

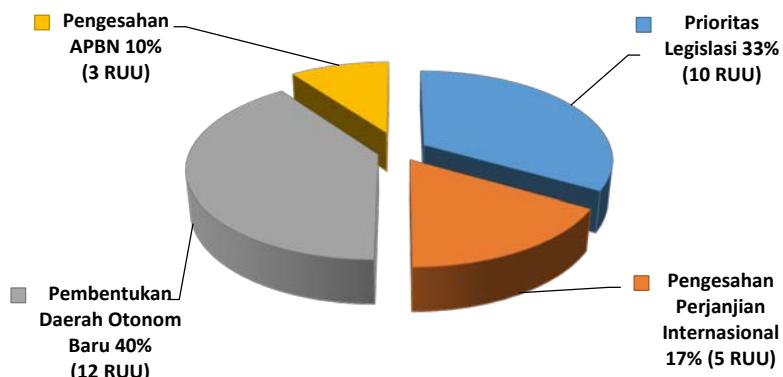
Menyoroti kinerja legislasi DPR dalam perlindungan HAM

Oleh Wahyudi Djafar

Sedikitnya 69 RUU telah ditetapkan oleh DPR sebagai prioritas legislasi yang akan dibahas selama tahun 2012. Namun dalam praktiknya, seperti tahun-tahun sebelumnya, secara kuantitas, capaian legislasi DPR, jauh dari yang direncanakan dalam Prolegnas. DPR hanya mampu menyelesaikan pembahasan 30 RUU dari 69 RUU yang direncanakan. Kurang dari separo.

Dari 30 RUU yang disahkan, hanya 10 RUU yang termasuk dalam daftar prioritas legislasi tahun 2012. Artinya, dari target 69 RUU dalam program legislasi tahun 2012, DPR dan Presiden sekadar mampu menyelesaikan 10 RUU prioritas. Hitung-hitungan tersebut memperlihatkan selama tahun legislasi 2012, DPR dan Presiden hanya mampu menyelesaikan 14,5% dari 69 target legislasi tahun 2012. Situasi ini menggambarkan belum adanya perubahan kinerja legislasi DPR dari tahun ke tahun.

Capaian legislasi DPR tahun 2012



Dari diagram di atas memperlihatkan sebanyak 12 RUU bertema pembentukan daerah otonom baru disahkan di tahun 2012, yang artinya sebanyak 40% dari total capaian legislasi. UU bertema tersebut masih mendominasi capaian legislasi DPR selama periode 2012. Ini seperti tahun-tahun sebelumnya.

Di peringkat kedua sebanyak 10 RUU atau 33% merupakan prioritas legislasi DPR untuk tahun 2012. Selanjutnya di posisi ketiga, 5 RUU pengesahan perjanjian internasional disahkan di tahun 2012, dan terakhir 3 RUU yang berkaitan dengan APBN.

Salah satu faktor utama yang ‘mengganggu’ performa fungsi legislasi DPR ialah banyaknya keterlibatan DPR di dalam proses seleksi pejabat publik. Dalam tahun 2012 saja misalnya, DPR setidaknya harus melakukan seleksi (uji kepatutan dan uji kelayakan) bagi tujuh pimpinan lembaga negara yang lain. Mulai dari seleksi hakim agung, seleksi komisioner Otoritas Jasa Keuangan (OJK), seleksi pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), seleksi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), seleksi anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), seleksi anggota Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), dan seleksi anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

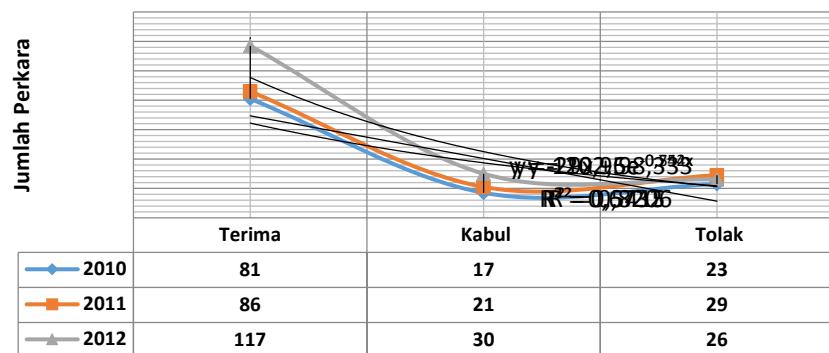
Tentu tidak cukup waktu satu-dua hari untuk merampungkan satu proses seleksi pejabat publik, sehingga kemudian banyak menyita waktu DPR yang seharusnya bisa digunakan dalam pembahasan legislasi. Oleh karena itu apakah tidak lebih baik jika pemusatan kewenangan seleksi pejabat publik yang ada di DPR sebaiknya dibagi-bagi ke lembaga yang lain? DPD misalnya.

Faktor lain yang mempengaruhi rendahnya performa legislasi DPR ialah kebiasaan DPR untuk membahas banyak RUU dalam satu waktu pada satu alat kelengkapan, yang memperlihatkan tiadanya prioritas dari DPR sendiri. Kebiasaan ini berakibat pada buruknya kualitas legislasi serta rendahnya kuantitas pencapaian legislasi, karena dalam satu waktu seorang anggota DPR dalam suatu komisi atau alat kelengkapan lainnya, dipaksa untuk membahas banyak RUU sekaligus. Jika DPR fokus dalam pembahasan setiap RUU, dengan konstitusi dan hak asasi manusia sebagai parameternya tentu tidak akan banyak undang-undang yang berujung dengan pengujian dan pembatalan di Mahkamah Konstitusi.

Lebih jauh, meski dari sisi kuantitas tidak tercapai, apabila ada fokus dalam pembahasan tentu dari sisi kualitas akan lebih terjaga. Tidak seperti sekarang, bukan hanya buruk dari segi kuantitas pencapaian tetapi juga buruk kualitasnya, terbukti dengan banyaknya RUU yang baru disahkan langsung diajukan pengujian ke MK.

Kecenderungan terus meningkatnya jumlah UU yang diajukan pengujinya ke MK bisa dilihat dari statistik perkara yang diterima MK, ada kenaikan yang sangat signifikan dari tahun ke tahun. Sebagai perbandingan, tahun 2010 panitera MK menerima 81 permohonan pengujian undang-undang, tahun 2011 naik meski tidak signifikan dengan 86 permohonan, dan tahun 2012 melonjak menjadi 117 permohonan pengujian undang-undang.

Trend permohonan pengujian undang-undang



Sumber: Data Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK, 2012.

Tidak hanya trend penerimaan perkara pengujian undang-undang yang terus mengalami kenaikan, dari sisi jumlah materi UU (frasa, ayat dan pasal) yang dibatalkan kekuatan mengikatnya juga terus mengalami kenaikan. Jika di tahun 2010 terdapat 17 materi UU yang dibatalkan, tahun 2011 naik menjadi 21, dan melonjak di tahun 2012 menjadi 30. Di tahun 2012, dari 30 RUU yang disahkan oleh DPR, 5 diantaranya (UU APBNP 2012, UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, UU Pendidikan Tinggi, UU Sistem Peradilan Anak, dan UU Perkoperasian) sudah dilakukan pengujian di MK, serta 2 yang lain akan segera didaftarkan pengujian oleh kelompok masyarakat sipil, yakni UU Penanganan Konflik Sosial dan UU Pangan.

Jadi dari 10 RUU prioritas yang disahkan selama tahun 2012, separuh diantaranya diajukan pengujian ke MK. Situasi ini bisa memperlihatkan banyak hal, termasuk makin buruknya kualitas legislasi DPR dan ketidakpercayaan masyarakat kepada DPR, sehingga seluruh perdebatan harus diakhiri di meja pengadilan.

Kompatibilitas legislasi dan hak asasi

Tahun 2012 memang diramaikan dengan pembahasan sejumlah RUU yang materinya kontroversial, karena cenderung membatasi kebebasan sipil dan tidak sejalan dengan keharusan perlindungan hak

asasi manusia. Dalam bidang keamanan misalnya, meneruskan pengesahan RUU Intelijen Negara pada 2011, tahun 2012 dilanjutkan dengan pembahasan RUU Penanganan Konflik Sosial dan RUU Keamanan Nasional. Pembahasan dua RUU tersebut cukup menyedot perhatian publik dikarenakan materinya yang berpotensi mengancam kebebasan sipil. Meski menuai kecaman, DPR dan Pemerintah akhirnya mengesahkan RUU Penanganan Konflik Sosial pada April 2012, menjadi UU No. 7 Tahun 2012. Sedangkan RUU Keamanan Nasional pembahasannya dilanjutkan pada tahun 2013.

Tidak hanya dua RUU tersebut, perhatian publik juga terserap pada pembahasan RUU Organisasi Kemasyarakatan (Ormas), yang materinya mengancam kebebasan berserikat. Antusiasme DPR dan Pemerintah untuk segera mengesahkan RUU Ormas menimbulkan kesan besarnya hasrat mereka untuk melakukan pembatasan terhadap kegiatan organisasi-organisasi non-pemerintah. Pembatasan ini terlihat mulai dari definisi organisasi kemasyarakatan, ruang lingkup yang sangat luas, mekanisme registrasi, larangan kegiatan tanpa adanya batasan yang tegas dan terlalu fleksibel, sehingga mudah disalahgunakan, serta ancaman pembubaran.

Ancaman terhadap hak asasi tidak hanya datang dari lahirnya sejumlah kebijakan yang membatasi kebebasan sipil, tetapi juga muncul dari kebijakan yang menghambat pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya. Polemik mengemuka dengan disahkannya RUU Tata Kelola Pendidikan Tinggi menjadi UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, serta pengesahan RUU Pangan menjadi UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pembentukan wadah tunggal koperasi melalui Dewan Koperasi Indonesia, yang diatur dalam UU Perkoperasiaan juga ditentang sejumlah pihak, karena dianggap membatasi ruang gerak bagi organisasi koperasi.

Dari 30 RUU yang disahkan selama 2012, hanya segelintir diantaranya yang materinya sejalan dengan upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, itu pun merupakan RUU pengesahan perjanjian internasional. Tiga perjanjian internasional yang disahkan ke dalam hukum nasional dalam kerangka penguatan perlindungan hak asasi manusia, yaitu: (1) *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya); (2) *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict* (Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak mengenai Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata);¹ (3) *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* (Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak).²

Kebijakan lain yang dimaksudkan untuk menjamin pemenuhan hak asasi manusia adalah UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Meskipun muncul sejumlah pengajuan permohonan pengujian terhadap undang-undang ini, namun secara umum undang-undang ini bisa dikatakan telah menjamin hak asasi warga negara untuk menggunakan hak politiknya. Sedangkan permasalahan yang mengemuka hingga dibawa ke persidangan Mahkamah Konstitusi lebih terkait dengan verifikasi partai politik, *parliamentary threshold*, dan pembagian wilayah daerah pemilihan.

¹ Protokol opsional ini diadopsi pada 25 May 2000 dan mengikat mulai 18 Januari 2002. 120 negara sudah menandatanganinya dan 162 negara meratifikasinya. Indonesia menandatanganinya pada 21 September 2001 dan meratifikasinya pada 24 September 2012. Selengkapnya lihat di http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&lang=en.

² Protokol opsional ini diadopsi pada 25 May 2000 dan mengikat mulai 18 Januari 2002. 120 negara sudah menandatanganinya dan 162 negara meratifikasinya. Indonesia menandatanganinya pada 21 September 2001 dan meratifikasinya pada 24 September 2012. Selengkapnya lihat di http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en.

Mengukur tingkat keterpatuan

Hak asasi manusia tentu harus menjadi sandaran dalam setiap pembentukan kebijakan negara, termasuk pada tingkat legislasi, sebab tujuan pembuatan kebijakan negara yang utama adalah dalam rangka pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia, sebagaimana ditegaskan di dalam tujuan negara. Oleh karena itu setiap rancangan undang-undang maupun undang-undang pastilah memiliki keterkaitan dengan hak asasi manusia. Kadar keterkaitannya yang kemudian berbeda-beda antara satu dengan yang lain, ada undang-undang secara langsung berpengaruh dalam upaya perlindungan dan pemenuhan HAM, ada pula undang-undang yang tidak secara langsung berpengaruh dengan upaya perlindungan HAM, meski HAM tetap harus menjadi basis pembentukannya.

Berdasar pada substansi sebuah kebijakan, level pertautan (*engagement*)³ antara kebijakan dengan hak asasi manusia, setidaknya dapat dibagi menjadi tiga kriteria, yaitu pertautan sangat langsung (*close engagement*), pertautan langsung (*direct engagement*), dan pertautan tidak langsung (*non-direct engagement*).

Pertautan sangat langsung maksudnya ialah ketika suatu undang-undang disahkan maka dia akan langsung berpengaruh pada gerak-langkah perlindungan dan penikmatan hak asasi manusia, bisa mendorong tetapi dapat juga menghambat. Pertautan langsung adalah jika suatu undang-undang disahkan, maka ia akan berguna dalam upaya pemenuhan hak asasi manusia, serta tidak secara langsung menghambat akses penikmatan hak asasi. Sedangkan pertautan tidak langsung apabila suatu undang-undang yang disahkan tidak secara langsung akan berpengaruh pada perlindungan dan penikmatan hak asasi manusia.

Menggunakan pendekatan level pertautan tersebut, keseluruhan produk legislasi DPR selama periode 2012 bisa kita pilah menjadi tiga kriteria yang menjelaskan tingkat kedekatan antara produk legislasi sebagai kebijakan, dengan tujuan perlindungan dan pemenuhan HAM, yaitu: *close engagement*, *direct engagement*, dan *non-direct engagement*. Berdasarkan kriteria tersebut dan pembacaan atas substansi legislasi yang ada, maka tujuh UU yang disahkan pada 2012 masuk dalam kategori *close engagement*;⁴ enam UU termasuk *direct engagement*;⁵ dan 17 undang-undang masuk pada kategori *non-direct engagement*.⁶

Hasil pembacaan atas seluruh materi muatan produk legislasi yang diselesaikan selama 2012 memperlihatkan bahwa Presiden dan DPR sebagai pelaksana fungsi legislasi lebih banyak menyelesaikan peraturan perundang-undangan yang tidak secara langsung berkaitan dengan upaya perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Sedangkan rencana pembentukan kebijakan yang meterinya memiliki peranan besar dalam upaya pemajuan, pemenuhan dan perlindungan HAM, justru nampak kurang menjadi prioritas pembahasan, sehingga secara kuantitas hasilnya pun minimalis.

³ Teori pertautan (*theories of engagement*) salah satunya dikemukakan oleh Habermas (1981) ketika menjelaskan hubungan pertautan antara gerakan sosial dengan kewarganegaraan. Teori ini kemudian juga digunakan oleh Ellison (2000) saat memperlihatkan hubungan keterkaitan antara pemahaman sosiologis gerakan sosial dan pemahaman sosiologis kewarganegaraan. Lihat J. Habermas, 'New social movements', *Telos*, 49, 33–7, 1981. Lihat pula N. Ellison, 'Proactive and defensive engagement: social citizenship in a changing public sphere', *Sociological Research Online*, 5, (3), 2000, dapat diakses di <http://www.socresonline.org.uk/5/3/ellison.html>. Juga lihat: Angharad E. Beckett, *Citizenship and Vulnerability: Disability and Issues of Social and Political Engagement*, (New York: Palgrave Macmillan, 2006).

⁴ Termasuk dalam kategori ini adalah UU PKS, UU Pemilu, UU Pendidikan Tinggi, UU Pangan, Pengesahan konvensi perlindungan buruh migran dan keluarganya, serta dua protokol opsional tentang hak-hak anak.

⁵ Termasuk dalam kategori ini adalah UU Sistem Peradilan Anak, UU Perkoperasian, UU Lembaga Keuangan Mikro, Pengesahan konvensi terorisme ASEAN, dan dua UU pengesahan APBN.

⁶ Termasuk dalam kategori ini ialah sejumlah UU tentang pembentukan daerah otonom baru, UU Veteran, UU Industri Pertahanan, UU Keistimewaan Yogyakarta, dan pengesahan mutual legal assistance in criminal matters.

Parahnya, dari yang minimalis tersebut masih terdapat beberapa UU yang substansinya justru tidak sejalan dengan upaya perlindungan HAM atau potensial menjadi penghambat dalam upaya negara memenuhi hak asasi manusia warganya. Temuan tersebut diperkuat dengan tidak dibahasnya atau tidak selesainya pembahasan sejumlah RUU yang diharapkan publik, karena kehadirannya akan memberikan angin segar bagi perlindungan HAM, seperti RUU KUHAP, RUU Kesetaraan Gender, RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat, serta RUU Perlindungan Pekerja Rumah Tangga. Selain itu rencana ratifikasi sejumlah perjanjian internasional yang bertalian erat dengan jaminan perlindungan HAM, seperti konvensi anti-penghilangan paksa, protokol opsional konvensi menentang penyiksaan, serta Statuta Roma 1998, nasibnya juga terkatung-katung, tidak ada progres berarti.

Kondisi ini memperlihatkan belum berubahnya trend legislasi DPR dari tahun ke tahun yang masih menitikberatkan pada percepatan pembahasan RUU yang memiliki nilai politik tinggi, menguntungkan kepentingan partai-partai di DPR, dan secara substansial mudah dibahas. Hipotesis ini salah satunya bisa dilihat dari tingginya angka legislasi pembentukan daerah otonom baru, meski di dalamnya dibalut dengan isu pelayanan publik dan demokratisasi, namun sejatinya sangat berkait dengan bagi-bagi kekuasaan partai-partai politik yang berkuasa.⁷ Kebijakan ini tentunya sangat tidak sejalan dengan banyaknya kritik keras terhadap tingginya angka pemekaran wilayah, yang hasilnya sebagian besar tidak berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan warga.

Belum dijadikannya perlindungan dan pemenuhan HAM yang merupakan mandat konstitusi, sebagai prioritas legislasi juga bisa dilihat dari dampak suatu materi legislasi, apakah memperkuat atau melemahkan perlindungan hak asasi manusia? Dilihat dari dampak substantifnya, yang merupakan imbas dari penormaan suatu undang-undang dalam kompatibilitasnya dengan hak asasi manusia, produk legislasi DPR setidaknya dapat dipilah ke dalam tiga kriteria, yaitu: (1) *strengthening* (memperkuat), bagi legislasi yang memperkuat perlindungan hak asasi; (2) *weakening* (melemahkan), bagi legislasi yang memperlemah hak asasi; dan (3) *implementing* (melaksanakan), bagi legislasi yang fungsinya melaksanakan hak asasi, tidak memperkuat atau memperlemah perlindungan hak asasi manusia, termasuk dalam kategori ini ialah legislasi yang masuk kriteria *non-direct engagement* (tidak memiliki keterpautan langsung).

Bersandar pada dampak yang ditimbulkan oleh suatu produk legislasi, selama periode legislasi 2012, terlihat tiga UU yang materinya berdampak pada penguatan upaya pemajuan dan perlindungan HAM, demikian juga terdapat tiga UU yang materinya sebaliknya, memperlemah upaya pemajuan dan perlindungan HAM. Sedangkan 24 undang-undang sisanya, meski tidak memperlemah perlindungan hak asasi manusia, namun materinya juga tidak ditujukan dalam rangka penguatan upaya pemajuan dan perlindungan HAM.⁸

Minimnya capaian UU yang materinya ditujukan untuk meningkatkan dan memperkuat upaya pemajuan dan perlindungan HAM lagi-lagi memperlihatkan bahwa HAM belum menjadi fokus dan perhatian utama DPR dalam penciptaan kebijakan legislasi. Bisa dikatakan, inisiatif DPR rendah untuk melakukan pembahasan dan pembentukan undang-undang yang berimplikasi positif bagi penguatan HAM.

Masih adanya UU yang kontraproduktif dengan upaya pemajuan dan perlindungan HAM juga menunjukkan kepada kita tentang belum baiknya internalisasi norma-norma HAM oleh DPR pada setiap pembahasan materi legislasi. Mengapa demikian? Selama ini selain dipengaruhi oleh keterbatasan pengetahuan tentang HAM, serta tidak digunakannya HAM sebagai parameter utama dalam setiap pembahasan legislasi, tingginya politik transaksional di DPR juga sangat berpengaruh terhadap banyaknya undang-undang yang materinya berseberangan dengan upaya pemajuan dan perlindungan HAM. Negosiasi kepentingan seringkali masih menjadi pijakan utama DPR ketika akan merumuskan

⁷ Lihat Wahyudi Djafar, dkk, HAM dalam Pusaran Politik Transaksional, (Jakarta: ELSAM, 2011), hal. 40.

⁸ Memperkuat pemajuan dan perlindungan HAM: 3 undang-undang pengesahan instrumen internasional HAM; Memperlemah: UU Penanganan Konflik Sosial, UU Pendidikan Tinggi, dan UU Pangan.

dan menyutujui suatu materi legislasi, sehingga rumusan yang jelas bertabrakan dengan konstitusi dan hak asasi bisa tetap dipaksakan untuk disahkan.

Proyeksi tahun 2013

Pada paripurna penutupan masa sidang Desember 2012, DPR telah menetapkan prioritas legislasi untuk tahun 2013. Tercatat 70 RUU menjadi prioritas legislasi DPR tahun 2013, mayoritas diantaranya ialah RUU yang sebelumnya sudah diprioritaskan pada tahun 2012, namun gagal dibahas atau atau luncuran tahun 2012 (sudah dibahas namun belum disahkan). Terhadap susunan prioritas legislasi ini beberapa RUU patut diapresiasi dan didorong pembahasannya, antara lain: RUU Perubahan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, dalam kerangka penguatan Komnas HAM dan perlindungan pembela HAM; RUU Perubahan UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi Korban; RUU Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; RUU Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana; RUU Perlindungan Pekerja Indonesia di Luar Negeri; RUU Perlindungan PRT; RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat; serta RUU Pertanahan.

Sebaliknya, patut juga disayangkan karena DPR memprioritaskan kembali pembahasan sejumlah RUU yang ditolak oleh mayoritas masyarakat sipil, karena materinya bertentangan dengan hak asasi, yakni RUU Organisasi Kemasyarakatan dan RUU Keamanan Nasional. Selain itu, DPR juga tetap memprioritaskan pembahasan beberapa RUU yang sebetulnya belum mendesak untuk dibahas, serta materinya potensial bertabrakan dengan hak asasi manusia, seperti RUU Rahasia Negara, RUU Komponen Cadangan; serta RUU Pencegahan dan Penindakan Tindak Pidana Terorisme.

Proyeksi tahun 2013, dalam pelaksanaan fungsi legislasi perhatian DPR diprediksi tidak akan lebih baik daripada tahun 2012. Hal ini disebabkan tahun 2013 sudah sangat dekat dengan tahun Pemilu atau tahun politik 2014, sehingga konsentrasi mayoritas anggota DPR akan banyak tersedot pada persiapan pelaksanaan pemilihan umum. Dengan situasi demikian, dari sisi capaian kuantitas legislasi juga sulit untuk lebih baik dari periode tahun 2012. Selain itu dalam konteks materi legislasinya (kualitas legislasi) juga sangat rawan terjadi negosiasi kepentingan demi keuntungan politik dalam rangka persiapan Pemilu 2014.

Pembahasan sejumlah RUU yang materinya cenderung membatasi hak asasi dan bernuansa represif juga nampak akan tetap mendominasi proses legislasi 2013. RUU Ormas dan RUU Kamnas akan menjadi prioritas DPR dan Pemerintah untuk segera disahkan, dan kemudian ditindaklanjuti dengan pembahasan sejumlah RUU represif lainnya. Sementara terhadap RUU yang meterinya memiliki kontribusi tinggi dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi, berkaca pada tahun sebelumnya, masih menjadi tanda tanya besar, apakah DPR akan membahasnya atau meninggalkannya kembali? Oleh karena itu dibutuhkan dorongan kuat untuk mengubah performa legislasi DPR, khususnya terkait dengan fokus dan strategi pembahasan, serta agar DPR mendahulukan pembahasan RUU yang memiliki peran penting dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.