golkar dan *ketiga* Percepatan Pemilu. MA kemudian mengeluarkan fatwa untuk menolak Dekrit tersebut dan menyatakan presiden melampaui batas kewenangannya dan berdasarkan UUD 1945 Presiden tidak berhak untuk membubarkan DPR/MPR, pembekuan Partai Golkar dan melakukan percepatan Pemilu.

C. Rezim Megawati

Pasca Abdurrahman Wahid mengeluarkan dekrit, satu hari kemudian tgl 23 Juli 2001 diangkatlah Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI Ke-4. Melalui program kerjanya Megawati berjanji akan menjalankan pemerintahan dengan membangun kondisi dalam negeri yang kondusif dengan dukungan parlemen, TNI, POLRI dan masyarakat, pembangunan ekonomi kerakyatan dan memperkuat integritas bangsa.

Komitmen Megawati terhadap penegakkan hukum masih cenderung Tuntutan masyarakat untuk segera menyelesaikan kasus tragedi Mei 1998 belum memperlihatkan tanda-tanda kemajuan. Megawati tidak sungguh-sungguh menindaklanjuti rekomendasi Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) tragedi Mei. Hasil penemuan TGPF menyoroti adanya pertemuan di Markas Komando Strategis TNI AD (Makostrad) tgl 14 Mei 1998 yang diduga kuat ada kaitannya dengan kasus Mei 1998.

Pemerintahan Megawatipun mendapat sorotan ketika penunjukkan Jaksa Agung M.A Rahman menggantikan almarhumah Baharudin Lopa. M.A Rahman sendiri mempunyai catatan yang kurang baik ketika mencatat Ketua Tim Penyidik Gabungan Kasus Pelanggaran HAM Timor-Timur, Tanjung Priok dan Abepura.

Menjelang berlangsungnya Sidang tahunan MPR tgl 1 – 10 Noevember 2001 untuk pertama kalinya meminta laporan pertanggungjawaban mengenai arah kebijakan politik pemerintahan Megawati, terjadi pertikaian antara Fraksi Utusan Daerah dan Fraksi PDI-P. Persidangan ini diwarnai dengan ketidakhadiran dari beberapa anggota.

Ditengah-tengah gerakan masyarakat untuk melakukan pemberdayaan masyarakat sipil, justru Mega sendiri "kelihatannya" masih ragu-ragu untuk melepaskan militer dari dunia politik. Kecurigaan ini diperkuat dengan adanya kesimpangsiuran tentang aliran dan pertanggungjawaban dana Banpres untuk membantu

perbaikan asrama TNI dan POLRI. Dana Banpres ini menjadi alasan bagi DPR untuk mempertanyakan tujuan dan asal dana bantuan untuk perbaikan asrama TNI dan Polri.

Demikian juga dalam kasus KKN, tidak ada ketegasan sikap dari Megawati. Justru yang lebih memalukan lagi terlibatnya Akbar Tanjung dalam kasus Bulloggate. Garis politik setiap rezim ternyata tidak ada bedanya. Tujuannya sama untuk melanggengkan kekuasaannya. Demikian pula yang terjadi dengan Megawati. Menyikapi adanya tuntutan untuk melakukan perubahan UUD 1945, justru Megawati sebagai Ketua PDI-P meminta untuk melakukan penundaan pembahasan perubahan UUD 1945. Sementara tuntutan dari masyarakat sangat mendesak untuk melakukan perubahan UUD 1945 karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat.

D. Peran Legislasi MPR – DPR

1. Komposisi anggota

a. Komposisi anggota Pra Pemilu 1999

Pemilu-pemilu Orde Baru walau tergolong “sukses” secara kuantitatif, akan tetapi sangat berbeda secara kualitatif. Sepanjang penyelenggaraan pemilu-pemilu Orde Baru, system pemilu yang dipergunakan proporsional dengan system daftar. Pemilih tidak memilih nama calon tapi memilih nama parpol peserta pemilu. Ada memang urutan nama namun urutannya telah disusun sedemikian rupa oleh parpol.

Kelemahan mendasar pemilu-pemilu Orba, pertama, wakil rakyat terpilih ada dibawah baying-bayang parpol. Dalam hal ini “mandat rakyat” tersingkir. Kedua system proporsional dengan daftar partai berperan mempertahankan system partai hegemonies yang memandulkan system kepartaian. Partai pemerintah menjadi begitu dominan sedangkan dua partai lain yaitu PPP dan PDI hanya untuk skewdar bertahan hidup. (*Republika 13 Juli 1998*)

Selama rezim Orde Baru berkuasa, telah dikeluarkan tiga UU mengenai susunan dan kedudukan MPR/DPR, yakni UU No. 16/1969, UU No. 5/1975, dan terakhir UU No.2/1985. ketiga UU itu pada dasarnya tidak berbeda dalam hal-hal yang pokok tentang : pengisian, pemberhentian anggota DPR/MPR, dan susunan kedudukan DPR/MPR (*FISIP UI, Mengukur Sistem Politik Orde Baru. 1998, hal.78*)

Komposisi MPR/DPR menunjukkan keganjilan yang sangat hebat, komposisi anggota DPR/MPR yang diisi oleh anggota yang ditunjuk lebih banyak dari pada anggota yang dipilih. Dari 1000 jumlah anggota MPR hanya 425 (42,5%) anggota yang dipilih melalui pemilu. Sedangkan yang diangkat sejumlah 575 orang yang didalamnya termasuk termasuk utusan golongan dan ABRI. (*Ibid. Hal.79*)

Alfian dalam bukunya mengungkapkan tentang komposisi ini (*Alfian. Pemilu. Jakarta. LP3ES bal.)*. dalam table berikut ini.

Pemilu	PPP	Golkar	PDI	UG dan ABRI
1971	14.833.942 (96)	34.348.673 (236)	5.516.894 (30)	(575)
1977	18.722.138 (99)	39.313.354 (232)	5.459.987 (29)	(575)
1982	20.871.880 (94)	48.334.724 (242)	5.919.702 (24)	(575)
1987 *	13.701.428 (61)	62.783.680 (299)	9.324.707 (40)	(575)
1992	16.624.647 (62)	66.599.331 (282)	14.565.556 (56)	(575)
1997	25.340.028 (89)	84.187.907 (325)	3.463.225 (11)	(375)

*Sebelum UU No. 5/1985, 400 orang.

Kemudian dalam proses pembuatan kebijakan, wakil rakyat dalam masa Orde Baru. Cendrung memosisikan dirinya sebagai “pamert” kepada pemerintah, ketimbang sebagai lembaga negara yang mengawasi dan paling berhak melahirkan kebijakan negara. Hal inilah yang menyebabkan tidak optimalnya kinerja para wakil rakyat di lembaga legislative sepanjang sejarah parlemen Orde Baru.

Studi yang dilakukan Riswanda Imawan (1993), memaparkan jumlah penggunaan hak inisiatif oleh DPR dalam pembuatan Rancangan Undang-undang sebagai berikut :

Tahun	Jumlah RUU	Inisiatif Pemerintah	Inisiatif DPR
1966 - 1971	123	98	25
1971 - 1977	43	43	-
1977 - 1982	59	59	-
1982 - 1987	46	46	-
1987 - 1997			

Dari paparan diatas dapat ditegaskan kemenangan Golkar berturut-turut, diraih dengan cara-cara yang tak elegan dan tak terhormat. Sistem pemerintahan endrung koalisi, sentralistis dan kekuasaan mempersonal, dengan deokrasi dipimpin konstitusionalnya Soeharto. Para wakil rakyat yang menjadi anggota MPR/DPR sudah bukan rahasia lagi hanya sebagai “tukang stempel” kekuasaan Orde Baru.

b. Komposisi anggota Pasca Pemilu 1999

Pemilu yang dilaksanakan pada 7 Juni 1999 diikuti oleh 48 partai politik. Hasil pemilu menempatkan lima partai besar ditangga perolehan kursi DPR. Pdi Perjuangan meraih kursi terbanyak yaitu 154 disusul kemudian Partai Golkar 124, PPP 59, PKB 51, dan PAN 35. sedangkan yang kurang signifikan yaitu PBB 13, PK dan PKP masing-masing 6, sedangkan PDKB, PNU, dan PBI, masing-masing kebagian tiga dan PDI dua. Partai yang hanya mendapatkan satu kursi diantaranya adalah PKU, PSII, PNI-FM, Partai IPKI, PNI-MM, PP dan PDR. *(Republika 19 Agustus 1999)*

Pemilu di era Reformasi ini masih mengangkat anggota MPR?DPR dari TNI 38 orang hingga sampai tahun 2004 dan utusan golongan sebanyak .

Table perolehan kursi di DPR dapat gambarkan sebagai berikut :

NO	NAMA PARTAI	JUMLAH ANGGOTA
1	DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN	153
2	GOLONGAN KARYA	120
3	PERSATUAN PEMBANGUNAN	58
4	KEBANGKITAN BANGSA	51
5	REFORMASI	41
6	BULAN BINTANG	13
7	KESATUAN KASIH INDONESIA	12
8	DAULAT UMAT	9
9	DEMOKRASI KASIH BANGSA	5
10	TNI / POLRI	38

2. **Peranan DPR dan MPR**

a. Peran DPR

1) *Sebelum amandemen UUD 1945*

Era Orde Baru, sistem pemerintahan kita mengakses luasnya kekuasaan eksekutif dibanding legislatif. DPR Orde Baru tak mempunyai legitimasi dari rakyat. Ketiga peran yang seharusnya dijalankan DPR yaitu fungsi pengawasan, fungsi anggaran dan fungsi legislasi tidak berjalan, bahkan cenderung tumpul.

Eksekutif mendominasi fungsi yang diperankan oleh DPR. Terutama untuk fungsi legislasinya. Dalam UUD 1945 pasal 5 ayat (1) (sebelum amandemen pertama) berbunyi: “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR”. Jika presiden tidak mengesahkan UU tsb maka secara otomatis UU tsb tidak berlaku (pasal 21 ayat 2).

Sementara DPR yang semestinya merupakan pemegang kekuasaan membentuk UU hanya dilengkapi dengan hak menyetujui RUU yang diajukan Presiden. Walau pasal 21 ayat (1) UUD 1945 menentukan hak inisiatif anggota DPR, namun karena susunan dan kedudukan DPR harus ditetapkan terlebih dahulu dengan undang-undang (pasal 19 ayat (1) UUD 1945) maka wewenang yang dimiliki DPR tersebut sangat rentan untuk direkayasa dan pada akhirnya bersifat sangat terbatas. Dengan posisinya yang sejak awal berpeluang untuk mendominasi proses pembentukan undang-undang, presiden dapat leluasa memainkan pengaruhnya dalam penentuan susunan DPR agar sesuai dengan kepentingan politik dan kekuasaannya.

2) Sesudah amandemen UUD 1945

Fungsi DPR era reformasi, legitimate melalui Pemilu jurdil 1999. Selain mempunyai nilai plus, DPR era reformasi juga mempunyai nilai minus. Disatu sisi DPR mampu unjuk gigi dihadapan eksekutif yang sangat bertolak belakang dengan kondisi rezim Orde Baru. Berbagai kritik dilontarkan terhadap kinerja eksekutif. Demikian pula dalam proses pembuatan UU dititikberatkan pada legislatif.

Pada masa pemerintahan Habibie, DPR berhasil menggolkan 3 usul inisiatif yakni UU Antimonopoli, UU Perlindungan Konsumen dan UU Penyelenggaraan Haji. Pada masa Pemerintahan Gus Dur, DPR antara lain mengusulkan RUU Pembentukan Propinsi Banten, Bangka Belitung, Gorontalo dan Riau, RUU APBN 2000, RUU Perubahan atas UU No 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu, RUU Serikat Kerja (Kompas, 18 Juli 2000).

Dalam amandemen UUD 1945 disebutkan bahwa: “DPR memegang kekuasaan membentuk UU, sedangkan Presiden hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR “. Ketentuan ini merupakan pembalikan dari rumusan awal UUD 1945 (Pasal 21 ayat 2). Implikasi dari ketentuan ini adalah tanggungjawab pembuatan UU lebih berat kepada DPR daripada kepada Presiden. Kenyataannya kekuasaan legislasi untuk membentuk UU belum berjalan optimal karena proses pembuatannya harus melalui beberapa tahapan.

Maka untuk meningkatkan efektifitas fungsi-fungsi DPR terutama berkaitan dengan fungsi legislasi maka akan dibentuk suatu Badan Perancang UU yang bertugas untuk membantu Dewan mempersiapkan sebuah RUU. Mekanismenya dimulai dengan pembentukan sebuah naskah akademis yang disiapkan badan dan dikoordinasikan ke perguruan tinggi yang sejak awal diikuti oleh Dewan.

b. Peran MPR:

Muhammad Yamin adalah pencetus badan negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Rapat Pidato BPUPKI tanggal 11 Juli 1945. MPR dirumuskan sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia sehingga anggotanya terdiri dari wakil daerah, wakil golongan yang dipilih oleh rakyat dengan suara terbanyak. Wewenang penting dari MPR ini adalah kepadanya presiden bertanggungjawab, mengubah atau mengganti bahkan membuat UUD baru. Rumusan Muh. Yamin ini menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi guna mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dengan dikongkritkan melalui suatu lembaga.

Sementara di masa Orde Baru lembaga MPR ini terjadi pelencengan. Dimana presiden mengintervensi susunan keanggotaannya dengan pertimbangan subyektif. Intervensi eksekutif ini kemudian dilegitimasi melalui UU yaitu UU No 2 Tahun 1985 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPD

yang tercipta hasil pergulatan politik. Susunan keanggotaan MPR ditetapkan 1000, dipilih melalui Pemilu sebanyak 425 sementara sisanya ditentukan presiden. Dengan adanya intervensi presiden dalam susunan keanggotaan MPR maka tidak dapat dihindarkan, lembaga MPR yang notabene merupakan lembaga tertinggi negara akhirnya akan dijadikan alat politik presiden.

Komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan membuat susunan anggota MPR ada 2 yakni, pertama anggota MPR yang juga anggota DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR, yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Komposisi anggota seperti ini membawa implikasi rendahnya peran MPR dalam aktivitas ketatanegaraan Indonesia dalam mengontrol aktivitas presiden dilakukan oleh DPR sehingga praktis MPR hanya bersidang sekali dalam satu tahun (Perubahan ketiga UUD 1945 pasal 2 ayat 2). Upaya untuk membuat Sidang Tahunan (ST) yang diatur melalui TAP MPR No II/MPR/1999 sepertinya merupakan koreksi atas rumusan Pasal 2 ayat (2) sekaligus usaha untuk memberdayakan MPR tapi semua isapan jempol belaka. Misalnya hasil ST 2000 melalui TAP MPR NO.../MPR/2000 ABRI masih sebagai anggota MPR sampai tahun 2009 sedangkan di DPR keanggotaannya sampai tahun 2004. Padahal dilihat dari tuntutan masyarakat dan tugas pokoknya ABRI tidak bermain politik dan harus kembali kebarak menjaga stabilitas keamanan. Disini jelas bahwa ST juga tidak memberi arti banyak bagi pemberdayaan MPR. sebab masalahnya terletak pada sistem dan komposisi sekaligus distribusi wewenang badan-badan perwakilan itu sendiri.

3. Proses dan Tahapan Pembuatan UU

a. Masa Orde Baru

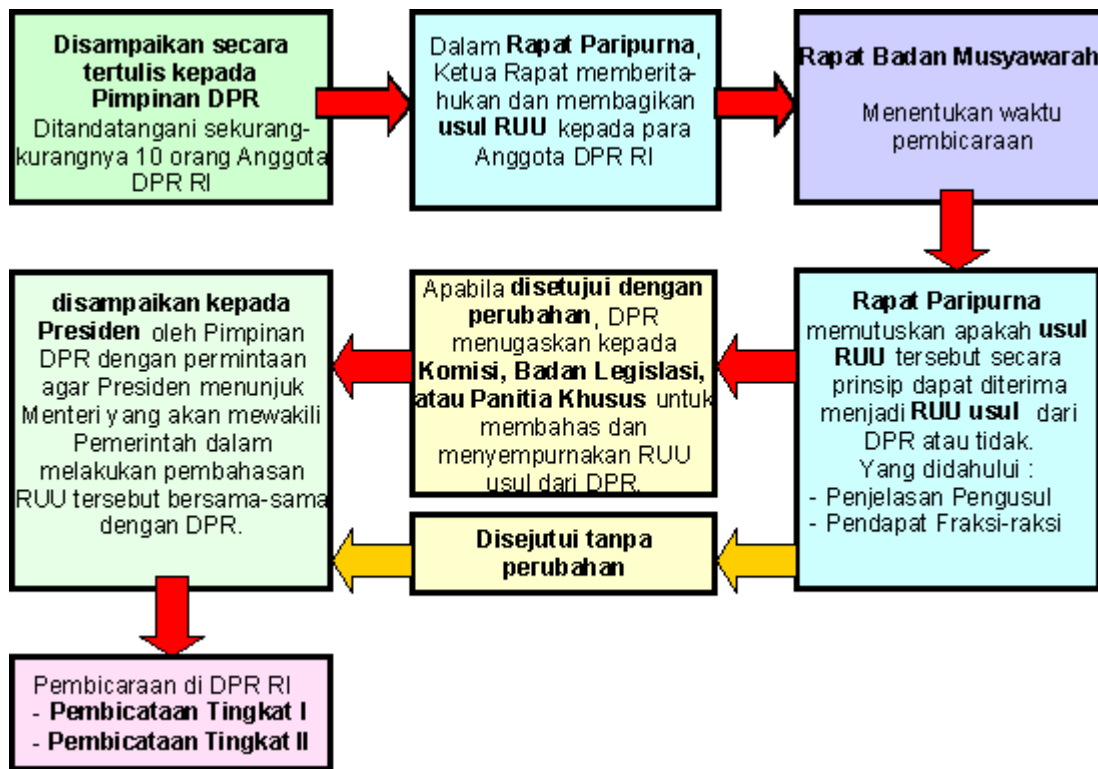
Komposisi keanggotaan MPR masa Orde Baru memperkuat posisi pemerintah. Disamping seluruh anggota DPR adalah anggota MPR juga ada masalah lain yaitu:

Pertama; Keanggotaan MPR (selain dari DPR) diangkat pula oleh presiden beberapa anggota berdasarkan pertimbangan keanggotaan di DPR sehingga ketidak seimbangan itu berlanjut di MPR. *Kedua,* utusan-utusan golongan setelah hasil pertimbangan lebih banyak ditentukan oleh presiden. Dalam komposisi ini terjadi ketidakselarasan komposisi keanggotaan MPR dengan struktur masyarakat. Akibat dari lemahnya lembaga perwakilan tersebut maka hampir semua produk legislasi disahkan lembaga perwakilan berasal dari usul pemerintah. Pada umumnya lembaga perwakilan hanya melakukan perbaikan semantik atas rancangan-rancangan yang disampaikan pemerintah.

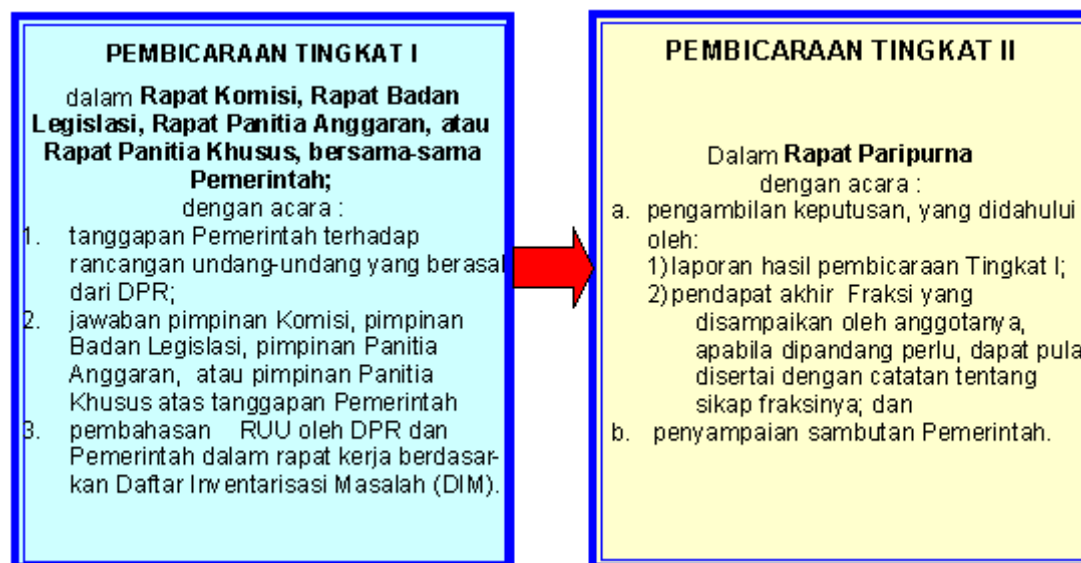
Dominasi rezim Orde Baru dalam proses pembuatan kebijakan dilegitimasi pula dalam UUD 1945 pasal 5 ayat 1 (sebelum amandemen I) yang berbunyi: “ Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR”. Jika presiden tidak mengesahkan UU tsb maka secara otomatis UU tidak berlaku (pasal 21 ayat 2). Sementara DPR yang semestinya merupakan pemegang kekuasaan membentuk UU hanya dilengkapi dengan hak menyetujui RUU yang diajukan Presiden. Walau pasal 21 ayat (1) UUD 1945 menentukan hak inisiatif anggota DPR, namun karena susunan dan kedudukan DPR harus ditetapkan terlebih dahulu dengan undang-undang (pasal 19 ayat (1) UUD 1945) maka wewenang yang dimiliki DPR tersebut sangat rentan untuk direkayasa dan pada akhirnya bersifat sangat terbatas.

b. Masa Reformasi

Prosedur pembentukan RUU usul dari DPR



Tingkat Pembicaraan Rancangan Undang Undang dari DPR RI



Tingkat Pembicaraan RUU dari Usulan Pemerintah di DPR RI

Rancangan Undang-Undang (RUU) beserta penjelasan dan/atau naskah akademis yang berasal dari Pemerintah disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden dan menyebutkan juga Menteri yang mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan RUU tersebut.

Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh Pimpinan DPR, Ketua Rapat memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh Anggota.

Pimpinan DPR menyampaikan rancangan undang-undang beserta penjelasan dan / atau naskah akademis dari pengusul kepada media massa dan Kantor Berita Nasional untuk disiarkan kepada masyarakat. RUU yang berasal dari Pemerintah dapat ditarik kembali sebelum pembicaraan Tingkat I berakhir

1. Produk UU Tingkat Pusat Dari Tahun 1998 – 2002

NO	TAHUN	JUMLAH UU	JUMLAH PP	JUMLAH KEPRES
1	1998	13	204	204
2	1999	56	99	176
3	2000	38	155	181
4	2001	22	85	133
5	2002			

KRITIK ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN NEGARA

A. KRITIK TERHADAP KEBIJAKAN NEGARA

1. *Amandemen 1 – 4 UUD 1945*

Dalam sejarah kekuasaan Orde Lama maupun Orde Baru yang menggunakan UUD 1945 sebagai dasar menjalankan kekuasaannya, membuktikan bahwa rakyat tidak bisa mengandalkan itikad baik penguasa. Dalam praktek pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru terus mengakumulasi kekuasaan dengan legitimasi UUD 1945. Hal ini bisa terjadi karena UUD 1945 memang membuka ruang yang sangat besar bagi siapa pun yang akan berkuasa (*The Ruling Class*) untuk melakukan manipulasi terhadap isi konstitusi. Bahkan UUD 1945 dengan Pancasila didalamnya adalah alat ampuh untuk menakut-nakuti dan menjebloskan rakyat kedalam kerangkeng penjara.

Bergulirnya reformasi dan prosesnya, pada intinya adalah gerakan demokratisasi menghendaki adanya perubahan atas UUD 1945 sebagai bagian dari upaya penataan sistem kenegaraan yang lebih demokratis, desentralistik, dan memberikan jaminan atas Hak Asasi Manusia (HAM).

Perubahan UUD 1945 telah menghasilkan perubahan I, II, III, dan menjelang perubahan keempat yang dikatakan sebagai perubahan terakhir dari proses amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh PAH I BP MPR. Amandemen UUD 1945 yang pertama dilakukan pada Sidang Umum MPR 1999 dan Amandemen kedua pada Sidang Tahunan MPR 2000 dan selanjutnya berdasarkan ketentuan TAP MPR No. IX/MPR/2000. MPR merekomendasikan penugasan Badan Pekerja MPR untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945 yang siap dibahas dan disahkan oleh MPR sampai paling lambat Sidang Tahunan MPR 2002 Memasuki tahap akhir amandemen keempat perkembangan yang terjadi dari proses amandemen I, II, III, dan IV terjadi dengan proses yang sangat memperhatikan. Indikasi memperhatikan terlihat sebagai berikut :

Pertama, proses perubahan yang dilakukan sangat elitis, yaitu hanya dilakukan di tingkat elit dalam hal ini diwakili oleh anggota MPR. Rakyat tidak dapat mempunyai akses langsung terhadap agenda perubahan apalagi terlibat langsung melakukan perubahan. Bahwa kemudian beberapa kalangan (*pakar/akademisi, LSM, Ormas*) yang telah dipanggil untuk mendapatkan masukan dalam perubahan, terkesan sangat artifical dan simbolik belaka sifatnya. Karena pada akhirnya yang menentukan apa yang harus dan apa yang dirubah tetap saja ditentukan para anggota MPR. Seperti penetapan untuk tidak mengubah Pembukaan dan bentuk negara kesatuan. Dan kecendrungan demi kepentingan kelompok para elit politik sangat terlihat jelas. Beberapa materi amandemen UUD yang berasal dari usulan PAH I ternyata kemudian bisa dimentahkan kembali begitu saja dalam Sidang Paripurna MPR.

Kedua, Amendemen UUD 1945 yang dilakukan PAH I juga menyiratkan kebutuhan jangka pendek dan bersifat tambal sulam, dan tidak menunjukkan keinginan yang lebih luas (*komprensif*), netral dan

berjangka panjang. Terlebih lagi keterlibatan dari anggota PAH I patut dipertanyakan intensitasnya untuk mensekusi perubahan, mengingat anggotanya berasal dari partai politik dan merangkap anggota DPR yang mempunyai begitu banyak pekerjaan.

Ketiga, perubahan UUD 1945 dari proses I, II, III, dan IV secara keseluruhan tidak memiliki kerangka (paradigma) yang jelas dan tidak didasari teori perubahan konstitusi. MPR tidak memiliki panduan nilai untuk itu. Inilah kemudian yang menyebabkan perubahan lebih banyak menimbulkan perdebatan yang sifatnya teknis belaka, sekedar materi apa yang kira-kira perlu diubah atau dimasukkan kedalam konstitusi. Perubahan yang telah terjadi pun ternyata menimbulkan ketidakjelasan, misalnya dalam soal mekanisme pembuatan undang-undang, tidak jelas menempatkan antara badan yang memberi persetujuan dengan lembaga yang mengesahkan undang-undang. Serta tidak disikapinya peraturan perundang-undangan yang ada di bawah UUD seperti TAP MPR dan UU yang dalam prakteknya mempunyai derajat sama dengan UUD selain itu yang tidak sesuai dengan kepentingan reformasi. Kita lihat mengenai materi penegakan hukum, terlihat hanya terbatas institusi kejaksaan dan kepolisian saja sehingga akan membuat penegakan hukum menjadi timpang. Kemudian soal sistematika terlihat nilai yang tak konsisten, misalnya soal kekuasaan kehakiman disebut rinci dan tegas dalam pasal 24-25 amandemen ketiga UUD 1945. Tapi dalam kekuasaan penuntutan dan penyelidikan tidak ditulis dalam BAB khusus. Selain itu ada banyak pertentangan Pasal atau Ayat, misal Pasal 25 b (1 dan 2).

Berangkat dari telaah kritis terhadap indikasi-indikasi tersebut di atas, konstitusi negara sebagai catatan kehidupan bangsa haruslah mencerminkan visi, aspirasi dan realitas seluruh masyarakat dimana konstitusi itu akan dipakai. Oleh karena tidak bisa dibiarkan proses perubahan itu berjalan sendirian dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

2. UU Bidang Politik

Diundangkannya UU No. 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik di masa awal reformasi memang memberikan sedikit kebebasan untuk rakyat mengaktualisasikan paradigma partai politik yang lebih luas setelah dikungkung selama 32 tahun pemerintahan otoriter Orde Baru. Akan tetapi kebebasan itu tidak diiringi kebebasan berpikir yang lebih luas, pasal 2 yang mensyaratkan adanya pencantuman asas Pancasila tidak sesuai lagi dengan realitas kehidupan masyarakat dan Hak Asasi Manusia yang merdeka dan keadaannya pun bersipat karet. UU itu pun ternyata masih mencerminkan kepentingan elit politik nasional (Jakarta Sentris) bukan mencerminkan kepentingan rakyat apalagi dengan tidak diberikan ruang berdirinya partai di daerah yang mencerminkan kepentingan rakyat di daerah (Pasal 11). Selain itu tidak membatasi waktu pendaftaran partai yang ingin mengikuti pemilu, malah malah pembatasan itu barada dalam RUU Pemilu. Hal ini menunjukkan penyusunan UU Partai Politik dipengaruhi begitu banyak kepentingan pribadi.

Sedangkan berbicara UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum dan UU No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Kedudukan MPR/DPR/DPRD, maka pada Pasal 1 Ayat 7 tetap dipakainya sistem proporsional, kemudian pada Pasal 5 mengandung tidak dijaminnya perimbangan keterwakilan politik daerah. Pada pasal 41 tetap berisi mekanisme pencalonan yang masih ditentukan partai. Sedangkan susunan kedudukan MPR/DPR/DPRD pada pasal 2 masih adanya keanggotaan yang diangkat di MPR, pada Pasal 11 diangkatnya anggota dari unsur TNI dan Golongan di DPR.

Seharusnya pelaksanaan Pemilu sekaligus memilih anggota DPR dan Presiden. Kemudian Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kotamadya harus diatur dalam satu paket. Alasannya asas demokratis, kebebasan berpartisipasi dan asas pertanggung jawaban. Selain itu perlu dicantumkannya sistem pemilu dengan sistem distrik berdasarkan representasi jumlah penduduk, kebijakan PAH I harus memberikan penegasan penggunaan sistem distrik. Istilah dapat pada konsep PAH I tidak perlu digunakan. Sedang perubahan menjadi sistem bikameral, adanya DPD perlu perubahan Pasal 20 Ayat 1 sehingga kekuasaan membentuk UU ada di tangan DPR dan DPD. DPR juga harus memiliki fungsi administrasi (seleksi pjabat negara) dan fungsi penyalur/penampung keluhan (usulan yang diajukan oleh

Koalisi Ornop). Selain itu PAH I nampaknya membedakan kewenangan DPR dan DPD pada RUU yang terkait dengan kepentingan daerah. Seyogyanya kewenangan keduanya tak perlu dibedakan, karena setiap UU yang berlaku nasional pasti juga terkait dengan kepentingan daerah.

Selain itu tetap masuknya TNI dan POLRI dalam lembaga-lembaga politik, konsep PAH I mengabaikan aspirasi/tuntutan gerakan reformasi yang tidak menghendaki kedudukan TNI/POLRI dalam lembaga-lembaga politik, dan ini juga mencerminkan adanya distorsi prinsip demokrasi perwakilan dan kedaulatan rakyat. Kemudian adanya DPR memberikan alternatif presiden dipilih secara langsung atau tetap dipilih MPR. Sebaiknya tidak perlu alternatif, bahwa presiden harus dipilih langsung. Sedangkan masalah MPR menentukan berlaku atau tidaknya peraturan yang telah disetujui bersama oleh DPR (DPD) dan presiden, tetapi tidak disahkan oleh presiden, sebenarnya tugas tersebut tidak perlu ada karena hal itu merupakan kewajiban bagi presiden. PAH I MPR nampaknya masih bertumpu pada kedaulatan rakyat representatif dan kurang memperhatikan kedaulatan rakyat partisipatif.

Dari gambaran-gambaran di atas terlihat bahwa proses UU selalu dengan *Top Down*, proses *Top Down* adalah legal draft UU dan peraturan. Menentukan UU dan mengumumkan hukum positif tanpa referensi atau secara substansi mengambil pendapat dari masyarakat. Maka terlihat masyarakat (rakyat) jarang diberikan kesempatan untuk mengubah undang-undang.

3. UU Bidang HAM

UUD adalah cermin dan gambaran dari suatu kedaulatan rakyat, praktek kekuasaan yang cenderung manipulatif dan membungkam aktualisasi perlindungan Hak Asasi Manusia akan menodai kedaulatan rakyat. Esensi ide dan konsep konstitulisme adalah adanya sebuah negara hukum (*the rule of law*) dan adanya penghargaan dan perlindungan terhadap kebebasan manusia serta dibatasinya kekuasaan negara. Prinsip-prinsip demokrasi dan nilai Hak Asasi Manusia adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan dalam sebuah tatanan kehidupan bernegara. Yang perlu diyakini adalah prinsip-prinsip demokrasi tidak pernah bisa ditegakkan tanpa adanya penghargaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Demikian sebaliknya, nilai-nilai Hak Asasi Manusia hanya akan terwujud di alam demokrasi.

Pada masa reformasi ini negara telah mengeluarkan beberapa kebijakan yang menyangkut tentang Hak Asasi Manusia. Kebijakan negara itu bisa dilihat dari undang-undang dan peraturan yang dikeluarkan, akan tetapi begitu banyak undang-undang dan peraturan yang dikeluarkan ternyata masih belum berpihak kepada pembelaan Hak Asasi Manusia yang sebaik-baiknya. Hal ini dapat dilihat sebagai berikut:

Pada Pasal 28 Amandemen II UUD 1945. Dalam perubahan Ke-II UUD 1945 masuknya soal Hak Asasi Manusia, merupakan suatu hal positif karena memang suatu keharusan dan disitulah tempatnya pengaturan HAM hanya ada di konstitusi. Namun demikian rumusan-rumusan yang dihasilkan sebanyak 10 pasal itu, masih rancu dan menimbulkan persoalan/kontroversi baru serta tidak sesuai dengan Deklarasi Umum HAM. Misalnya sebagai berikut:

Rumusan pasal 28 D (2) yang berbunyi “*setiap orang berhak untuk bekerja...*” dalam rumusan semacam itu ada pemikiran berusaha untuk menghilangkan/ menyembunyikan tanggung jawab negara. Berbeda esensinya dengan rumusan yang berbunyi “*setiap orang berhak atas pekerjaan...*” seperti yang tertuang dalam pasal 23 ayat 1 DUHAM. Demikian pula dalam rumusan pasal lainnya seperti berhak untuk mendapatkan pendidikan (pasal 28 C ayat 1) berhak untuk memperoleh informasi (pasal 28 F). Seharusnya adalah kewajiban negara untuk melindungi apa-apa yang telah diakui sebagai hak asasi seseorang bukan malah menyembunyikannya.

Kemudian Pasal 28 I (3) yang berbunyi “*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*”. Rumusan ini mengundang pertanyaan apa yang dimaksud dengan “dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban itu”? Penggunaan kata “tradisional” lebih

mengarah kepada pengertian yang sempit, yang hanya berkaitan dengan identitas budaya tidak menerjemahkan secara lebih luas mencakup hak ekonomi, sosial, budaya dan politik. Sedangkan dalam perumusan pasal 28 I (1) dimasukkan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (prinsip non retroaktif) yang berbunyi “...hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”. Rumusan ini telah memutlakan prinsip non retroaktif dan tidak membuka peluang bagi digunakannya prinsip-prinsip hukum internasional seperti yang tertuang dalam pasal 11(2) DUHAM dan pasal 15 (1-2) ICCPR. Berarti, rumusan itu tidak menyerap seluruh aspirasi dalam DUHAM dan ICCPR yang mengakui adanya kewenangan untuk mengadili para pelanggaran HAM masa lalu. Oleh karena itu keberadaan pasal itu bukan untuk melindungi para pelanggar HAM melainkan untuk tempat persembunyian para pelaku pelanggaran HAM.

Bila dijabarkan secara keseluruhan, terlihat bahwa anggota MPR tidak dilandasi pemahaman yang mendalam tentang esensi HAM yang harus datur dalam UUD. Hal ini terlihat pula dalam contoh hak yang diberikan untuk warga negara dalam pasal 28 D (3) yang dimana hal itu hanya diatur dalam satu pasal. Padahal masih banyak lagi sesungguhnya hak-hak yang hakikatnya diberikan kepada warga negara sebagai konsekuensi kalau UUD adalah hukum dasar. Selain itu penyusunan pasal-pasal HAM kurang sistematis dan tidak didasari pada pembagian HAM dalam hak politik, hak sipil, hak ekonomi hak sosial budaya.

TAP MPR RI No. XVII Tahun 1998 Tentang HAM. Kelemahan dan kesalahan yang ada dalam TAP ini adalah, bahwa TAP ini mencantumkan adanya kewajiban asasi dalam IX yang selama ini tidak dikenal dalam konsep HAM. Karena hal itu adalah kewajiban negara dalam melindungi HAM. Konsep HAM dalam TAP ini juga masih menyebutkan Hak Asasi Warga Negara, penyebutan ini menegaskan universalitas HAM itu sendiri, sekaligus mengekspos peranan menonjol dan subyektivitas dari kekuasaan yang justru seharusnya melindungi HAM.

UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM. Kelemahan dan kesalahan pada UU ini kemungkinan besar para pelaku kejahatan HAM sebelum berlakunya UU ini tidak dapat dijerat, karena tidak ada ketentuan peralihan waktu pemberlakuan surut bagi UU HAM. Selain itu adanya pembatasan dan larangan seperti yang tertuang dalam pasal 73, menyebabkan semua hak dan kebebasan yang telah dijamin dalam pasal-pasal sebelumnya menjadi kehilangan makna. Pada pasal 7 ayat 1 dan pasal 71 penggunaan hukum internasional yang terbatas pada yang telah diakui (ratifikasi) berarti akses dan tanggung jawab pemerintah hanya sebatas itu, dan hal ini masih sangat minim mengingat masih banyak ketentuan hukum internasional yang belum diratifikasi.. Undang-undang ini mengatur sesuatu yang tidak lazim seperti penggabungan soal substansi/ materi dengan institusinya, dan tidak mengatur apa yang menjadi kewenangan institusinya.

UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM. Pada pasal-pasal yang terdapat pada undang-undang ini, akan menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum (pasal 7), akan memunculkan tumpang tindih dalam penegakan hukum (pasal 18-21), amat tergantung dari penafsiran pasal 28 ayat 1 (pasal 43 ayat 1), menjadi tempat persembunyian/perindungan pelaku pelanggaran HAM di baju partai politik (pasal 43 ayat 2 dan 3). Pengadilan HAM yang sudah disahkan DPR itu secara produk merupakan peraturan yang baik substansinya, akan tetapi pasal 43 mengenai kewenangan membentuk pengadilan ad hoc untuk memeriksa dan mengadili kasus pelanggaran sebelum adanya UU tersebut dikhawatirkan akan menjadi pasal yang sudah mati karena berbenturan dengan pasal 28 (1) Perubahan kedua UUD 1945.

4. UU Bidang KKN

Pergantian 3 kali Presiden di era reformasi tanpa gejolak politik, keamanan dan pertumpahan darah yang berarti belum diikuti dengan prestasi pemberantasan korupsi baik terhadap kasus-kasus KKN peninggalan rezim Orde Baru maupun kasus KKN yang terjadi di era reformasi. Rezim BJ. Habibie terhadap pemberantasan KKN menyangkut kasus-kasus korupsi Soeharto dan kroninya bukan melakukan penegakan hukum, tetapi malahan melakukan rekayasa hukum untuk penyelamatan. Hal ini dapat terlihat dari produk peraturan perundang-undangan maupun kebijakan Pemerintah yang keluar saat itu.

Misalnya, UU No 31 Tahun 1999 merupakan usulan eksekutif waktu itu tanpa menyantumkan pasal peraturan peralihan dan menyatakan tidak berlaku UU No.3/1971, sehingga telah menimbulkan problematika hukum dalam pemberantasan KKN dan bahkan sempat dijadikan pertimbangan hukum untuk membebaskan terdakwa korupsi dengan alasan UU-nya telah dicabut. Demikian juga UU No. 28/1999 landasan pembentukan KPKPN tanpa memberikan kewenangan upaya paksa, sehingga KPKPN merupakan macan ompong, maka tidaklah mengherankan jika formulir pengisian harta kekayaan pejabat yang disebar oleh KPKPN dianggap sebagai bungkus kacang garing oleh yang terhormat para anggota DPR, karenanya enggan mengisi dan mengembalikannya. Hal yang aneh ketika UU ini diundangkan 19 Mei 1999 dan berlaku enam bulan kemudian. Enam bulan kemudian pejabat baru diperintahkan untuk melaporkan kekayaannya. Seorang anak kecil pun tahu yang diharuskan dilakukan selama enam bulan itu, oleh karena itulah ini harus dijelaskan mengapa UU ini tidak diberlakukan secara langsung. Undang-undang No. 28 Tahun 1999 juga **tidak berimbang**, hal ini bisa dilihat pada Pasal 8 ayat 1 soal pengaturan perab serta masyarakat sebagai bagian kontrol untuk penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, karena tiadanya perlindungan terhadap saksi yang diberikan, tetapi justru malah akan diberikan sanksi ketika tidak memberikan tanggung jawabnya memberikan saksi (Pasal 9 ayat 1).

Kebijakan Presiden BJ Habibie dalam pengusutan kasus korupsi mantan Presiden Soeharto terlihat tidak adanya kesungguhan, yaitu dari bocornya rekaman pembicaraan presiden dengan jaksa agung tentang hasil penyidikan Soeharto, dan Perintah pencarian harta keluarga Soeharto yang dilarikan ke luar negeri dengan mengirim Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung adalah pengelabuan pada rakyat seolah olah serius memberantas korupsi, dampaknya sampai saat ini adalah karena Soeharto didakwa korupsi sebagai ketua Yayasan bukan sebagai Presiden yang telah menyalah gunakan wewenang maka, dengan sakitnya Soeharto, proses pengungkapan kasus korupsi semasa Soeharto dan kroninya berkuasa berhenti, hal ini tidaklah mengherankan karena bagaimanapun juga Presiden BJ Habibie adalah inner circle dari rezim Orde Baru maka amatlah mustahil jika diharapkan mampu menyelesaikan kasus KKN di era Orde Baru.

Sementara kebijakan dalam pemberantasan KKN di era Presiden Abdurrahman Wahid pada awal pemerintahannya terkesan serius yaitu dengan dibentuknya Lembaga lembaga baru yang berkaitan dengan pemberantasan KKN, yaitu terbentuknya Ombudsman, TGPTPK, dan KPKPN namun demikian keseluruhan lembaga tersebut tidak satupun yang diberi wewenang penuh dan dapat menggunakan upaya paksa dalam pemberantasan korupsi, maka tidak lebih tidak bukan lembaga tersebut hanya merupakan etallase politik dari Presiden seolah olah ia telah serius melakukan pemberantasan korupsi, apalagi kemudian Presiden sendiri lengser karena issue dugaan korupsi, maka di era ini pemberantasan korupsi dapat dikata jalan ditempat tidak ada satupun kasus korupsi yang besar dapat diajukan ke Pengadilan bahkan cenderung menjadi pelindung, karena Presiden terlalu banyak bertoleransi dan berkompromi dengan para pendukung kekuatan penguasa orde baru.

Kebijakan pemberantasan KKN di era Presiden Megawati Soekarno Putri belum terlihat adanya upaya pemberantasan Korupsi secara serius dan sistematik, slogan pemberantasan korupsi dengan melakukan penegakan hukum, dimulai dengan memberikan kepercayaan pada aparat hukum dan segala mekanismenya yang ada akan mampu melakukan pemberantasan KKN. Kebijakan tersebut kontra produktif, karena tidak realistis dan bertolak belakang dengan realitas yang ada, dimana justru dalam dunia penegakan hukum baik itu di kelembagaan Peradilan, Kejaksaan, Kepolisian dan Kepengacaraan belum mampu mereformasi dirinya menjadi penegak hukum yang profesional, sehingga pengaruh 32 tahun terkooptasi budaya petunjuk dalam penegakan hukum masih sangat kental melekat pada prilaku, moral dan mental para pejabat penegak hukum, maka dalam kondisi demikian sulit diharapkan para penegak hukum mampu bekerja secara professional dan berfihak pada rasa keadilan rakyat. Paramater ini dapat dilihat maju mundurnya Kejaksaan Agung dalam menangani kasus kasus KKN yang berdemensi politik, Jaksa Agung bekerja tidak berdasarkan profesionalisme sebagai penegak hukum dan keadilan tetapi berdasarkan isyarat politik yang dikeluarkan oleh Presiden. Dalam era inipun pemberantasan KKK masih berjalan sangat lamban.

Walaupun dalam pemberantasan KKN sudah merupakan komitmen nasional bagi seluruh Rakyat Indonesia yang telah dituang dalam Tap MPR No.XI/MPR/1998 dan Tap MPR No.VIII/MPR/2001, tapi dalam realita pelaksanaannya rasa keadilan rakyat masih terpinggirkan oleh kepentingan-kepentingan politik

individu dan kelompok para elit penguasa, maka tidaklah heran apabila para elit politik petinggi negara tidak pernah merasa mempunyai tanggung jawab moral dan politik untuk merealisasikan komitmen tersebut, sehingga adanya beberapa Lembaga Tinggi Negara dapat di Pimpin /di Ketuai seorang Terdakwa/Terpidana kasus KKN merupakan hal yang biasa.

5. UU Bidang Hankam

Pada masa Orde Baru doktrin demi keamanan dan stabilitas negara menjadi senjata yang ampuh untuk menindas dan menghancurkan paham-paham yang bertentangan dengan kebijakan penguasa. Kita ingat rezim yang begitu mudah mencebloskan seseorang ke dalam penjara, menuduh seseorang atau kelompok melakukan subversi kepada negara, dan dalam perjalanannya begitu banyak pelanggaran dan pemeriksaan terhadap hak asasi manusia hanya dengan alasan demi stabilitas pembangunan dan keutuhan negara.

Seiring runtuhnya rezim otoriter itu dan memasuki era reformasi telah digugat begitu banyak kebijakan negara yang bertentangan dengan hak asasi manusia, rezim-rezim di era reformasi mencoba mengakomodir dengan menelaah kembali tentang HANKAM dan membentuk Undang-undang yang lebih sesuai di era reformasi. Tulisan ini mencoba menelaah kembali dan sekaligus mengkritisi UU yang dibuat di era reformasi apakah telah benar-benar sesuai dengan aspirasi rakyat atau hanya “berganti baju” yang dimana maknanya sama saja di masa Orde Baru. Yang penulis rangkum sebagai berikut:

Yang pertama, lahirnya Undang-undang No.27 Tahun 1999 Tentang perubahan KUHP yang berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Negara. Adanya ketentuan dalam pasal 107 e (a) dalam undang-undang ini bahwa “...*patut diduga menganut ajaran komunisme/Marxisme-Leninisme...*” bertentangan dengan asas praduga tak bersalah yang dapat membuka celah penguasa untuk sewenang-wenang menafsirkan. Dan ini juga menjadi salahsatu senjata yang “paling ampuh” dipraktikkan rezim otoriter Orde Baru untuk menindas lawan politiknya. Ketentuan ini secara implisit akan mengekang kebebasan rakyat secara akademis untuk mempelajari ajaran tersebut dan dalam realitas perkembangan masyarakat aturan ini sudah tidak relevan lagi. Pada tahun yang sama juga dikeluarkan kembali UU yaitu Undang-undang No. 56 Tahun 1999 Tentang Rakyat Terlatih. Keberadaan UU ini didasari UU No. 20/1982 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara RI, UU ini memiliki dasar filosofis dan hukum yang militeristik, karena menempatkan rakyat sebagai komponen dasar kekuatan pertahanan dan keamanan negara (pasal 1 ayat 1). UU ini sekaligus akan membuka ruang konflik horizontal antar warga masyarakat, karena dalam UU ini ditentukan bahwa Ratih berfungsi untuk Kamtibnas yang dapat memiliki kewenangan secara sah menjalankan sarana paksaan fisik (seperti fungsi kepolisian). Keberadaan UU ini juga sangat tidak tepat karena belum sepenuhnya Indonesia dipegang oleh supremasi sipil dan hanya akan memperpanjang kekuasaan militer, hal ini dapat dilihat dan dibuktikan pada pasal 9 ayat 2 tentang keanggotaan Komisi Pengerahan Calon yang terdiri dari unsur TNI AD, AU, dan AL.kemudian pasal 16 yang berisi fungsi perlawanan rakyat berdasar usul tertulis dari Panglima TNI, dan pasal 30 tentang kewajiban tunduk pada hukum militer untuk melaksanakan perlawanan rakyat.

Yang kedua Rancangan Undang-undang Tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya atau yang dikenal dengan RUU PKB. Keberadaan RUU PKB ini apapun alasannya tetap harus ditolak. Dikarenakan memberikan peluang dan legitimasi kewenangan yang luas kepada militer. Yang jelas akan menjadi ancaman terhadap kehidupan demokrasi dan menegaskan nilai-nilai HAM mengingat militernya masih berpolitik. Pengesahan yang sudah dilakukan oleh DPR sekaligus desakan kepada pemerintah berdasarkan pasal 20 (5) Perubahan II UUD 1945 serta niatan pemerintah sendiri tetap mengundangkannya. Walaupun akhirnya ditunda akan tetapi merupakan bukti pengingkaran elit-elit politik terhadap tuntutan reformasi atau cermin dari masih kuatnya kekuatan *status quo* yang pura-pura reformis.

Ketiga, TAP MPR No. VII Tahun 2000 Tentang Peran TNI dan Kepolisian. UU ini lahir di masa rezim Abdurrahman Wahid, adanya ketentuan dalam pasal 5 (4) yang menetapkan keanggotaan TNI/POLRI di MPR sampai 2009 selain tidak sesuai dengan ketentuan dalam ayat sebelumnya yang menyebutkan bahwa TNI/POLRI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis,

hal ini jelas tidak sesuai dengan tuntutan sebagian besar masyarakat yang menghendaki dihapuskannya dwipungsi ABRI termasuk keikutsertaan TNI/POLRI di parlemen. Bagi kalangan TNI/POLRI untuk bisa terjun dalam kehidupan politik, sebagaimana kalangan sipil, harus melepaskan diri dari keanggotaannya. Kemudian pasal 3 (3) dan pasal 7 (3) yang menentukan bahwa pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri harus dengan persetujuan DPR. Hal ini menimbulkan masalah dan kompilasi konstitusional. Hal ini dibuktikan dengan adanya polemik antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR, polemik itu terjadi karena sengketa yuridis (perbedaan penafsiran) pada pasal 7 (3) yang berakhir dengan jatuhnya Abdurrahman Wahid dari kursi presiden.

Keempat, Undang-undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian. Undang-undang ini lahir dilihat sebagai bagian proyek reformasi, yaitu penataan kembali lembaga kepolisian sejalan dengan peran yang diberikan kepadanya sebagai aparat penegak hukum. Kebudayaan militeristik yang diwariskan Orde Baru harus dirombak menjadi budaya sipil. Akan tetapi sayangnya partisipasi publik yang telah berhasil mengulirkan proyek perombakan Lembaga Kepolisian ini sangat terbatas dalam proses perumusan RUU itu. Legislatur kita di DPR hampir tidak pernah membuka partisipasi publik yang luas hingga akibatnya UU yang dihasilkan belum memiliki relasi kuat dengan berbagai undang-undang lain seperti UU HAM, UU Kejaksaan, UU Pengadilan HAM, dan UU Otonomi Daerah.

Kewenangan polisi di dalam UU itu diutamakan mengedepankan pendekatan keamanan, penegakan keamanan, penegakan hukum, baru kemudian pengayoman masyarakat. Dengan paradigma seperti itu, dimensi yang tampak masih ada unsur kekerasan dan polisi menjadi lebih berwatak militer ketimbang sipil yang diinginkan. Misalnya di awal pembentukan ada semangat unsur *public service complain*, namun sekarang unsur yang diperlukan untuk menerima pengaduan masyarakat sekaligus mengawasi kinerja polisi justru tidak diadopsi. Contoh lainnya adalah masalah perizinan senjata atau bahan peledak, dalam hal ini sejauh mana polisi diberi wewenang untuk mengontrol dan dikontrol. Juga bagaimana polisi bisa masuk ke lembaga lain yang memiliki hak memproduksi dan menggunakan bahan peledak menjadi masalah yang lain.

Kemudian penempatan Polri dibawah presiden memberikan peluang terjadinya dua hal, yaitu kemungkinan Polri digunakan sebagai alat kepentingan politik presiden atau menjadikan Polri sebagai otonom secara politis. Seharusnya Polri ditempatkan di bawah Depdagri dengan mengurangi fungsi penyelidikan untuk diserahkan kepada Kejaksaan.

Yang kelima, Undang-undang No.3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara. Undang-undang ini yang mengubah penamaan konsep pertahanan nasional menjadi pertahanan negara, menjadi rumusan yang lebih berorientasi pada penyelamatan sistem kekuasaan ketimbang keselamatan dan keamanan bangsa dan warga negara. Kemudian konsep ancaman yang ada dalam UU itu memberikan peluang terjadinya perluasan fungsi dan peran TNI yang membuka kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM di masa akan datang.

UU Pertahanan Negara yang telah disampaikan kepada DPR pada Oktober 2000 dipandang tidak sejalan dan sesuai dengan arah gerak reformasi, karena UU itu menjadi sarana buat TNI untuk tetap mempertahankan kepentingan, peranan, dan keterlibatan militer dalam politik. Selain itu memberi peluang terbentuknya struktur pengendalian masyarakat oleh militer. UU ini juga tidak memberi ruang cukup bagi pengembangan doktrin strategi dan kemampuan pertahanan sejalan dengan kemungkinan perubahan pertahanan kemampuan negara, hakekat ancaman, teknologi dan kebutuhan pertahanan. Contoh, TNI mempunyai tugas menanggulangi ancaman militer maupun non militer, ancaman militer yang menggunakan kekuatan bersenjata secara terorganisir (pasal 7 ayat 2), tetapi tidak ada penjelasan tentang ancaman non militer (pasal 7 ayat 3, pasal 19). Pasal yang lain pada pasal 10 ayat 3 c, adanya sasaran wilayah untuk dijadikan wilayah operasi militer. Kemudian pasal 14 ayat 3 tidak ada syarat yang jelas tentang keadaan memaksa.

6. UU Bidang Kekuasaan Kehakiman

Lembaga peradilan yang berisi kekuasaan kehakiman dan peradilan yang independen di negara demokratis adalah benteng terakhir demokrasi dan keadilan. Peradilan yang independen adalah salah satu kondisi yang dibutuhkan agar konflik-konflik yang berkembang akan mendapatkan penyelesaian yuridis yang adil. Peradilan harus mampu memberikan jaminan bahwa semua bentuk pelanggaran hak, termasuk pelanggaran HAM akan diselesaikan secara jujur. Peradilan yang independen terkait langsung dengan kondisi eksternal (hubungan dengan kekuasaan lain) dan kondisi internal (skil dan komitmen moral) dalam hal ini adanya kekuasaan kehakiman yang terjamin dan mandiri, dan berdiri di atas semua golongan.

Pengalaman dalam masa-masa Orde Lama maupun Orde Baru membuktikan peradilan dan kekuasaan kehakiman berpihak pada penguasa, penguasa selalu mengintervensi terhadap segala keputusan pengadilan apalagi jika berkaitan dengan kekuasaan. Pengalaman masa lalu juga membuktikan para pemegang kekuasaan yudikatif tidak didukung dengan UU yang baik dan benar.

Seiring reformasi, lembaga peradilan pun ikut disorot oleh rakyat untuk direformasi, lahirnya UU pada masa reformasi diundangkan untuk memenuhi tuntutan reformasi itu, akan tetapi UU yang lahir masih juga belum memenuhi aspirasi rakyat. Malah sebaliknya masih banyak kelemahan dan kekurangannya. Beberapa UU itu antara lain:

Undang-undang No.35 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-undang No.14 Tahun 1970 Tentang Pokok-pokok Kehakiman. Pada pasal 11 (1 dan 2) memberikan pengalihan fungsi organisatoris, administratif, dan finansial kepada MA. Pemberian kewenangan menjadi satu atap masih banyak mengandung kelemahan. Hal ini disebabkan realisasi pembagian kewenangan itu masih memerlukan UU lain sesuai dengan lingkungan peradilan yang ada. Hal ini akan menimbulkan penafsiran yang berbeda di masing-masing lembaga peradilan. Selain itu akan menimbulkan *abuse of power* baru karena masih busuknya MA dan tidak adanya lembaga independen untuk mengontrol. Pengalihan dari UU Tahun 1970 itu juga tidak memberikan limit waktu yang tegas untuk peradilan agama dibandingkan peradilan lainnya. Dan masalah krusial lainnya masih adanya intervensi eksekutif dalam soal tata cara pengalihan kewenangan tersebut.

Undang-undang yang lain yang lahir di masa reformasi, adalah TAP MPR No. III Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Kelemahan dan kekurangan pada TAP ini adalah Pemberian kewenangan *judicial review* kepada MPR (pasal 5 ayat 1). Pemberian kewenangan pada MPR tidak tepat karena jelas menyalahi prinsip negara hukum karena MPR adalah lembaga politik dan akan mengacaukan mekanisme *check and balances* dalam lembaga negara. Kemudian pada pasal 2 yang menyebutkan bahwa kedudukan PERPU (Peraturan Pemerintah Pengganti UU) berada di bawah UU bertentangan dengan ketentuan pasal 22 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa kedudukan PERPU sejajar dengan UU. Dimana dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa presiden selaku kepala pemerintahan dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU.

7. UU Bidang Pemerintahan Daerah

Reformasi adalah perubahan dan upaya penataan sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis, desentralistik, dan memberikan jaminan atas Hak Asasi Manusia. Sebelum masa reformasi peran pemerintah pusat yang berada di Ibukota seakan juga menjadi pemimpin-pemimpin di daerah-daerah, hal ini terjadi karena sistem sentralistik yang diterapkan rezim. Penyeragaman adalah jargon yang selalu diutarakan rezim dengan dalih pembangunan di segala bidang. Sistem sentralistik yang diterapkan bukan hanya cenderung untuk kepentingan pusat akan tetapi menimbulkan ketimpangan-ketimpangan di daerah. Memasuki era reformasi ketimpangan yang terjadi antara pusat dan daerah menjadi agenda penting untuk diselesaikan agar tidak menimbulkan terus menerus kecemburuan sosial dalam masyarakat. Di awal masa reformasi dibuatlah beberapa peraturan oleh rezim yang berkuasa, peraturan-peraturan yang mengatur desentralisasi antara pusat dan daerah, dengan penerapan sistem Otonomi Daerah. Beberapa perubahan yang telah dihasilkan tentang Otonomi Daerah akan kita bahas sekaligus mengkritisi apakah telah sesuai dengan keinginan rakyat di daerah ataukah tetap hanya untuk kepentingan pemerintah pusat.

Yang pertama, Pasal 18 Amandemen II UUD 1945. Dalam pasal 18 Amandemen kedua, secara umum perumusan yang terkandung dalam pasal 18 ini tidak mensistematir apa yang sesungguhnya harus diatur dalam UUD perihal otonomi daerah. Hampir semua obyek yang merupakan proporsi undang-undang diatur dalam pasal ini. Seperti soal pembagian wilayah pada pasal 18 ayat 1, pemilihan kepala daerah dan DPRD pada pasal 18 ayat 3 dan 4, sampai soal pengakuan terhadap masyarakat hukum adat pada pasal 18B ayat 2. Kalaupun itu mau diatur dalam UUD, persoalan kemudian adalah bias apa yang hendak ditekankan karena harus diatur (atribusi) lagi dalam undang-undang, dan apa yang hendak dikonsepsikan dalam konstitusi ini perihal pemerintahan daerah (otonomi daerah). Dilihat dalam penggunaan kata ‘dibagi’ dalam pasal 18 ayat 1 yang berbunyi “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota... yang selanjutnya diatur dengan undang-undang*”. Pasal ini dirasa sangat sentralistik, karena dengan perumusan kata dibagi esensinya adalah akan sangat tergantung dari interpretasi negara/pemerintah pusat yang tidak didasari atas realitas dan aspirasi daerah. Seharusnya yang digunakan adalah kata ‘terdiri’ yang lebih menunjukkan prinsip egalitarian dan independensi dalam mewujudkan otonomi daerah. Dalam rumusan pasal 18 ayat 5 yang berbunyi “pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya,...” berbeda dengan apa yang sebelumnya dirumuskan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yakni otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dampak dari perbedaan ini disamping menimbulkan kontradiksi hukum, juga akan menimbulkan interpretasi yang beragam dalam pelaksanaannya.

Yang kedua, Undang-undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Konsepsi yang digunakan dalam undang-undang ini untuk penyelenggaraan otonomi daerah masih menggunakan paradigma lama. Artinya perspektif desentralisasi yang digunakan adalah penyerahan wewenang (*administrasi desentralisation*) bukan *political desentralisation*. Sehingga, sangat bergantung pada pemberian dari pemerintah pusat yang pada hakikatnya memberi peluang kembali dominasi pemerintah pusat. Hal ini ditunjukkan dari pengaturan yang masih ditentukan oleh pemerintah pusat dalam bentuk UU, PP, Kepres maupun pedoman pemerintah. Diantaranya, pemberian kewenangan Pusat kepada daerah pada pasal 7, pasal 31 ayat 3 tentang pertanggung jawaban kepala daerah dengan pemerintah daerah, pasal 38 ayat 1 tentang nama calon gubernur/wakil melalui konsultasi presiden. Kemudian dilihat pada pasal 46 ayat 4 tentang tatacara penolakan pertanggungjawaban kepala daerah dengan penetapan pemerintah, pasal 51 dan 52 tentang pemberhentian kepala daerah oleh presiden yang terbukti melakukan kejahatan dengan hukuman 5 tahun atau makar tanpa melalui DPRD. Dan yang terakhir tentang pinjaman dana dalam negeri harus dengan pedoman pemerintah pada pasal 81 ayat 2 dan pasal 81 ayat 3 tentang peminjaman sumber dana luar negeri harus dengan persetujuan pemerintah. Pasal ini kembali ditegaskan pada UU No. 25/1999 yang terdapat pada pasal 11 ayat b yang menegaskan bahwa daerah melakukan peminjaman dari sumber luar negeri melalui pemerintah pusat. Yang mengandung pengertian bahwa pemerintah pusatlah yang akan menentukan mekanisme evaluasi dari berbagai aspek boleh tidaknya pinjaman itu dilakukan.

Undang-undang No. 22 tahun 1999 ini juga berpotensi menghilangkan keanekaragaman daerah dan mematikan potensi masyarakat lokal/adat karena harus berdasarkan standarisasi yang dilakukan pemerintah dengan masih digunakan konsepsi ‘desa’ pada pasal 10, jadi terlihat UU ini belum terimplementasi dengan baik, masih ada kepentingan-kepentingan yang tidak terpenuhi. Akibatnya kepentingan orang daerah tidak terpenuhi. Kemudian pada pasal 68 ayat 1 tentang formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah yang ditetapkan dengan keputusan daerah didasari pedoman yang ditetapkan pemerintah. Adanya rumusan dalam undang-undang ini dalam pasal 19 ayat 1 huruf e disebutkan bahwa DPRD mempunyai hak untuk mengadakan penyelidikan bertentangan dengan pasal 1 butir 4 dari UU No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP yang menyebutkan bahwa penyelidikan adalah wewenang dari pejabat kepolisian. Kalaupun itu telah diberikan, pertanyaannya adalah penyelidikan yang bagaimana yang hendak dilakukan oleh DPRD.

Undang-undang ini, menurut malarangeng diimplementasikan dalam PP No. 25/2000 memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah tetapi tidak dibarengi dengan batasan yang jelas (Media Indonesia 19/5). Selain itu juga masih besarnya pusat memegang kewenangan dalam bidang politik luar negeri, HANKAM, peradilan, moneter, fiscal, dan agama.

Selain kelemahan-kelemahan yang telah disebutkan di atas, masih banyak kelemahan-kelemahan dari UU ini antara lain kebijakan di daerah masih banyak kontradiktif dengan pusat, dan sikap pemerintah pusat yang masih setengah hati menerapkan otonomi daerah, hal ini dibuktikan bahwa sekitar 177 Keputusan Presiden (disinyalir Ryas Rasyid, Kompas 26/5) yang dibutuhkan untuk acuan standar pelayanan minimum di daerah belum dikeluarkan

Yang ketiga, Undang-undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Pembagian Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Keberadaan undang-undang ini sangat terkait dengan UU No. 22/1999 akan berpengaruh pada pencapaian tujuan UU No. 22/1999 untuk mewujudkan otonomi daerah. Jika ditelusuri undang-undang ini juga memiliki kelemahan yang dapat mengakibatkan adanya penyimpangan yang pada intinya lebih banyak menguntungkan pemerintah pusat. Kelemahan-kelemahan itu dapat dilihat dalam beberapa pasal. Seperti pada pasal 1 ayat 1 yang berbunyi *“Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tatacara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.”* Dapat disimpulkan dari pasal ini menghembuskan aroma pemerataan daerah, namun pengaturan serta kondisi pemerataan antara daerah itu tidak disebutkan secara jelas karena lebih banyak diharapkan melalui penetapan prosentasi dalam sharing. Padahal potensi sharing itu ditetapkan secara sepihak oleh pemerintah. Sehingga dari sini tercium bau yang lebih menguntungkan pemerintah pusat dan akan menimbulkan reaksi dari daerah. Daerah yang kaya sumber daya alam menuntut bagian yang lebih besar sedangkan daerah yang miskin menjerit prihatin akan mengalami kesulitan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunannya.

Yang terakhir, TAP MPR. RI No. IV Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dikeluarkannya TAP MPR ini dimaksudkan sebagai rekomendasi terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, namun ada dua hal yang harus dicermati dari TAP MPR ini. TAP ini merekomendasi untuk pelaksanaan otonomi daerah dimulai pada tanggal 1 Januari 2001 dan untuk kepentingan itu peraturan pemerintah sebagai pelaksana dari UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 akan diterbitkan selambat-lambatnya akhir Desember 2000. Terhadap rekomendasi ini, pada kenyataannya masih banyak PP yang belum diterbitkan oleh pemerintah. Hingga saat ini baru sedikit PP yang dibuat dari sekitar 50 an PP yang harus dibuat oleh pemerintah pusat. Kenyataan ini menunjukkan ‘ketidaksiapan’ dari pemerintah pusat untuk melaksanakan secara penuh otonomi daerah.

TAP ini juga merekomendasikan perlunya upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersipat mendasar terhadap UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Adanya rekomendasi ini menjadi suatu hal yang aneh, bagaimana tidak, karena itu tentunya bertolak belakang dengan rekomendasi sebelumnya. Perlunya revisi secara mendasar secara tidak langsung mempersoalkan keberadaan dan penggunaan kedua undang-undang tersebut. Lantas dengan aturan apa kemudian otonomi daerah akan diberlakukan walaupun itu dilakukan revisi secara mendasar, sementara otonomi sudah dijalankan. Revisi ini dua UU ini dilakukan karena ditakutkan akan menobatkan kepala daerah kabupaten/kota sebagai raja. Ada kekhawatiran gubernurdan pusat kehilangan kewenangan dalam banyak bidang. Sebagaimana dikatakan Hari Sabarno (MI, 28/8) untuk mempertegas wewenang gubernur, bupati dan walikota dan mengevaluasiketidaksamaan interpretasi terhadap undang-undang. Tentang revisi ini. Ryas Rasyid (Kompas 6/9) menilai revisi ini sebagai wujud ketidakpercayaan pemerintah pusat pada daerah. Revisi UU ini sebenarnya merupakan pengebirian pelaksanaan demokrasi di tanah air, bukan hanya karena urgensi dari revisi tersebut tidak jelas tapi juga draft revisinya berisi tentang rencana.

Secara umum kebijakan-kebijakan negara tentang undang-undang Pemerintahan Daerah yang dikeluarkan selama masa reformasi, masih begitu banyak mengandung kelemahan-kelemahan. Keinginan rakyat selama 4 tahun perjalanan reformasi belum diimplementasikan dengan kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada rakyat, khususnya dalam pengembangan pembangunan masyarakat di daerah. Yang ada Otonomi Daerah yang dimulai pada awal era reformasi masih tetap jalan di tempat. Undang-undang atau

peraturan yang dihasilkan masih mengandung semangat sentralistik, pasal-pasal masih saling kontradiktif, banyak penyimpangan dan yang paling terlihat krusial adalah kenyataan yang menunjukkan ketidaksiapan dan ketidakpercayaan pemerintah pusat untuk melaksanakan secara penuh otonomi daerah.

8. UU Bidang Pers

Belakangan ramai diperbincangkan soal perlu tidaknya revisi Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Kalangan pers cukup risau dengan anjang-ancang yang diperlihatkan negara untuk mencoba mendapatkan momentum untuk kembali memasung kebebasan pers. Ada beberapa titik masuk yang diupayakan lewat Materi Negara Informasi dan Komunikasi, Syamsul Muarif, senantiasa dikritisi : “main mata” dengan DPR untuk menyelenggarakan penetapan UU Kerahasiaan Negara daripada UU Kebebasan Informasi berupaya menelungki UU Pers melalui materi UU Penyiaran, dan melansir isu revisi UU Pers.

Secara relatif, UU Pers yang kini diterapkan cukup memberikan ruang bagi kebebasan pers. Itu dilihat dari posisi negara (dalam hal ini Menteri Negara Informasi dan Komunikasi) yang tidak lagi berhadapan dengan pers, kemungkinan pemerintah untuk intervensi tertutup pagar teks undang-undang. Pasal 4 ayat (1) menjamin kemerdekaan pers sebagai hak asasi manusia dan pada ayat (2) secara eksplisit disebutkan terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran.

Tetapi dalam praktik jurnalisme, pers yang dipresentasikan oleh jurnalis berulang kali diganggu kerjanya oleh aparat keamanan (polisi). Rentetan kasus pemukulan terjadi di banyak tempat dengan bentuk peristiwa kekerasan yang variatif. Misalnya pengusiran, pemukulan, atau perampasan kamera.

Selain bentuk-bentuk kekerasan di atas yang dilakukan polisi terhadap jurnalis yang terjadi saat dalam proses eksplorasi untuk membuat berita, yang layak diperhatikan adalah kekerasan psikis ini berupa pemanggilan jurnalis sebagai saksi atas publikasi berita yang ditulisnya. Kekerasan psikis ini yang cukup intens disoroti Alert media yang diterbitkan Southeast Asian Press Alliance (SEAPA) Jakarta, biasanya berkaitan dengan pemberitaan menyangkut nara sumber tertentu : pengusaha, birokrat, militer, atau aparat kepolisian sendiri. Umumnya, berkaitan dengan berita-berita yang menyibak fakta negatif yang dilakukan narasumber tersebut.

Tidak semua peristiwa pemanggilan jurnalis oleh polisi merupakan upaya untuk menguji kesahihan berita yang dibuat apakah memenuhi standar jurnalisme atau tidak. Sekalipun, tentu bukan urusan polisi untuk memperkarakan soal standar jurnalisme pers. Tindakan polisi itu pada batas tertentu masih dapat “dimaklumi”. Mungkin atas desakan narasumber (pengusaha, birokrat, militer) dengan cara melakukan pemanggilan terhadap jurnalis, polisi seolah-olah tengah menjalankan fungsinya sebagai penjaga keamanan publik (narasumber).

Tindakan berlebihan, salah satu contoh tampak pada kasus pemberitaan siaran pers ELS-HAM Jayapura, yang menyoal pelanggaran HAM oleh aparat kepolisian terhadap masyarakat sipil (Alert, Vol.2/No. 8 September 2001). Polisi menilai isi siaran pers itu melanggar Pasal 124, 155 juncto 311 KUHP (pasal-pasal penyebar kebencian : hatzaai artikelen). Lima jurnalis media setempat yang dipanggil polisi dikategorikan turut menyebarkan siaran pers yang isinya nyata-nyata merupakan perbuatan melawan hukum. Berlebihan karena : pertama, polisi membalas gugatan (kritik) masyarakat (ELS-HAM) yang seharusnya diayomi dengan kekuasaan. Kedua, andai penilaian polisi dibenarkan yang pertama kali dipanggil adalah aktivis ELS-HAM bukan kelima jurnalis itu. Ketiga, tindakan polisi itu tidak dibenarkan UU Pers sebab menghambat atau menghalangi (Pasal 18) pelaksanaan Pasal 4 ayat 2 (terutama soal pelarangan penyiaran).

Seperti banyak kasus pada tempat yang berbeda, kelima jurnalis di Jayapura itu, menolak menghadiri panggilan polisi untuk dijadikan saksi (yang sangat mungkin proses untuk jadi tersangka). Penolakan ini dibenarkan hukum. Tindakan mereka memenuhi amanat UU pers, yaitu Pasal 1 ayat 10 yang menyatakan hak

tolak adalah hak jurnalis karena profesinya, untuk menolak mengungkapkan nama dan atau identitas lainnya dari sumber berita yang harus dirahasiakannya.

Interpretasi mengenai hak tolak yang sering dijadikan dalih oleh polisi adalah bahwa hak tolak adalah hak untuk menutupi atau tidak memberitahukan identitas narasumber dan bukan hak untuk menolak hadir pada saat pemanggilan atau pemeriksaan polisi. Kalau preseden pemanggilan jurnalis oleh polisi akibat berita yang ditulisnya tidak dilawan, maka pada saat itu upaya intervensi negara atas pers coba dialihkan dari Menteri Penerangan (sebelum UU Nomor 40 Tahun 1999 berlaku) kepada polisi. Kekeliruan interpretasi soal hak tolak polisi. Pertama, apa urgensi kehadiran jurnalis ke kantor polisi kalau hukum membenarkannya untuk “tutup mulut”, kedua interpretasi seperti itu mengabaikan aturan dalam KUHAP.

Pasal 170 ayat 1 KUHAP menegaskan mereka yang karena pekerjaan, harkat martabat atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia dapat minta dibebaskan dari kewajiban untuk memberikan keterangan sebagai saksi, yaitu tantang hal yang dipercayakan kepada mereka. Ayat 2 hakim menentukan sah atau tidaknya segala alasan permintaan tersebut. Sekilas, membaca isi pasal tersebut seakan terbuka peluang bagi polisi untuk menawar hak tolak yang sering dijadikan alasan oleh jurnalis untuk mengabaikan surat panggilan polisi. Sebab ‘dapat minta dibebaskan dari kewajiban untuk memberikan keterangan sebagai saksi’ bukan ‘dibebaskan dari kewajiban untuk memberikan keterangan sebagai saksi’. Pembebasan untuk dijadikan saksi pun harus terlebih dulu ditentukan oleh hakim.

Tetapi, persoalan hak tolak menjadi jelas apabila penjelasan Pasal 170 KUHAP juga dijadikan pegangan. Ayat 1: pekerjaan atau jabatan yang menentukan adanya kewajiban untuk menyimpan rahasia ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Ayat 2 : jika tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jabatan atau pekerjaan yang dimaksud, maka seperti ditentukan oleh ayat ini, hakim yang menentukan sah atau tidaknya alasan yang dikemukakan untuk mendapatkan kebebasan tersebut.

Hak tolak jelas-jelas diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 1999 (Pasal 1 Ayat 10). Jadi, sama sekali tidak tersisa alasan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang membenarkan tindakan polisi untuk menjadikan jurnalis sebagai saksi atas kerja jurnalisisme yang dilakukannya.

B. PROBLEMATIKA PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN NEGARA

Hukum dan penegakan hukum di masa transisi ini tidak dapat dipisahkan dari perilaku politik elit penguasa. Keterkaitan hukum dan penegak hukum dalam perilaku politik tersebut terjadi di negara yang tidak demokratis dimana transparansi, supremasi hukum dan perlindungan HAM dikesampingkan. Setiap rezim dalam perkembangan politik Indonesia tidak membawa pengaruh positif dalam penegakan hukum. Produk kebijakan yang dikeluarkan hanya untuk melanggengkan kekuasaannya.

Produk kebijakan menjadi “proyek” bagi kelompok tertentu, tidak lagi menjadi payung untuk memberikan perlindungan pada masyarakat secara umum. Tiadanya produk kebijakan negara yang signifikan dalam penegakan hukum disebabkan beberapa hal, antara lain :

1. *Setiap rezim selalu berusaha untuk mengganti produk kebijakan negara sebelumnya agar lebih menguntungkan kepentingan. Dan setiap rezim mempunyai nama tersendiri*

Misalnya, Soekarno (Orde lama) yang mereformasi hukum peninggalan kolonial, Rezim Soeharto (Orde Baru) mereformasi hukum peninggalan kolonial dan hukum peninggalan Orde Lama dsb.

2. *Peran Legislasi DPR - MPR*

Salah peran MPR adalah menghasilkan TAP MPR, sementara DPR adalah membuat UU bersama-sama dengan Presiden. Tidak menafikan, pasca tumbangannya Soeharto, palemén membuka ruang partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan negara sekaligus sebagai sarana kontrol terhadap parlemen.

Namun peran ini sifatnya artificial karena *endingnya* adalah elit-elit politik juga mereka yang duduk di kursi MPR-DPR karena aspirasi masyarakat tidak mempunyai ikatan hukum.

3. *Tekanan Dalam Proses Top Down*

Proses pembuatan kebijakan negara di Indonesia dengan mekanisme Top Down pengaruhnya sangat kuat. Hal ini terjadi, *pertama* belum berjalannya proses demokrasi dan minimnya partisipasi masyarakat *Kedua*, adanya perbedaan etnis. Disini pemimpin adat berpengaruh kuat untuk menentukan kehidupan masyarakat. Sehingga, jika proses *top down* ini akan dilaksanakan maka diperlukan hukum yang kuat untuk melaksanakan UU.

4. *Lemahnya Pelaksanaan Hukum*

Beberapa faktor pelaksanaan hukum lemah yaitu:

- a. SDM yaitu aparat penegak hukumnya.
- b. Rendahnya gaji aparat penegak hukum.
- c. Perangkat hukum yang kurang akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat.

5. *Pengaruh Nilai-Nilai Asing*

Nilai-nilai asing yang masuk ke Indonesia banyak mempengaruhi kehidupan masyarakat. Nilai-nilai asing tersebut juga tidak melalui proses adaptasi dengan nilai-nilai budaya masyarakat.. Yang dimaksud disini adalah nilai-nilai asing tersebut bukannya tidak perlu namun juga tidak boleh melupakan nilai-nilai sendiri. Tetapi masyarakat dapat mengambil nilai-nilai asing yang baik.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Analisa dan Kesimpulan

Setelah tumbang rezim Soeharto, dan bergulirnya era reformasi yang telah memasuki tahun keempat ini. Pemerintahan yang menggantikannya mulai dari Habibie hingga Megawati, selama itu pulalah banyak kebijakan negara yang direvisi dan lahirnya kebijakan negara yang baru.

Setelah sekian waktu mengkaji dan meneliti untuk mendapatkan gambaran deskriptif mengenai arah dan kecenderungan perubahan kebijakan negara. Pengkaji yang mencoba menggali sejumlah kebijakan yang telah direvisi dan dibuat sejak pemerintahan Habibie (Maret 1998) hingga pemerintahan Megawati (2001-sekarang), yang diantaranya yang penulis kaji ialah Amandemen UUD 1945, kemudian UU Politik, UU dibidang HAM, UU KKN, UU HANKAM, UU Pemerintahan Daerah, dan UU Pers. Pengkaji menggali dengan sumber daya yang telah diklasifikasikan di atas, termasuk di dalamnya tulisan dan kitisan para pakar, kemudian didiskusikan dalam forum bersama pada lingkup KRHN. Hasilnya telah dapat diperoleh kesimpulan, bahwa sejumlah kebijakan yang telah dihasilkan selama periode 1998-2002 terdapat banyak kelemahan dan kekurangan-kekurangan. Yang dapat disimpulkan sebagai berikut.

Bahwa pergantian 3 kali presiden di Era Reformasi, tidak diikuti dengan pembentukan dan revisi undang-undang yang lebih baik dan lebih menjiwai makna reformasi, hal ini terlihat dengan indikasi-indikasi. Pertama, beberapa revisi pada undang-undang hingga undang-undang yang baru dari awal reformasi, dilakukan dengan **sangat elitis**. Partisipasi rakyat masih sangat terbatas dan **terkesan artifical dan simbolik** belaka. Kemudian masih menggunakan mekanisme standar ganda dan kepentingan politik sesaat. UU yang dibentuk menyiratkan kebutuhan jangka pendek dan terkesan tarik ulur kepada kepentingan pribadi dan kelompok. Sebagai contoh, proses Amandemen UUD 1945 dilakukan hanya oleh segelintir anggota MPR yang tergabung dalam PAH I BP. MPR, andai rakyat dan para pakar diundang untuk dimintakan pendapatnya oleh PAH I, pada akhirnya yang menentukan tetap para anggota MPR atau dalam sidang paripurna dapat dimentahkan kembali. Kemudian kentalnya nuansa kepentingan pribadi dan kelompok dapat dilihat dalam UU NO. 22/1999 dan UU No. 31 tentang UU KKN dan terlihat pula pada UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini pun lembaga yang berwenang untuk membuat kebijakan negara tidak mempresentasikan kepentingan masyarakat yang heterogen, akibatnya kebijakan negara lebih terlihat sebagai produk politik.

Yang kedua, pelaksanaannya terlihat **tidak komprehensif, tidak adanya skala prioritas yang jelas yang terlihat justru tambal sulam peraturan**. Model *"top down"* dalam proses pembuatan kebijakan negara masih melekat, kebijakan-kebijakan tidak memuat apa yang seharusnya dilakukan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, apalagi memuat skala prioritas untuk mengembangkan kehidupan yang lebih demokratis berdasarkan penegakan hukum yang jujur dan adil. Dalam amandemen UUD 1945, mekanisme UU tidak jelas menempatkan antara badan yang memberikan persetujuan dan lembaga yang mengesahkan Undang-undang, yang akibatnya akan menghasilkan interpretasi dan penafsiran-penafsiran beragam di setiap lembaga negara. Hal ini dikarenakan pembahasan dalam konteks lembaga-lembaga negara tidak secara lengkap dalam satu pembahasan. Hal yang lain yang dapat dilihat adalah perubahan terhadap posisi kewenangan DPR yang tidak sekaligus bersamaan dengan pembahasan perubahan terhadap posisi dan kewenangan presiden dan MPR. Selain itu dalam Amandemen UUD 1945 dalam Bab tentang HAM tidak diatur secara jelas kewajiban negara untuk melindungi HAM, memajukan, menegakan dan melaksanakan HAK asasi manusia, tapi lebih menekankan kewajiban individu sebagaimana yang terlihat pada pasal 28C (1), 28D (2), 28 F dan 28 (1). Hal yang dapat dilihat, seperti tertundanya perubahan terhadap

materi kekuasaan kehakiman dan penegakan hukum, menambah tidak mencerminkan anggota MPR mempunyai skala prioritas yang jelas, yang nampak adanya ketidak sungguhan terhadap reformasi hukum.

Yang ketiga, perubahan dan aturan yang dibuat ternyata menurut pengamatan pengkaji, tidak seluruhnya para pembuat kebijakan **memahami materi yang sedang dibahas**, hal ini dipahami karena memang **tidak diawali dengan studi** yang mendalam, yang akibatnya membuat rumusan yang telah diputuskan maupun yang masih berupa rancangan, belum diatur secara jelas, sistematis dan komprehensif hingga menjadi masalah dalam implementasinya. Sebagai contoh sebagian besar anggota PAH I yang disertai tugas mempersiapkan materi amandemen adalah juga anggota DPR dan pengurus Partai politik, hal ini sudah pasti mempunyai beban tugas ganda baik di DPR maupun di parpolnya. Keterbatasan waktu tentu itu mempengaruhi efektivitas kinerjanya dalam merancang amandemen yang cenderung dibuat terburu-buru. Kemudian ditambah dengan kurangnya kapabilitas para pembuat undang-undang, dengan tidak adanya content draft secara sistematis sebagai langkah awal dan mendasar. Maka sebagai contoh ketika sedang membahas materi pemilu, seorang anggota ada yang mengusulkan untuk ditunda dan dikembalikan pada rumusan yang lama. Padahal semua tahu bahwa UUD 1945 tidak mengatur pemilu.

Contoh yang lain yang dapat diberikan, seperti terlihat dalam UU KKN No. 28/1999 pasal 8 (1) tentang peran kontrol masyarakat dan pasal 9 (1) pemberian sanksi jika tidak memberikan kesaksiannya, sudah dapat dipastikan UU KKN dalam pasal ini akan sulit diimplementasikan di masyarakat dalam menghapus KKN.

Yang keempat banyaknya undang-undang yang **saling tumpang tindih** maupun yang **saling kontradiktif**. Hal ini dipahami, karena memang dalam penyusunannya sebagaimana telah sedikit dikatakan di atas. Tidak mempunyai nilai yang menyertai perumusannya, yang ada lebih banyak menimbulkan perdebatan yang sifatnya teknis belaka. Makanya tidak aneh jika ada peraturan yang rancu dan tumpang tindih baik dengan UUD maupun perundang-undangan yang dibawah UUD seperti TAP MPR, Perpu maupun Perda di daerah. Selain itu adanya paradoks dan inkonsistensi yang dapat dilihat pada pasal-pasal yang secara redaksional tidak signifikan dengan arah reformasi. Hal ini misalnya terlihat pada UU No. 26/2000 pada pasal 18 dan 21. kemudian tentang Kekuasaan Kehakiman pada TAP MPR No. III/2000 pada pasal 51 ayat 1 yang menyatakan pemberian *judicial review* kepada MPR. Contoh yang lain yaitu pertentangan pasal 26 ayat 1 dan 2 dalam Amandemen UUD 1945 dan UU HAM No. 26/2000 yang saling tumpang tindih dengan pasal 28 ayat 1 UUD 1945.

Berangkat dari kesimpulan-kesimpulan di atas, terlihat begitu banyak kelemahan dan kekurangan-kekurangan yang muncul dalam setiap kebijakan negara. Perkembangan yang terjadi selama 4 tahun perjuangan reformasi semakin tak terarah dan cenderung pasif alias mati suri, Tidak semuanya memang kebijakan-kebijakan negara yang dihasilkan banyak kelemahan, ada yang sesuai aspirasi dan cita-cita reformasi. Akan tetapi jikalau dibandingkan dengan jumlah yang tidak sejalan dengan aspirasi rakyat jumlahnya teramat kecil. Tujuan untuk menata ulang sistem kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang selama ini masih belajar berdemokratis untuk selalu berpihak kepada rakyat dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, akan ada tarik menarik kekuatan khususnya dengan anti demokrasi dan penjaga *status quo*. Oleh karena itu reformasi yang lamban akan tetapi bergulir ini dalam atmosfer keterbukaan yang masih terjaga, reformasi harus terus menerus dikawal sampai titik perubahan yang diharapkan bersama. Kebijakan-kebijakan negara harus tetap dikritisi, disadarkan, dan diberikan masukan hingga terbentuk dimana kedaulatan rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dan negara yang menjunjung hukum, dalam konteks sebenar-benarnya negara hukum.

Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut di atas, kami mengajukan Rekomendasi sebagai berikut :

1. Revisi terhadap undang-undang baik dalam amandemen UUD 1945, maupun terbenjurnya kebijakan negara dalam peraturan baru, harus mengedepankan kepentingan rakyat, dan harus menata ulang

sistem ketatanegaraan yang demokratis, mengedepankan dan memberikan jaminan terhadap perlindungan HAM yang universal.

2. Harus membuka ruang partisipasi politik rakyat yang lebih luas dalam membentuk arah kebijakan dan jalannya negara. Dan semua lembaga bertanggung jawab kepada rakyat langsung, yang dalam mekanismenya dalam masalah menyangkut hajat rakyat banyak tidak diwakili oleh lembaga apapun.
3. Adanya skala prioritas dalam merivisi atau membuat undang-undang baru bagi para pembuat kebijakan. Karena selama ini yang dilakukan para pembuat kebijakan dilakukan secara *partial*, tambal sulam undang-undang hingga yang dijalankan terkesan sekedar mengakomodasi tuntutan, tidak dilakukan untuk masa depan atau pandangan negara dan bangsa ke depan. Hingga yang terjadi undang-undang yang dibuat dengan terburu-buru tanpa memikirkan dampak ke depan.
4. revisi dan pembentukan peraturan-peraturan baru, harus dilaksanakan dengan sistematis, komprehensif, dan didahului dengan studi kebijakan negara yang mendalam. Hal ini dilakukan dengan mempersiapkan *content draft* yang diajukan kepada rakyat untuk dipelajari, meminta para ahli dalam bidangnya untuk memberikan masukan, dan kembali dikembalikan kepada rakyat untuk disetujui.

BAB VII

PENUTUP

Dalam membangun system politik demokrasi yang dicita-citakan, kebijakan-kebijakan negara harus dilandaskan dengan system hokum. Sedangkan hokum itu sendiri harus memberi kerangka struktur organisasi formal bagi bekerjanya pranata-pranata politik, juga menumbuhkan akuntabilitas normative dalam pengambilan keputusan dan meningkatkan kapasitas sebagai sarana penyelesaian konplik politik. Hukum yang jujur dan adil.

Berbicara kebijakan negara, merupakan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan negara yang dilakukan secara terarah dan tertantu. Kebijakan negara harus dipertanggung jawabkan kepada publik. Sehingga tidak semua lembaga mempunyai wewenang untuk membuat suatu kebijakan. Dalam perubahan system ketatanegaraan kita ada tiga landasan yang seharusnya menjadi perhatian kita dalam membuat kebijakan-kebijakan negara disesuaikan dengan era reformasi sekarang ini. Yaitu yang pertama, landasan hukum dasar dalam hal ini konstitusi atau UUD, amandemen UUD 1945 seyogyanya tidak harus disakralkan kalau memang tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat, dimana arah akan terbentuknya konstitusi baru dimungkinkan. Tentu dalam hal ini harus dilakukan dengan pembentukan komisi independen. Yang kedua kebijakan yang dihasilkan harus dilandasi dengan kedaulatan rakyat dengan ide pemisahan kekuasaan. Yang ketiga, setiap kebijakan negara harus dilandasi dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.

Dilihat dari pemerintahan pasca rezim Soeharto, mulai dari pemerintahan Habibie, Abdurrahman Wahid, sampai pemerintahan Megawati. Adanya revisi maupun lahirnya kebijakan-kebijakan baru, setelah dipelajari dan diteliti dan disimpulkan. Produk kebijakan negara tersebut tidak lebih baik dari produk kebijakan rezim sebelumnya. Malah menimbulkan permasalahan baru. Kebijakan negara tidak merepresentasikan kepentingan masyarakat, tidak memiliki paradigma atau kerangka yang jelas dan tidak didasari teori perubahan konstitusi, dan dilakukan secara partial.

Dalam studi telaah kritis ini, dalam mendiskripsikan kelemahan-kelemahan serta problematikanya, danb untuk memperoleh arah dan kecendrungan dari perubahan kebijakan negara. Diharapkan dapat menjadi dasar untuk menentukan langkah selanjutnya dengan masalah kebijakan negara agar dapat terus dinilai dan dikontrol dalam pengawasan rakyat. Dari studi ini pula diharapkan adanya alasan-alasan yang realistis, kuat, sehingga dapat memberikan masukan yang konkrit dalam setiap materi perubahan maupun mekanismenya. Dan yang terakhir sebagai data dan dokumen untuk diteliti dan dipelajari agar yang akan datang, tentang kelemahan dan problematika perubahan kebijakan negara tidak kembali terulang.

Studi Kritis Atas Kebijakan Masa Reformasi ini, diakui penulis banyak kekurangan dan kelemahan baik dalam materi maupun sistematikanya. Akan tetapi dilatar belakangi semangat untuk perubahan yang lebih baik di masa akan datang, maka studi kritis ini mudah-mudahan dapat menutupi kekurangan-kekurangannya. Dan di waktu yang akan datang akan dapat lebih sempurna.

J. BIDANG KAJIAN DAN KEANGGOTAAN:

NO	BIDANG KAJIAN	PRODUK KEBIJAKAN	TIM PERUMUS
	Konstitusi	Amandemen Perubahan UUD 1945	Kitty Soegondo, SH
	Politik	UU No 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik	Bambang Widjojanto, SH,LLM
		UU No 3 tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum	
		UU No 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR/DPR dan DPRD	
	HAM	UUD 1945 Pasal 28 A Amandemen II	Irianto subiyakto, SH, LLM
		TAP. MPR RI NO XVII Tahun 1998 Tentang HAM	
		UU No 39 Tahun 1999 Tentang HAM	
		UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM	
	Otonomi Daerah	UUD 1945 Pasal 18, Amandemen II	Dadang Trisasongko, SH
		TAP. MPR RI NO IV Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah	
		UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah	
		UU No 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Daerah	
	Kekuasaan Kehakiman / Peradilan Independen	UU No 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No 14 Tahun 1970 Tentang Pokok- Pokok Kekuasaan Kehakiman	Firman Widjaya, SH
		TAP. MPR RI NO III Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang- Undangan	
	KKN /	UU No 28 Tahun 1999 Tentang	Iskandar Soenhadji, SH

	Korupsi	Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN	
		UU No 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	
	Keamanan Negara / Militer	UU No 27 Tahun 1999 Tentang Perubahan KUHP Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Negara	Ahmad Yani, SH
		UU No 56 Tahun 1999 Tentang Rakyat Terlatih	
		RUU Tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya	
		UU No 2 Tahun 2002 Tentang Peran TNI dan Kepolisian	
		UU No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara	
		TAP MPR NO VII Tahun 2000 Tentang Peran TNI dan Kepolisian	
	Pers	UU No 40 Tahun 1999 Tentang Pers	Afnan Malay, SH

KRITIK ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN NEGARA (1998 –2002)

Reformasi sudah melangkah selama 4 tahun. Tumbangnya rezim Soeharto dan masuknya era reformasi hingga kini, pemerintah telah berganti-ganti. Mulai dari Habibie, Abdurrahman Wahid, hingga sampai pemerintahan Megawati. Selama itu pulalah telah banyak kebijakan negara yang direvisi hingga munculnya kebijakan negara yang baru.

Sejumlah kebijakan yang telah direvisi dibuat Pemerintah Habibie (Mai 1998) hingga pemerintahan Megawati (2001-sekarang). Diantaranya yang terpenting adalah Amandemen UUD 1945 yang telah memasuki tahap ke 4 sebagai tahap terakhir dari seluruh perubahan. Kemudian UU di bidang politik, UU di bidang HAM, UU tentang KKN, UU tentang HANKAM, UU tentang Kekuasaan Kehakiman, UU tentang Pemerintahan Daerah, dan UU tentang Pers.

Setelah sekian waktu mengkaji dan meneliti dari penelitian yang bersifat kualitatif ini, untuk mendapatkan gambaran deskriptif mengenai arah dan kecenderungan perubahan kebijakan negara (UUD 1945, dan UU) sepanjang reformasi. Pengkaji mencoba menggali dengan sumber daya yang telah diklasifikasikan dari dokumen-dokumen, tulisan dan kritisan para pakar. Hasilnya pengkaji telah dapat memperoleh hipotesa pertama sebelum didiskusikan, bahwa sejumlah kebijakan yang telah dihasilkan selama periode 1998 - 2002. Terdapat banyak kelemahan dan kekurangan-kekurangan, yang pengkaji klasifikasikan sebagai berikut :

Pertama, terbentuknya beberapa revisi pada undang-undang hingga lahirnya UU baru dari awal reformasi hingga saat ini. Dilakukan dengan masih terbatasnya partisipasi rakyat, peran rakyat terkesan sangat artifical dan simbolik belaka. Yang dimana hasilnya pun menyiratkan kebutuhan jangka pendek dan terkesan tambal sulam, dan yang paling krusial adanya keinginan segelintir elit demi kepentingan pribadi dan kelompoknya. Hal ini terlihat dalam proses amandemen UUD 1945 yang hanya dilakukan hanya segelintir anggota MPR. Andaiapun rakyat dimintakan pendapatnya, pada akhirnya yang menentukan tetap para anggota MPR itu. Dibiidang pembentukan UU yang lain juga dilakukan seperti itu, seperti dalam UU No. 2/1999 pada Pasal 2 dan Pasal 11 yang dimana Prosesnya dipengaruhi begitu banyak kepentingan pribadi. Kemudian yang terlihat pada UU No. 31/1999 tentang KKN. Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22/1999 Pasal 1 ayat 1 dan Pasal 10.

Kedua, Perubahan dan penyusunan UU dengan tidak didasari paradigma dan sistematika yang benar. Hingga yang terjadi dalam UU itu terdapat banyak kerancuan, dan saling tumpang tindih. Dalam Amandemen UUD misalnya, soal mekanisme pembuatan UU tidak jelas menempatkan antara badan yang memberi persetujuan dengan lembaga yang mengesahkan UU. Pada UU Politik, adanya pembedaan kewenangan antara DPR dan DPD pada RUU yang terkait dengan daerah pasal 20 ayat 1. Kemudian pada UU tentang HAM banyaknya kerancuan seperti pada pasal 28 D (2) tentang pekerjaan yang maknanya berusaha menyembunyikan tanggung jawab negara, kemudian pasal 28 C (1) tentang pendidikan , pasal 28 F dan pasal 28 (1) tentang memperoleh informasi.. Sedangkan pada UU No. 26/2000 terjadinya tumpang tindih tentang penegakan hukum pada pasal 18 dan 21. Dalam UU tentang KKN pada UU No. 28/1999. Banyaknya pasal

yang tidak berimbang seperti pasal 8 (1) tentang peran kontrol masyarakat dengan pasal 9 (1) pemberian sanksi jika saksi tidak memberikan kesaksiannya. Di bidang HANKAM terdapat pada pasal 7 (2) tentang ancaman militer, tetapi tidak ada penjelasan ancaman non militer (pasal 7 ayat 3). Di bidang Kekuasaan Kehakiman, TAP MPR No. III/2000 pada pasal 5 (1) tentang 'keanehan' pemberian judicial review kepada MPR. Kemudian pada masalah pemerintahan daerah pada pasal 18 Amandemen kedua UUD 1945 tidak mensistematisir apa yang harus diatur dalam UUD tentang Otonomi Daerah. Dan masih menggunakan paradigma lama, bahwa otonomi hanya sebagai penyerahan wewenang yang terlihat dalam UU No. 22/1999.

Hal yang juga mengganjal yang terjadi pada setiap kebijakan-kebijakan di era reformasi ini adalah interpretasi yang beragam, yang berbeda-beda di setiap lembaga negara, kita lihat contoh berikut ini. Polemik yang terjadi antara presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR terjadi karena sengketa yuridis (perbedaan penafsiran) pada pasal 7 ayat 3. kemudian UU tentang Kekuasaan Kehakiman pada UU No. 35/1999, pada pasal 11 (1 dan 2) tentang pemberian kewenangan akan menimbulkan penafsiran yang berbeda di masing-masing lembaga peradilan, karena pembagian kewenangan ini ternyata masih memerlukan UU lain sesuai lingkungan peradilan masing-masing. Dalam masalah otonomi daerah UU No. 22/1999 yang diimplementasikan dalam PP No. 25/1999 memberikan kewenangan yang luas kepada daerah tanpa batasan yang jelas, akibatnya interpretasi UU ini dijalankan sesuai 'kebutuhan' daerahnya masing-masing.

Ketiga, banyaknya undang-undang yang kontradiktif baik antara pasal dan ayat-ayatnya maupun dengan undang-undang lain. Hal ini terlihat seperti, adanya pertentangan pasal seperti pasal 25 b ayat 1 dan 2 dalam amandemen UUD 1945. Kemudian dalam UU HAM pada UU No. 26/2000 pasal 43 yang berbenturan dengan pasal 28 (1) perubahan kedua UUD 1945 dan pasal 73 menyebabkan semua hak dan kebebasan yang telah dijamin dalam pasal-pasal sebelumnya menjadi kehilangan makna. Pertentangan dalam TAP MPR No. III/2000 pada pasal 2 tentang PERPU yang bertentangan dengan pasal 22 UUD 1945. Dibiidang UU Pemerintah Daerah rumusan pasal 18 ayat 5, berbeda dengan apa yang sebelumnya dirumuskan dalam UU No. 22/1999. Dampak dari perbedaan ini disamping menimbulkan kontradiksi hukum, juga akan menimbulkan interpretasi beragam dalam pelaksanaannya. Dan kontradiktifnya UU Pers pasal 18 dan 4 yang berisi pelarangan menghambat atau menghalangi penyiaran dengan pasal 124, 155 juncto 311 KUHP, yang berisi pasal-pasal penyebar kebencian.

Keempat, adalah undang-undang yang kontra produktif dengan aspirasi dan cita-cita reformasi. Misalnya, materi penegakan hukum dalam Amandemen UUD yang terbatas institusi kejaksaan dan kepolisian saja sehingga akan membuat penegakan menjadi timpang. Di bidang UU HAM dalam rumusan pasal 28 I (1) dimasukkan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang belaku surut (prinsip non retroaktif). Kemudian dalam UU KKN, adanya intervensi Eksekutif terhadap kejaksaan hingga penegakan hukum dan keadilan berdasarkan isyarat politik, dimana hal ini terlihat pada UU No. 31/1999. Sedangkan UU No. 2/2000 bidang HANKAM, kewenangan polisi yang mengedepankan penegakan keamanan, baru kemudian pengayoman masyarakat. Dengan paradigma seperti itu polisi menjadi lebih berwatak militer. Kemudian pada masalah pemerintahan daerah UU No. 22/1999 pada pasal 10 yang berpotensi menghilangkan keanekaragaman daerah dan mematikan potensi masyarakat karena campur tangan pemerintah pusat masih terlalu besar.

Dari uraian-uraian di atas, secara kuantitatif terlihat begitu banyak kelemahan-kelemahan dan problematik yang muncul dalam setiap kebijakan negara. Perkembangan yang terjadi selama 4 tahun ini reformasi semakin tak terarah dan cenderung pasif alias mati suri. Tidak semuanya memang kebijakan-kebijakan negara yang dihasilkan banyak kelemahan, ada yang sesuai aspirasi dan cita-cita reformasi. Akan tetapi jikalau dibandingkan dengan jumlah yang tidak sejalan dengan aspirasi rakyat jumlahnya teramat kecil. Tujuan untuk menata ulang sistem kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang selama ini masih belajar berdemokratis untuk selalu berpihak kepada rakyat dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, akan ada tarik menarik kekuatan khususnya dengan anti demokrasi dan penjaga status quo. Oleh karena itu reformasi yang lamban akan tetapi bergulir ini dalam atmosfir keterbukaan yang masih terjaga, reformasi harus terus menerus

dikawal sampai titik perubahan yang diharapkan bersama. Kebijakan-kebijakan negara harus tetap dikritisi, disadarkan, dan diberikan masukan hingga terbentuk dimana kedaulatan rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dan negara yang menjunjung hukum, dalam konteks sebenar-benarnya negara hukum.