

ANALISIS DOKUMENTASI HAK ASASI MANUSIA

ASASI



Mencermati Warisan Otoritarianisme





Demokrasi yang terpusat pada pemilihan umum atau *electoral democracy* hanya memberi kesempatan pada kekuatan neoliberal dan predatoris untuk bergantian menguasai lembaga-lembaga negara di pusat maupun daerah. Hasil dari pertarungan ini adalah kombinasi yang amat buruk: liberalisasi di bidang ekonomi dan konservatif di bidang politik. Kemunculan pejabat dan anggota DPR di pusat dan daerah dari kalangan akademik maupun gerakan sosial belum mampu mengimbangi kecenderungan ini, apalagi membawa perubahan yang berarti.

(dok:wahyudidjafar.wordpress.com).

Kolom

perspektif 18-21

Menjejaki Kembali Problematika Hukum Indonesia

Fungsi hukum bukan hanya diorientasikan pada fungsi atau peran yang normatif-instrumentalis (legal-formal), seperti pembatasan penyelewengan kekuasaan, namun juga didorong untuk mewujudkan pemberdayaan masyarakat, dan mendorong demokratisasi sistem politik, serta merealisasikan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

kegiatan 22-23

Catatan Hasil Pengujian UU Pelarangan Buku

Pengujian undang-undang merupakan satu cara advokasi kebijakan. Elsam menjadi bagian dari pemohon pengujian kedua undang-undang tersebut

profil elsam 24

editorial 04

Dalam Belitan Warisan Masa Lalu

Kita sedang menyaksikan suatu ironi dimana pendulum perubahan bergerak ke kondisi awal yang justru ingin diubah; alih-alih menarik garis dari praktek otoritarian di masa lalu, yang sedang kita hadapi adalah gagasan perubahan yang justru reproduksi dan menghidupkan warisan masa lalu.

laporan utama 5 - 14

Nepotisme a la Reformasi: Pelanggaran Kuasa Orba lewat Sekongkol Bisnis Politik

Selama partai politik tidak berbenah menjadi semakin demokratis dan akuntabel, dunia politik diyakini tidak akan beres dan bersih. Kooptasi sedemikian rupa dari kartel bisnis terhadap struktur dan kebijakan partai menjadikannya tidak lagi sebagai alat representasi kepentingan rakyat.

Menakar Kepemimpinan Nasional

Gaya kepemimpinan yang akomodatif dan transaksional sepanjang kepemimpinan Presiden SBY yang kemudian menghadirkan wajah baru politik nasional, dengan apa yang disebut oleh sebagian kalangan dengan istilah plutokrasi. Suatu wajah pemerintahan yang kekuasaannya (kratos) berdasar atas kepemilikan kekayaan (ploutos). Kepopuleran menjadi dasar berpolitik. Membangun citra diri menjadi jauh lebih penting ketimbang menyelesaikan problem kenegaraan.

Ratu dan Raja Kecil di Tanah Para Jawara

Banten menjadi pengalaman untuk melihat contoh kegagalan desentralisasi dan demokratisasi lokal dalam mensejahterakan kehidupan masyarakat. Desentralisasi yang justru memberi dampak negatif karena pada kenyataannya hanya memfasilitasi lahirnya para penguasa lokal yang hegemonik.

nasional 15-17

Mendorong Ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa

Berbagai fakta yang menunjukkan meluasnya praktik penghilangan paksa dilakukan sebagai metode teror negara terhadap rakyatnya telah membuka mata dunia betapa ngerinya sifat dasar kejahatan kemanusiaan ini. Penghilangan paksa adalah sebuah kejahatan yang membuka ruang seluas-luasnya bagi pelanggaran-pelanggaran HAM lainnya.

Redaksional

Penanggung Jawab/Pemimpin Redaksi:
Indriaswati Dyah Saptaningrum

Redaktur Pelaksana:
Widiyanto

Dewan Redaksi:
Widiyanto, Indriaswati Dyah Saptaningrum,
Otto Adi Yulianto

Redaktur:
Ikhana Indah, Betty Yolanda, Indriaswati DS,
Otto Adi Yulianto, Triana Dyah, Wahyu
Wagiman

Sekretaris Redaksi:
Triana Dyah

Sirkulasi/Distribusi:
Khumaedy

Desain & Tata Letak:
alang-alang

Penerbit:
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
(ELSAM)

Alamat Redaksi:
Jl. Siaga II No. 31, Pejaten Barat, Pasar
Minggu, Jakarta 12510,
Telepon: (021) 7972662, 79192564
Faximile: (021) 79192519

E-mail:
office@elsam.or.id, asasi@elsam.or.id

Website:
Www.elsam.or.id

Redaksi senang menerima tulisan, saran, kritik dan komentar dari pembaca. Buletin ASASI bisa diperoleh secara rutin. Kirimkan nama dan alamat lengkap ke redaksi. Kami juga menerima pengganti biaya cetak dan distribusi berapapun nilainya. Transfer ke rekening

ELSAM Bank Mandiri Cabang Pasar
Minggu No. 127.00.0412864-9

surat pembaca

Dari Perpustakaan Universitas Negeri Malang:

"Kami beritahukan dengan hormat bahwa kiriman bahan pustaka untuk Perpustakaan Universitas Negeri Malang (UNM) sudah kami terima dengan baik. Kiriman tersebut sangat bermanfaat bagi penambahan koleksi di perpustakaan kami.

Harapan kami, kerja sama yang selama ini telah kita lakukan dapat lebih ditingkatkan untuk masa yang akan datang, sehingga kita bisa saling mengisi kekurangan masing-masing.

Atas perhatian dan bantuan yang Saudara berikan, kami menyampaikan banyak terima kasih."

Malang, 8 November 2010.

Drs. Darmono M.Si

Kepala Perpustakaan

KITLV:

"Dengan hormat,
Bersama ini kami ucapkan terima kasih atas kiriman dua nomor majalah Asasi edisi Juli-Agustus dan September-Oktober kepada Perpustakaan KITLV. Kami akan mengirimkannya ke Perpustakaan Leiden.

Nama ELSAM akan kami sampaikan ke Leiden sebagai salah satu pemberi hadiah bagi Perpustakaan KITLV yang akan dimuat dalam laporan tahunan KITLV (Jaarverslag).

Kami sangat menghargai budi baik ELSAM dan semoga hubungan kerja sama kita akan terus berjalan lancar.

Jakarta, 28 Oktober 2010

Dr. Roger Tol

Direktur



Tulisan, saran, kritik, dan komentar dari teman-teman dapat dikirimkan via email di bawah ini:

asasi@elsam.or.id

Dalam Belitan Warisan Masa Lalu

Tahun ini dua belas tahun berlalu sejak genderang pertama 'reformasi' bergulir. Keberhasilan berbagai kelompok masyarakat dan elit politik menggeser figur kuat Soeharto yang menjadi representasi regim Orde Baru yang berkuasa lebih dari tiga puluh lima tahun memberi harapan baru untuk menjalankan proyek besar menata ulang struktur politik dan ketatanegaraan Indonesia. Kala itu, setidaknya tiga agenda besar segera ditindaklanjuti, pertama, memberikan jaminan tidak berulangnya kesewenangan kuasa dengan memperkuat komitmen perlindungan HAM, upaya meletakkan dasar tata kelola pemerintahan yang demokratis dan menghilangkan praktek KKN, dan dengan demikian dapat mewujudkan agenda ketiga yakni penguatan regulasi dan sistem ekonomi yang lebih akuntabel dan berkelanjutan.

Dalam sekejap, dengan dukungan penuh aktor-aktor internasional, sejumlah proyek penataan ulang institusi dan mesin pemerintahan berlangsung, mulai dari perubahan sistem electoral yang memungkinkan pemilihan langsung untuk presiden, kepala daerah dan anggota legislatif di tingkat pusat dan daerah, penerapan 'desentralisasi', pembentukan institusi institusi baru yang diharapkan dapat memperkuat gagasan '*check and balances*' seperti Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, dan berbagai komisi negara lainnya, reformasi kelembagaan dan birokrasi, yang mencakup perumusan puluhan cetak biru reformasi institusional. Singkatnya, cetak biru dan keterlibatan masyarakat dalam tim perubahan internal kelembagaan menjadi rumus umum yang diterapkan.

Agenda besar lain, merefleksikan kegerahan pilar ekonomi dan pegiat usaha, yang gerah dengan praktek ekonomi rente. Didukung oleh kekuatan internasional berskala besar seperti Bank Dunia, ADB, berbagai inisiatif digerakkan untuk memastikan adanya perubahan regulasi untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai '*enabling environment*' untuk pasar dan kegiatan ekonomi. Hal ini meski tak secara eksplisit dirumuskan mencakup perubahan dan pengurangan sepak terjang negara terhadap pasar, dan upaya menundukkan berbagai wilayah yang di jaman Orde Baru dikelola oleh negara, seperti pelayanan publik mencakup layanan kesehatan, air dan sanitasi, listrik dan transportasi, dan industri dasar. Termasuk dalam desain ini adalah memotong kecenderungan sentralisme birokrasi di bawah Orde Baru yang kemudian lahir dalam skema

desentralisasi dan otonomi khusus di dua daerah yakni Aceh dan Papua.

Proses serupa berlangsung dengan agenda besar Hak Asasi Manusia. Sesaat sesudah reformasi bergulir, salah satu ketentuan perundang-undangan yang lahir adalah undang-undang mengenai ratifikasi konvensi menentang Penyiksaan, yang diikuti dengan serangkaian pembaharuan mencakup pembaharuan konstitusional maupun perundang-undangan, ratifikasi berbagai konvensi utama HAM, dan pembentukan institusi baru seperti pengadilan HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, ataupun unit kerja baru dalam birokrasi negara untuk hak asasi manusia, seperti RAN HAM.

Di atas kertas, seluruh perkembangan tersebut menjanjikan suatu perbaikan kondisi menggembirakan. Persoalannya, realitas keseharian yang terjadi justru menunjukkan suatu paradoks dari teks-teks tersebut. Realitas oligarki politik dan reproduksi sistem politik yang bersifat predatoris di tingkat lokal sebagai hasil dari desentralisasi menyuguhkan daftar panjang keberhasilan elit politik lama menduduki posisi-posisi politik di tingkat lokal. Serupa dengan itu, kegagalan menghadirkan rangkaian teks tersebut sebagai realitas konkrit perlindungan HAM tergambar dari asingnya negara dari ritual kamsan para korban di depan Istana negara yang dalam kediamannya mencoba melawan proses pelupaan negara atas berbagai praktek penghilangan paksa, pembunuhan sewenang-wenang dan berbagai praktek kekerasan negara lain di masa lalu.

Kita sedang menyaksikan suatu ironi dimana pendulum perubahan bergerak ke kondisi awal yang justru ingin diubah; alih-alih menarik garis dari praktek otoritarian di masa lalu, yang sedang kita hadapi adalah gagasan perubahan yang justru reproduksi dan menghidupkan warisan masa lalu. Mungkin benar yang diresahkan Milan Kundera, bahwa perjuangan terbesar manusia adalah perjuangan melawan lupa. Lebih tepatnya perjuangan melawan "pelupaan" sehingga ilusi reformasi berujung pada semakin hidupnya warisan praktek otoritarian di masa lalu. [📌]

Indriaswati D. Saptaningrum
Direktur Eksekutif



Nepotisme 'a la' Reformasi: Pelanggengan Kuasa Orba lewat Sekongkol Bisnis Politik

Oleh Ibrahim Zuhdi Fahmy Badoh

(Koordinator Divisi Korupsi Politik Indonesia Corruption Watch)

Era reformasi dipercaya sebagai era perubahan. Reformasi di berbagai bidang terutama lembaga dan mekanisme berdemokrasi telah mengubah struktur kepartaian, parlemen, dan mekanisme mencapai posisi kekuasaan. Dari semula hanya ada tiga kontestan pemilu, kini menjadi multipartai, bahkan dibolehkan juga partai lokal di daerah khusus, seperti Nanggroe Aceh Darussalam. Dari pemilu tak langsung dengan daftar tertutup, sekarang berganti menjadi langsung dengan daftar terbuka dan suara terbanyak. Selain itu, dari hanya berbasis partai politik, saat ini, pengisian jabatan kepala daerah dibuka juga untuk keterwakilan kandidat independen.

Semua perubahan pada struktur dan mekanisme politik dimaksudkan untuk membuka ruang partisipasi politik yang lebih besar. Pengambilan keputusan politik melibatkan semakin besar suara rakyat. Dulu pemilihan gubernur/bupati di era Orde Baru hanya ditentukan oleh tiga sampai lima orang perwakilan Pemerintah Pusat. Daerah hanya memilih atas pilihan yang telah disodorkan Pusat yang kebanyakan dari unsur perwira militer dan birokrat kader Golkar itu. Kini pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat, meski dengan biaya politik yang mahal dan rawan konflik horizontal.

Anehnya, meski sistem telah berganti, lembaga politik terutama parpol dan parlemen telah berubah dalam arti terpolarisasi. Kekuasaan telah terfragmentasi dan terdistribusi lewat munculnya puluhan partai politik baru yang dilegalkan. Meski demikian, aktor-aktor politik tetap belum berubah. Dan ternyata masih didominasi oleh wajah-wajah lama. Yang lebih mengherankan lagi, meski telah berubah warna dan lambang parpol praktek kebijakan tetap sama: tetap elitis, beraksesoris jargon, dan korup luar biasa.

Ternyata lembaga politik seperti parlemen baik di puast maupun daerah saat ini masih belum bisa diharapkan. Alih-alih menjadi tempat intermediasi kepentingan dan aspirasi, lembaga ini justru menjadi ajang transaksi. Oligarki elit yang dilatari semata kepentingan politik praktis dan bisnis masih dominan mewarnai kasus-kasus korupsi di parlemen.

Memang ada yang terlupa atau belum tuntas dalam mereformasi ranah publik kita, terutama dunia politik. Selama partai politik tidak berbenah menjadi semakin demokratis dan akuntabel terutama terkait

transparansi pendanaannya. Dunia politik diyakini tidak akan beres dan bersih. Kooptasi sedemikian rupa dari kartel bisnis terhadap struktur dan kebijakan partai menjadikannya tidak lagi sebagai alat representasi kepentingan rakyat. Melainkan alat pembajakan bisnis untuk berebut rente di sektor publik. Reformasi pun kian tak terlihat lagi membawa perubahan. Fragmentasi kepentingan politik di era reformasi yang sedemikian pelik membuat dunia kebijakan kian terpuruk. Bahkan lebih buruk dari masa Orde Baru yang masih memiliki kontrol di ranah kebijakan politik cukup kuat.

Sekongkol Bisnis-Politik

Persekongkolan jahat antara kepentingan bisnis dan politik diyakini menjadi sebab utama mandegnya reformasi di dunia politik. Sekongkol bisnis dan politik terutama dapat terbaca di ranah rekrutmen politik. Pekatnya kepentingan bisnis seringkali meramalkan ajang suksesi partai politik. Sekarang ini, hampir semua partai politik besar dan berpengaruh, dipimpin oleh figur pengusaha. Dan fenomena ini terus berlanjut pada struktur kepengurusan hingga tingkat kabupaten/kota dan ranting partai tersebut. Alat verifikasi paling aktual tentang pembajakan bisnis terhadap politik terbaca pada daftar kandidat partai politik pada masa pemilu. Sudah dapat ditebak bahwa yang akhirnya menguasai parlemen pusat dan daerah berlatar pengusaha.

Memang tidak selamanya buruk. Banyak elit yang yakin masuknya aktor bisnis ke dunia politik menunjukkan kemajuan dan modernisasi partai. Jusuf Kalla, seorang pengusaha, mantan Ketua Partai Golkar dan mantan Wakil Presiden yakin bahwa pengusaha akan membawa partai lebih profesional dan mandiri. Tapi tidak selalu demikian. Pengusaha yang dipandang lebih kebal suap dan tidak korup terbukti menggunakan posisi politik untuk proteksi dan akumulasi bisnis. Kasus-kasus korupsi di DPR menunjukkan pengaruh langsung posisi politik pengusaha untuk menguntungkan kelompok bisnis.

Kolusi Saudagar-Politisi di Indonesia

Dilihat dari sejarah, perselingkuhan pengusaha-penguasa bukan hal baru di Indonesia. Sejak zaman kerajaan di semenanjung pesisir Nusantara mulai

menerima kedatangan kapal layar para Saudagar Arab, Cina dan Eropa. Zaman itu praktek transaksi untuk konsesi bisnis sudah dipraktekkan. Saudagar pendatang yang ingin mendapatkan hak jual-beli dan tukar menukar di kota-kota pesisir harus membayar upeti kepada Raja lewat syahbandar. Upeti ini bervariasi untuk berbagai fasilitas termasuk hak tinggal, gudang di pelabuhan, dan monopoli komoditas tertentu.¹

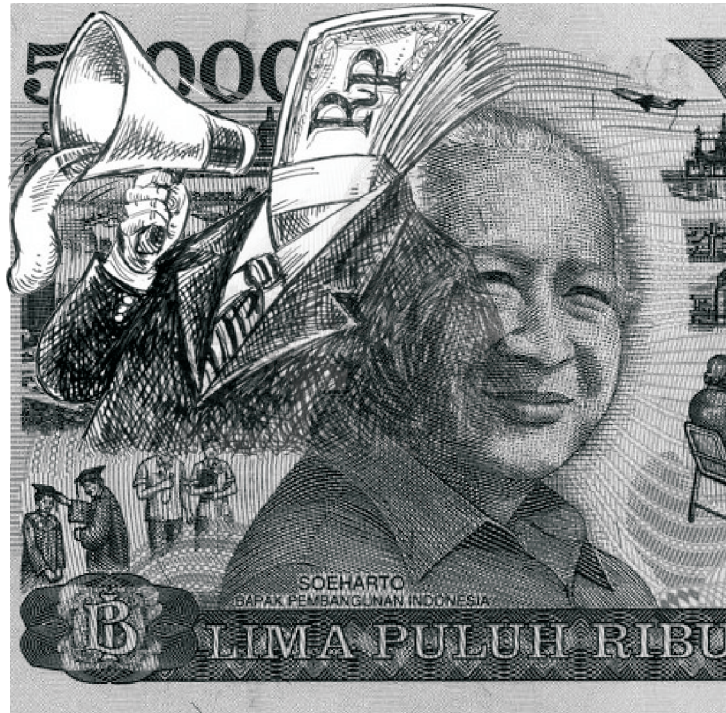
Di zaman pelayaran terbuka, juga terdapat perjanjian antara para raja pesisir tentang hak dagang untuk komoditas tertentu dan hak pelayaran untuk jenis pendatang. Perdagangan cengkeh, pala dan komoditas lain dari Maluku hanya boleh untuk armada dagang Eropa. Armada dagang China bahkan hanya boleh berlayar sampai di Semarang atau Jepara. Inilah cikal bakal Semarang yang berasal dari kata Samto Toalang, menjadi tempat singgah banyak Armada China pada saat itu.²

Sejak zaman Orde Baru, pemberian fasilitas berupa konsesi, lisensi, dan proyek dari anggaran negara sudah menjadi praktek yang lazim. Oleh Orde Baru, kekuatan konglomerasi diberikan hak monopoli pasar komoditas unggulan seperti jeruk dan cengkeh. Selain monopoli juga diberikan kemudahan dalam penguasaan lahan-lahan garapan dan alih fungsi hutan, yang pada akhirnya ditelantarkan.

Bahkan, para konglomerat yang menjadi mitra kapitalis Orde Baru, mendapatkan ijin untuk mendirikan bank umum yang digunakan untuk mengumpulkan uang publik guna membiayai bisnis para pemilik bank. Persekongkolan ini berujung pada krisis likuiditas dan krisis ekonomi di tahun 1997, akibat hutang yang jatuh tempo. Negara kemudian harus menjamin dengan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang nilainya mencapai Rp600 triliun. Bank Indonesia di tahun 2002, mengutip catatan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), mengalami kerugian mencapai Rp84,84 triliun terkait BLBI oleh pemilik 48 bank bermasalah. Catatan terkait BLBI jilid satu ini adalah contoh menarik untuk dibandingkan dengan kasus Century yang sedang menjadi isu sentral sekarang ini.

Paska kasus BLBI jilid satu, persekongkolan terus terjadi di sektor keuangan dan perbankan. Beberapa deret kasus dapat disebut seperti kasus Bank Bali yang melibatkan bendahara Golkar pada saat itu, dan kasus Bulog yang juga disebut *Buloggate*. Kasus ini sempat diseriusi secara politik hingga menjungkalkan Presiden Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenan dan menyeret mantan Ketua Partai Golkar, Akbar Tanjung, ke pengadilan. Jika ditelisik lebih jauh, kasus ini tidak hanya menderetkan beberapa nama politisi sebagai tersangka bahkan terpidana. Tapi juga beberapa pengusaha kelas kakap.

Indikasi perselingkuhan juga pernah terjadi di zaman pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Di penghujung tahun 2002, Megawati mengeluarkan Instruksi Presiden No. 8 tahun 2002 yang sangat kontroversial. Keputusan yang lebih dikenal dengan



ilustrasi: dari berbagai sumber

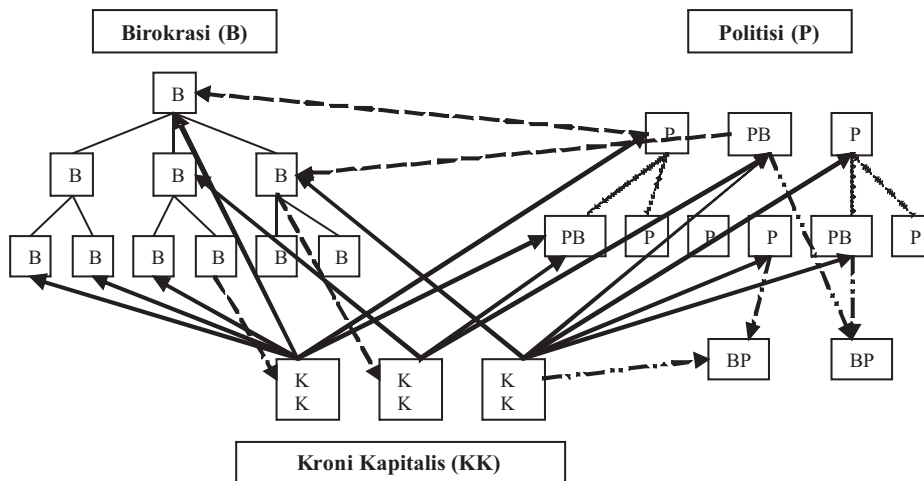
Inpres *release and discharge* ini memberikan pengampunan hukum bagi para pemilik bank yang bermasalah terkait BLBI jika telah memenuhi skim penyelesaian utang (MSAA, MRA/MRNIA dan APU) yang pada saat itu lewat Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Di zaman Megawati, kasus indikasi perselingkuhan politik-bisnis juga terjadi dalam kaitan dengan penjualan aset-aset BLBI dan penjualan BUMN (privatisasi) yang menjadi alasan kebijakan penyelesaian defisit anggaran pada saat itu.

Di zaman Pemerintahan SBY jilid pertama, kasus perselingkuhan penguasa-pengusaha juga banyak mencuat. Kasus lumpur Lapindo adalah salah satu yang tercatat paling fenomenal. Kasus Lapindo yang murni kesalahan korporasi mampu disimpulkan secara politik sebagai fenomena kesalahan alam. Kerugian yang mencapai Rp27,4 triliun menjadi tanggungan negara lewat APBN. Sedangkan PT Lapindo yang dikendalikan penyumbang dana utama kampanye SBY, Aburizal Bakrie, hanya menanggung biaya tanggap darurat sebesar Rp1,3 triliun.

Perselingkuhan pengusaha-penguasa saat ini juga marak terjadi di parlemen. Kasus pencaloan anggaran pondok dan catering haji yang dilakukan oleh KH. Aziddin, anggota Fraksi Partai Demokrat pada saat itu merupakan kasus pertama di DPR. Kasus ini berujung pada pemecatan yang bersangkutan sebagai anggota DPR RI oleh Badan Kehormatan DPR. Namun kasus Aziddin ternyata hanya fenomena pucuk dari sebuah gunung es (*tip of the iceberg*). Selain Aziddin, masih banyak catatan lanjutan terkait korupsi parlemen yang menunjukkan peran pengusaha yang secara langsung

Gambar Pola Hubungan Patronase pasca Soeharto



Sumber: diolah dari diagram *Patron-Client Network* (Khan, 1998)

Keterangan: P : Politisi KK : Kroni Kapitalis PB : Politisi-Pebisnis
 B : Birokrasi BP : Broker Politik
 biaya politik
 Kickback ke birokrat/politisi
 Rent Deployment

Jejaring Politik
 Hirarki Birokrasi

mempengaruhi proyek anggaran untuk menghasilkan keuntungan bagi kroni bisnis dan kroni politik. Kasus lain terjadi pada Bulyan Royan. Anggota Komisi IV DPR RI pada saat itu, terbukti lewat pemeriksaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengarahkan proyek Departemen Perhubungan untuk dikerjakan oleh rekanan bisnisnya.

Fenomena Transisi Politik

Institusi publik modern di Asia Tenggara, seperti birokrasi dan parpol, jamak terpenetrasi oleh jaringan patron-klien informal yang melumpuhkan struktur dan sistem formal dari institusi tersebut (Scott, 1969). Elit penguasa 'gemar' melakukan intervensi dan mengeksploitasi sumberdaya ekonomi dan membina relasi intim dengan kelompok bisnis (Hefner, 1998).

Demokrasi elitis memberikan keleluasaan bagi elit politik untuk menjalankan kekuasaan dengan aturan main tertentu. Menjadi penting untuk mencermati bagaimana kelompok-kelompok elit memperoleh dan menjalankan kekuasaan. Korupsi politik, yang bekerja karena digerakkan oleh kelompok elit, merupakan salah satu siasat untuk berkuasa (Etzioni-Halevy, 2002).

Distribusi kekuasaan dan sumberdaya ekonomi dapat terlihat dari struktur jaringan patronase (lihat gambar di atas). Hubungan *politico-business* tidak hanya dilandasi pertimbangan ekonomi tapi sarat dengan perhitungan politis. Karakteristik perselingkuhan ini adalah, *Pertama*, hubungan itu dilandasi motif demi kekuasaan dan dominasi ekonomi. *Kedua*, saling menguntungkan (simbiosis

mutualisme). Patron dan klien mempertukarkan lisensi, akses terhadap sumberdaya dengan *kickback* material dan dukungan politik. *Ketiga*, interaksi dengan klien dibatasi mekanisme dan aturan main tertentu hanya dengan kroni kapitalis tertentu. *Terakhir*, patron memiliki posisi dan kekuasaan politik terhadap klien.

'*Hubungan mesra*' ini bersifat personal (Khan, 1998), berkembang dari *patron-client* menjadi *corrupt exchanges* (Della Porta dan Vanucci, 1999). Pertukaran tersebut selalu melibatkan jalinan suap yang mengurat dan berakar serta membentuk *politics of privilege*.

Pada masa multipartai, tiada kontrol tunggal dan monopoli dalam ranah politik dan ekonomi. Jejaring kelompok-kelompok politik (politisi, birokrat) tersebar, sedangkan kelompok bisnis mencari patron baru bahkan pengusaha ada yang menduduki jabatan publik.³ Walaupun penguasa berganti, apapun jenis rezimnya, pengusaha berusaha menjadi sekutu bisnis dari penguasa⁴ (Case, 2002).

Konflik Kepentingan

Pernyataan keras Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tentang adanya praktek tidak sehat atau kolusif antara bisnis dan politik ketika bergulirnya kasus Century memang banyak benarnya. Terlepas dari rumor yang memandang hal itu hanyalah upaya menekan sikap Fraksi Partai Golkar terkait Kasus Century, pernyataan SBY ini dapat membuka jalan menyelesaikan problem konflik kepentingan bisnis-politik di Indonesia yang tidak pernah diatur secara serius.

Di zaman Pemerintahan SBY jilid pertama, pengaturan tentang konflik kepentingan sempat juga disorot. SBY sempat secara terbuka menyatakan tengah mempersiapkan sebuah produk hukum setingkat Instruksi Presiden guna membatasi bisnis politisi. Tak pelak lagi, ini akibat gencarnya sorotan publik pada saat itu terhadap wakil presidennya yang dikenal sebagai pengusaha yang juga politisi dari Partai Golkar. Apalagi, beberapa saat setelah menjadi Wakil Presiden, Jusuf Kalla kemudian berhasil meraih tampuk tertinggi kepemimpinan Partai Golkar, yang pada Pemilu 2004 adalah Partai Pemenang Pemilu.

Fenomena pejabat berbisnis hanyalah salah satu dari fenomena konflik kepentingan yang perlu disikapi secara serius dan diatur secara tegas di dalam tata kenegaraan Indonesia. Sistem demokrasi sebagai sebuah filsafat politik menganut kata "persaingan terbuka" sebagai prinsip utama sistem demokrasi bekerja. Tidak heran jika Louis O' Kastrof, seorang sosiolog politik, menegaskan bahwa jika sebuah negara menyatakan menganut demokrasi 'ala Barat, maka secara tidak langsung juga menyatakan menganut sistem ekonomi kapitalistik. Di dalam sistem ekonomi kapitalistik, akses modal di sektor publik terbuka luas, akan tetapi dibatasi oleh aturan yang disepakati secara politik.

Dengan dilatari sistem ekonomi kapitalistik, sistem demokrasi memiliki potensi-potensi kegagalan yang besar, terutama dalam mengatur hubungan ekonomi-politik di balik perumusan kebijakan publik. Praktek suap, kolusi dan berbagai teknik mempengaruhi kebijakan dapat dijalankan oleh kelompok bisnis untuk mempengaruhi kekuasaan politik. Masuk ke dalam dunia politik juga adalah salah satu pilihan seorang pebisnis yang betul-betul serius ingin mendapatkan akses dari sumber daya publik juga untuk beking dan proteksi politik. Praktek yang disebut SBY sebagai "kolusi" bisnis politik dapat dikatakan hal lazim di dunia demokrasi.

Karena itulah, pengaturan tentang persoalan konflik kepentingan bisnis-politik niscaya untuk dimiliki sebuah negara demokrasi. Indonesia salah satunya. Tanpa adanya aturan ini, demokrasi tidak akan mencapai tingkat substansialnya. Malah sebaliknya akan menjadi alat bagi kelompok kapitalis untuk memburu rente dan memperkaya diri sendiri dengan cara membeli kebijakan.

Pengaturan Pejabat Berbisnis


Indonesia termasuk terlambat dalam penerapan pembatasan pejabat berbisnis dibanding negara tetangga, seperti Filipina dan Thailand. Di Filipina, pembatasan pejabat berbisnis diatur di dalam konsitusi. Anggota legislatif di Filipina dilarang menduduki institusi yang dibentuk di masa dia menjabat juga ada larangan secara tegas untuk tidak menerima kontrak proyek atau perilaku khusus lainnya yang dapat mendatangkan keuntungan finansial secara langsung maupun tidak langsung

(Pasal 13 dan 14 Konstitusi Filipina).

Di Thailand pengaturan pembatasan pejabat berbisnis juga terdapat di dalam konstitusi. Pembatasan dilakukan dalam bentuk larangan memiliki saham, usaha atau kerja sama dengan perusahaan tertentu (Pasal 208 Konsitusi Thailand). Pengaturan tentang konflik kepentingan terutama kepentingan bisnis dan politik di Indonesia belum diakomodir dengan baik. Beberapa aturan hanya mengakomodir konflik kepentingan jabatan publik dan jabatan profesional. Pelarangan berbisnis baru diatur terhadap birokrasi (PNS), akan tetapi tingkatan aturannya masih terlalu lemah.

Indonesia harus mulai mengatur secara serius persoalan konflik kepentingan agar tidak terjadi penumpukan kepentingan privat dan kepentingan publik dalam satu orang atau jabatan. Hal ini dapat dimulai di dalam rekrutmen politik. Beberapa peraturan penting yang perlu segera diubah untuk mengakomodir hal ini adalah:

1. UU No. 32 tahun 2004 jo. UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, terutama pasal mengenai persyaratan Calon Kepala Daerah (Gubernur dan Kab/Kota).
2. UU No. 27 tahun 2009 terutama mengenai persyaratan Calon Pengganti Anggota DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
3. Peraturan pengangkatan Menteri Negara.
4. Peraturan pengangkatan Komisaris BUMN/BUMD.

Jika Presiden SBY betul-betul serius membereskan persoalan pengaruh bisnis terhadap politik, maka Presiden harus segera mengajukan undang-undang terkait konflik kepentingan untuk segera dibahas di DPR. Usulan ini harus mengatur agar politisi melepaskan jabatan bisnisnya sebelum mendaftar sebagai pejabat publik termasuk di dunia politik. Hal ini juga untuk membuktikan bahwa kekuatan SBY bukan sekedar rumor politik saja. 

Keterangan

1. Denis Lombart, Nusa Jawa Silang Budaya, Buku Kedua, hal 56.
2. Pramoedya Ananta Toer, Arus Balik.
3. Diantaranya seperti Jusuf Kalla, Aburizal Bakrie, Fahmi Idris, adalah pengusaha *ngetop* yang menjadi anggota Kabinet Indonesia Bersatu. Juga hampir 40 persen anggota DPR dan Ketua Partai Politik adalah pengusaha.
4. Pengalaman di Thailand menunjukkan walau rezim sipil diganti oleh rezim militer, pengusaha akan menyesuaikan diri. Begitu pula di Filipina, pengusaha kroni marcos, begitu terjadi perubahan rezim mereka yang pertama kali berpindah 'perahu' bahkan masuk kedalam institusi publik seperti *Congress* dan eksekutif dan 'menyandera' institusi tersebut (*state captured*).



Menakar Kepemimpinan Nasional

Oleh Tri Chandra Aprianto

(Sekretaris Majelis Syarikat Indonesia Yogyakarta)

Wajah kepemimpinan politik yang sekarang hadir sungguh semakin tak berbentuk. Ini berposisi dengan apa yang pernah dikatakan oleh Michael Vatikotis di *The Jakarta Post* (9-10 Januari 2007) yang menggambarkan dengan sangat optimis, tentang Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY). Bayangan Vatikotis saat itu sistem demokrasi yang hadir di Indonesia lebih menjanjikan ketimbang di negara-negara Asia Tenggara. Presiden SBY telah mengajak rakyatnya meretas jalan demokrasi dan reformasi secara menyakinkan (lihat Pabottingi, 2007:19).

Kini, setahun pada periode kedua kepemimpinan Presiden SBY, wajah politik yang dipertontonkan di negeri semakin tidak elok. Mengapa? *Pertama-tama*, kepemimpinan Presiden SBY lebih menciptakan paradoksal dalam praktek politiknya. Seraya untuk yang *kedua*, pencitraan dalam rangka membangun dinasti kekuasaannya. Ini yang dapat melahirkan hal yang *ketiga*, yaitu sikap pembiaran berbagai praktek politik yang menafikan nilai-nilai dasar hak asasi manusia (HAM) yang terus berlangsung. Kasus penyerangan jemaat Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) di Bekasi dan Ahmadiyah sebagai contoh menonjolnya.

Senam Indah dalam Kolam Oligarki

Presiden SBY merupakan bagian dari elit politik yang pernah mendapat kenikmatan hidup dari sistem hierarkhis-sentralistik Orde Baru. Rupa-rupanya Presiden SBY sangat sadar psikologi sosio-politik seperti apa yang sedang berlangsung pada struktur masyarakat Indonesia akibat dari tuntutan desentralisasi. Lemahnya kekuatan masyarakat sipil dalam merespon percepatan desentralisasi (hingga tingkat kabupaten) pada satu sisi, sementara pada sisi yang lain. Ini merupakan peluang bagi sekelompok elit yang ingin mengamankan sumberdaya ekonomi-politiknya. Dengan segera mereka masuk dalam sistem politik baru yang mengakomodasi kepentingan mereka sampai pada tingkat lokal.

Lahirilah oligarki baru di semua ranah politik, tidak saja di pemerintahan dari tingkat yang paling bawah, tapi juga pada ranah partai politik. Ini adalah bentuk kekuasaan politik yang diperintah (*arkho*) oleh sedikit elit (*oligon*). Pada titik inilah sebenarnya gaya kepemimpinan Presiden SBY. Sejak periode pertama pemerintahannya, tidak lebih hanya mengakomodasi kepentingan politik dari berbagai kekuatan oligarki yang ada. Atau dalam perkataan lain, Presiden SBY selalu membuka peluang bagi proses untuk diintervensi oleh kepentingan berbagai partai politik (Gunawan, 2007:116). Apa yang dilakukan Presiden SBY ini dapat dianalogkan mengajak elit-elit politik, baik dari kalangan

aktivis maupun partai politik untuk ikut melakukan senam indah dalam kolam renang oligarki.

Partai Demokrat merupakan ruang yang "dipakai" Presiden SBY guna mengundang kalangan elit aktivis guna ikut melakukan senam indah bersama. Tidak sedikit kalangan aktivis yang syahwat politiknya besar mulai abai dengan cita-cita awalnya dan sibuk dalam irama pencitraan. Bahkan sejumlah kalangan aktivis HAM tampak juga larut menikmati indahnya senam indah bersama tersebut. Sementara untuk kalangan partai politik, isu-isu koalisi selalu mengemuka di permukaan. Dibentuknya Sekretariat Gabungan (setgab) pada bulan Mei 2010, merupakan contoh konkrit dari paradoksal politik di bawah kepemimpinan SBY. Setgab hadir manakala tuntutan penyelesaian kasus Bank Century sedang bergulir.

Pada dasarnya ini merupakan tindakan yang sangat paradoks. Bahwa SBY menjadi Presiden dipilih melalui pemilihan langsung dan bentuk pemerintahan telah disepakati Presidensial. Akan tetapi melihat praktek politiknya Presiden SBY terus menerus selalu mengundang intervensi partai politik. Akibatnya sistem ketatanegaraan di negeri ini menjadi remang-remang, Presidensiil namun dengan ikhlas selalu minta disandera oleh sistem parlementer (Gunawan, 2007:116).

Pada tingkat yang lain praktek politik akomodatif ini merupakan celah bagi kekuatan politik yang memiliki orientasi pragmatis. Akibat selanjutnya adalah sepanjang kepemimpinan Presiden SBY telah berlangsung politik transaksional. Rupa-rupanya undangan untuk melakukan senam indah dalam kolam oligarki ini tidaklah gratis. Harus membayar tiket masuk, baru kemudian bisa ikut mencebur dalam kolam renang tersebut. Untuk kalangan aktivis adalah meninggalkan cita-cita yang sebelumnya digaungkan. Kasus penanganan Munir merupakan salah satu contoh terbaik dalam analogi ini. Sementara untuk kalangan partai politik, harus membayar dalam rangka ketertundukan kepada irama Presiden SBY. Kasus Lumpur Lapindo tidak mendapat penanganan serius, karena tiket untuk ikut dalam senam indah telah yang dibayar oleh Partai Golkar.

Sementara itu di pihak lain, praktek politik ini juga terjadi di partai-partai politik yang ada. Partai politik telah membangun gaya oligarkinya masing-masing. Hal ini secara nyata dapat dilihat dalam proses pemilu, di mana partai politik yang ada lebih suka memilih jalan pintas guna memilih calon-calon legislatif atau calon-calon kepala pemerintah daerah. Tidak salah kemudian bisa yang hadir menjadi calon yang diusung dari partai politik, seperti kucing dalam karung, Tidak ada ukuran apakah dia koruptor atau pelanggar HAM dan seterusnya. Akibatnya, wajah kepemimpinan politik di berbagai tingkatan, semua berwatak pragmatis, baik itu untuk semata-mata kepentingan politik maupun ekonomi.

Gaya kepemimpinan yang akomodatif dan transaksional sepanjang kepemimpinan Presiden SBY inilah yang kemudian menghadirkan wajah baru politik nasional, dengan apa yang disebut oleh sebagian kalangan dengan istilah plutokrasi. Suatu wajah pemerintahan yang kekuasaannya (*kratos*) berdasar atas kepemilikan kekayaan (*ploutos*). Kepopuleran menjadi dasar berpolitik. Membangun citra diri menjadi jauh lebih penting ketimbang menyelesaikan problem kenegaraan.

Selama satu dekade terakhir, wajah kota hingga pelosok-pelosok desa di negara ini selalu dipenuhi gambar-gambar orang membangun citra dirinya, ketimbang tawaran program politik. Begitu juga dengan iklan citra diri juga bermunculan di media massa, baik cetak maupun elektronik. Politik citra diri ini semata-mata dilakukan dalam rangka meraih popularitas. Seolah-olah individu seseorang, apabila telah popular itu sebanding dengan kepemimpinan. Tentu saja praktek yang demikian ini membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Semua atribut dalam rangka membangun citra diri itu harus dibayar sebagai iklan. Artinya yang bisa bermain di wilayah politik seperti ini adalah kalangan yang memiliki kekayaan.

Partai politik sendiri yang bersifat oligarki tersebut, akhirnya mau tidak mau membuka diri guna praktek politik yang demikian. Mereka kemudian lebih suka melakukan transaksi politik dengan pemilik kekayaan yang memiliki syahwat politik yang besar. Dengan demikian peranan kaderisasi partai, atau lebih luas lagi kaderisasi bangsa terpinggirkan oleh hadirnya kekuasaan yang mendasarkan pada kekayaan. Pada akhirnya yang terjadi adalah bentuk pengabdian elit partai politik kepada pada pemilik kekayaan, bukan lagi kepada kader dan simpatisannya. Begitu juga pada level kenegaraan, pengabdiannya lebih kepada pemilik modal asing, ketimbang kepada warga negaranya.

Nah, hadirnya pemimpin-pemimpin baru di semua tingkatan pemerintahan dengan model yang demikian inilah, pada akhirnya juga menampilkan wajah politik yang menyeramkan. Akibat upaya untuk meraih kekuasaan dengan jalan menghamburkan kekayaan tentu saja pada saat individu seseorang berkuasa membentuk sistem administrasi publik yang menggunakan uang yang berasal dari publik. Hal ini dilakukan dalam rangka mengembalikan kekayaan yang telah mereka keluarkan pada saat menuju kekuasaan. Pada tingkatan yang lain, hal ini dilakukan juga dalam rangka memperkaya diri sendiri. Menurut teori ilmu politik hal ini dikenal dengan sebutan kleptokrasi. Sebuah kekuasaan (*kratos*) yang dijalankan oleh para "maling" (*klepto*).

Kalau dirunut, sepanjang kepemimpinan SBY sistem politik birokrasi di negeri ini memang lebih *mengamini* para pemilik modal asing. Hadirnya UU No. 25 tahun 2007, lebih sebagai cetak biru yang memberi peluang bagi hadirnya gagasan ekonomi neo-liberal. Bagi pemerintah SBY kehadiran UU ini merupakan jalan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mewujudkan kemandirian ekonomi. Pada dasarnya ini tetap merupakan sistem pembangunan yang memiliki orientasi pada semata-mata pertumbuhan. Tentu saja UU ini kemudian disusul dengan UU yang bersifat sektoral dalam rangka menyedot sumber-sumber

agraria nasional, seperti UU Migas, UU Perkebunan, UU Kehutanan dan seterusnya.

Konsepsi "Negara" Serakah

Melihat catatan selintas di atas, tampaknya tidak terlalu salah terdapat asumsi negara serakah (Abdullah, 2001:132). Pada dasarnya ini tidak pas untuk menyatakan negara serakah, sebenarnya lebih tepat pemerintah yang telah dipercaya sebagai penyelenggara negara ini telah menjalankan fungsinya dengan sangat serakah.

Sepanjang kepemimpinan SBY ini memang kerap kali tergambarkan karena memang selalu merasa tidak puas hanya dengan legitimasi politik. Padahal hal itu telah didapatkannya pada perolehan suara pada pemilu 2009, dan mampu mendominasi perolehan kursi di DPR-RI. Lebih jauh dari itu, masih dibutuhkan adanya penguasaan tunggal sistem ekonomi di semua lapisan. Bagi Hasibuan (207:107) asumsi negara serakah ini menjadikan dirinya pemegang hegemoni wacana dan makna, penentu corak paradigm cultural, dan ingatan kolektif bangsa. Hingga akhirnya berdasar asumsi ini, "negara" adalah penentu bagi peristiwa mana yang harus diingat, bahkan dibesar-besarkan. Bahkan sebagai penentu pula mana yang sebaiknya dilupakan dan dikutuk.

Hal ini dilakukan oleh Presiden SBY dalam rangka melupakan berbagai pelanggaran HAM di masa lalu akibat praktek akumulasi kapital, yang mana praktek ini masih dijalankan. Karena struktur masyarakat yang berbentuk struktur jam pasir yang pernah berlaku pada era kolonialisme Belanda masih terus dilanggengkan oleh Presiden SBY. Proses penghisapan yang dilakukan pemerintah kolonial Belanda dalam bentuk *indirect role*, di mana raja-raja saat itu hanya sebagai *broker*-nya.

Pemerintah kolonial Belanda cukup membangun organisasi yang mengurus negeri jajahan *binnenlands besture* yang berhubungan dengan raja-raja di Nusantara. Sementara untuk membantu proses pelancarannya dibangun birokrasi di tingkat lokal *inlands besture* yang mengabdikan pada struktur kekuasaan, bukan melayani masyarakat. Pada titik inilah sebenarnya rezim politik saat ini tidak ubahnya sebagai *broker* yang mengabdikan pada kepentingan modal asing, dan birokrasi dan semua kekuatan politik oligarkinya mengabdikan pada struktur kekuasaan dinastinya. [10]

Daftar Pustaka

Abdullah, Taufik, *Integrasi Nasional, Globalisasi dan Kearifan Lokal, Menuju Indonesia Baru*, Jurnal Antropologi Indonesia 65, 2001.

Gunawan, Bondan, *Epilog*, dalam Irwansyah Hasibuan (penyunting), *Menakar Kabinet Indonesia Bersatu di Paruh Waktu*, Pusat Studi dan Kajian Nasional Kebijakan Publik, 2007. Hal. 115-123.

Hasibuan, Irwansyah, *Berharap SBY yang Protagonis*, dalam Irwansyah Hasibuan (penyunting), *Menakar Kabinet Indonesia Bersatu di Paruh Waktu*, Pusat Studi dan Kajian Nasional Kebijakan Publik, 2007. Hal. 105-113

Pabottingi, Mochtar, *Evaluasi Dua Tahun Kabinet Indonesia Bersatu dan Prediksi Tahun 2007: Prespektif Politik*, dalam Irwansyah Hasibuan (penyunting), *Menakar Kabinet Indonesia Bersatu di Paruh Waktu*, Pusat Studi dan Kajian Nasional Kebijakan Publik. 2007. Hal. 19-24

Ratu dan Raja Kecil di Tanah Para Jawara

Oleh Gandung Ismanto

(Staf Pengajar FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang)

Democracy means government by the uneducated, while aristocracy means government by the badly educated. (Chesterton, 1931)

Tanpa ragu, saya termasuk orang yang setuju dengan tesis di atas. Begitulah adanya wajah demokrasi kita saat ini, lebih parah lagi di tingkat lokal. Di saat demokrasi perlahan berkembang di tingkat nasional, ternyata yang terjadi di banyak daerah justru sebaliknya. Demokrasi terpenjara oleh elit-elit politik lokal yang berjiwa feodal sehingga tidak mampu menghasilkan pemimpin dan wakil rakyat yang amanah.

Banten dapat menjadi pengalaman untuk melihat contoh kegagalan desentralisasi dan demokratisasi lokal dalam mensejahterakan kehidupan masyarakat. Desentralisasi yang justru memberi dampak negatif karena pada kenyataannya hanya memfasilitasi lahirnya para penguasa lokal yang hegemonik. Tulisan ini akan mengurai kiprah elit politik lokal yang membangun jejaring kekuasaannya melalui politik dinasti.

Tokoh Sentral

Saya kira tidak ada satu orang pun di Banten yang tidak mengenal dirinya, Haji Tubagus Chasan Sochib (baca:Abah), seorang tokoh legendaris yang sangat berpengaruh tidak hanya dalam lapangan ekonomi, namun juga sosial dan politik. Kiprahnya yang sangat luas ditambah dengan latar belakangnya sebagai jawara yang sangat disegani, membuat diri dan eksistensinya menjadi penuh dengan mitos. Tokoh sentral yang hampir selalu disebut-sebut dalam setiap gerak sejarah Banten pasca pembentukan provinsi itu pada 2000.

Abah Chasan Sochib bukanlah seorang politikus yang berkiprah secara formal, bahkan hingga kini. Dia hanyalah seorang pedagang biasa seperti kebanyakan orang Serang pada umumnya. Namun keuletan, keberanian, kepiawaiannya membaca peluang dan kepercayaan dirinya yang luar biasa, mengantarkannya pada lingkungan pergaulan elit lokal sejak 1960-an, saat Serang masih didominasi oleh tentara. Usahanya berkembang pertama kali ketika pada 1967. Kala itu Abah Chasan Sochib dipercaya dan bekerjasama dengan PT KMKnaya dalam mengelola pengadaan dan distribusi beras dan jagung dari Lampung untuk kepentingan logistik Kodam VI/Siliwangi. Dia juga dipercaya oleh Bupati Serang saat itu untuk mengelola bisnis yang sama. Dia lantas mendirikan

perusahaan jasa konstruksi sendiri yang diberi nama Sinar Ciomas. Kiprah usahanya ini makin meluas ketika pada 1973 mendapatkan megaproyek pembebasan lahan untuk pembangunan PT. Krakatau Steel di Cilegon, serta Pasar Rawu pada 1980an.

Hubungan mutualistis yang terbangun dengan elit politik lokal dan nasional selama menjalankan bisnisnya, mengantarkan Abah Chasan untuk terlibat dalam lingkaran organisasi politik berkuasa saat itu: Golkar. Dia juga mengakumulasi kekuasaan simbolik dengan memimpin kelompok jawara Satuan Karya Pendekar (Satkar Pendekar) dan Satuan Karya Ulama (Satkar Ulama). Dua organisasi sosial ini merupakan mesin politik Orde Baru di lokal Banten, awal 1970an. Legitimasinya semakin kokoh ketika berhasil menyatukan hampir seluruh jawara dan perguruannya ke dalam Persatuan Persilatan Pendekar Seni Budaya Banten Indonesia (PPPSBBI) yang efektif menjadi mesin politik Golkar saat itu.

Pengaruhnya yang besar juga turut berperan mengendalikan tiga organisasi besar: Kamar Dagang dan Industri (Kadin), Gabungan Pelaksana Konstruksi Indonesia (Gapensi), dan Gabungan Pengusaha Konstruksi Indonesia (Gapeksi) di Banten. Sebagian besar anggota ketiga organisasi tersebut merupakan jawara yang merangkap pengusaha. Kepiawaiannya mengatur dan mengkoordinasikan pembagian proyek bagi seluruh pengusaha yang berafiliasi padanya, serta sikapnya yang sangat tegas terhadap siapapun yang mengkhianatinya, menciptakan loyalitas yang absolut. Sementara sejumlah aktivitas sosialnya dalam lapangan pendidikan hingga keagamaan menjadikan dirinya sosok yang disegani.

Transisi dan Konsolidasi Kerabat

Kendati Abah Chasan Sochib dibesarkan oleh Orde Baru, namun kejatuhan Presiden Soeharto pada Mei 1998 tidak serta-merta menghilangkan pengaruhnya di Banten. Walau awalnya menolak gerakan reformasi, namun dia segera menyadari posisinya dan berbalik menjadi pendukungnya. Demikian juga ketika sejumlah tokoh masyarakat Banten mulai melakukan gerakan politik untuk membentuk

Provinsi sendiri, dengan cepat dia beralih menjadi pendukung utama gerakan ini kendati awalnya bersikap antipati. Keputusannya yang oportunistik ini, serta dukungannya yang sangat besar dalam memobilisasi massa serta lobi-lobi tingkat tinggi beserta segenap konsekuensi biaya yang muncul karenanya, menjadi momentum pertama yang sangat menentukan kiprah selanjutnya. Paling tidak, ini menjadi semacam investasi politik yang membuatnya memiliki posisi tawar sangat tinggi dibanding tokoh-tokoh pendiri lainnya, khususnya dalam mendapatkan akses sejumlah proyek.

Momentum lain yang menentukan kiprah politiknya adalah ketika proses 'pengisian' keanggotaan DPRD Provinsi Banten. Kepiawaian dan kekuatan finansial yang kuat, membuatnya berhasil menempatkan banyak 'orang-orangnya' di lembaga legislatif. Investasinya di DPRD ini berbuah manis ketika dia berhasil 'memaksa' elit partai saat itu untuk mendukung pencalonan putri pertamanya yang tidak memiliki pengalaman politik Ratu Atut Chosiyah sebagai Wakil Gubernur yang didukung oleh Partai Golkar, berpasangan dengan Djoko Munandar dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Pasca keberhasilannya inilah pengaruhnya makin menggurita dan nyaris tak tergoyahkan. Abah kemudian menyebut dirinya sebagai 'Gubernur Jenderal' Banten yang seolah sengaja diciptakan untuk membuat mitos yang menakutkan bagi masyarakat tentang kekuasaannya tak terbatas. Abah juga seakan memberi peringatan kepada gubernur terpilih untuk tidak mengabaikan kepentingan dirinya. Entahlah, yang pasti seiring populernya istilah "gubernur jenderal" tercipta pulalah teror di kalangan masyarakat, bahkan tertanam hingga alam bawah sadar mereka.

Saat periode kepemimpinan Gubernur Djoko, akses sang "Gubernur Jenderal" terhadap proyek-proyek Pemerintah Provinsi Banten sempat mengalami sedikit hambatan. Gubernur Djoko mencoba bersikap tegas dalam menjalankan kebijakan. Salah contohnya ketika pada 2004 Gubernur menolak untuk membayarkan tagihan tambahan sebesar Rp17 milyar atas pembangunan gedung DPRD Banten yang dikerjakan oleh salah satu perusahaan Chasan Sochib. Nilai kontraknya hanya Rp62 milyar. Karena pengerjaan gedung sangat terlambat dan tidak seperti kontrak, maka Gubernur meminta perusahaan pelaksana kontraktornya untuk membayar denda 5 % karena dianggap wanprestasi.

Paska pasang-surut hubungan Gubernur dengan dirinya, sejarah Banten berbelok begitu saja ketika Gubernur dinyatakan sebagai tersangka penyalahgunaan dana penanganan bencana dalam APBD tahun 2003 sebesar Rp14 milyar. Gubernur dituduh menggunakan dana bencana untuk membayar tunjangan perumahan

bagi anggota DPRD periode 2001-2004. Tampaknya dominasi kekuasaan Abah yang informal lebih kuat ketimbang kekuasaan Djoko Munandar yang punya kuasa secara formal. Gubernur Banten itu pun dinonaktifkan karena statusnya sebagai tersangka pada akhir Oktober 2005. Setelah itu pengaruh Abah makin tak tergoyahkan seiring dengan pengangkatan putrinya sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Banten.

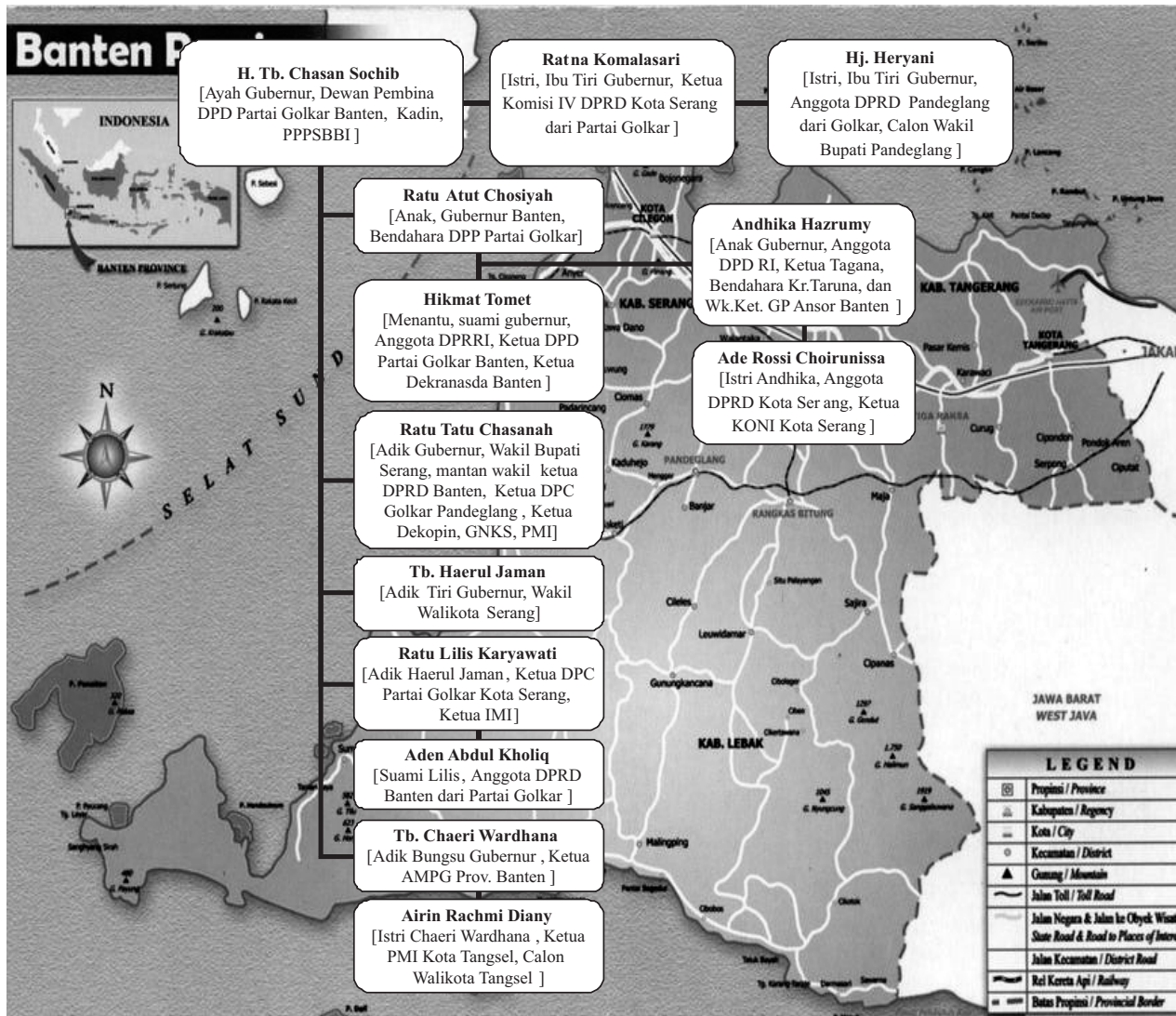
Dengan "terusirnya" Djoko dari kekuasaan yang mirip drama politik itu, dan di saat bersamaan peran putrinya yang menguat signifikan, era baru hegemoni politik Banten baru saja dimulai. Konsolidasi kekuasaan sangat cepat dilakukan di kalangan elit partai, militer, polisi, tokoh masyarakat, ulama, dan birokrasi melalui mesin politik baru bernama Relawan Banten Bersatu (RBB) dan Lembaga Banten Bersatu (LBB) yang sangat solid. Hasilnya Pilkada tahun 2006 berhasil menempatkan Ratu Atut Chosiyah anak kandung Abah Chasan sebagai gubernur perempuan pertama di Indonesia.

Setelah kemenangan ini, praktis tidak ada lagi keseimbangan kekuatan politik di Banten. Pengaruh para tokoh pendiri Banten lain perlahan tapi pasti sirna seiring dengan kekalahan telak Tryana Sam'un yang menjadi ikon perlawanan saat itu. Demikian juga kekuatan politik partai-partai yang sebagian besar telah "diborong" untuk memenangkan Pilkada 2006 oleh *incumbent*. PKS sebagai satu-satunya partai "oposisi" saat itu selangkah demi selangkah akhirnya merapat ke dalam lingkaran kekuasaan hingga nyaris tak terdengar lagi eksistensinya saat ini.

Politik Dinasti

Terpilihnya Ratu Atut Chosiyah sebagai Gubernur Banten sempat mendapat "perlawanan" dari para Bupati/Walikota yang sangat nampak dari arah dukungan mereka selama Pilkada 2006. Beberapa masih melawan, tetapi sebagian lain mulai terkooptasi oleh makin besarnya hegemoni mereka yang sering diwakili dengan istilah "Rawu", merujuk nama lokasi kantornya (Kantor PT Sinar Ciomas Raya Contractor, belakangan juga menjadi Kantor KADIN Provinsi Banten)

yang berada persis di belakang Pasar Rawu. Dengan modal kekuasaan informal yang dimiliki ayahnya, diperkuat dengan kekuasaan formal yang dikuasainya, lengkaplah dominasi kekuasaan politik dan ekonomi lokal di tangannya. Guna memperkuat basis dukungan terhadap kiprah ekonomi dan politik keluarganya, hampir seluruh anggota keluarganya berekspansi ke berbagai organisasi sosial. Berikut ini adalah pohon keluarga dan aktivitas sosial-politik keluarga Gubernur Banten.



Tidak hanya dalam lapangan organisasi sosial kemasyarakatan, keluarga gubernur juga berekspansi langsung ke dalam struktur kekuasaan partai politik dan organisasi pendukungnya. Gubernur tercatat merupakan salah satu petinggi di DPP Partai Golkar. Suaminya menjadi Ketua Partai Golkar di Banten. Adiknya, Tatu, adalah Ketua Partai Golkar Kabupaten Pandeglang. Adiknya yang lain, Wawan, menjadi Ketua Angkatan Muda Partai Golkar (AMPG) Banten. Sementara adik tirinya, Ratu Lilis Karyawati (Lilis) memimpin Golkar Kota Serang. Yang menarik dari ekspansi anggota keluarga gubernur di Partai Golkar adalah keberhasilan mereka “menyingkirkan” tokoh-tokoh berpengaruh di tubuh partai sehingga menciptakan “bara dalam sekam”, hingga kini.

Ekspansi terus berlanjut, Pilkada Kota Serang tahun 2008 berhasil dimenangi oleh adik tiri gubernur, Tubagus Haerul Jaman, sebagai Wakil Walikota berpasangan dengan Bunyamin yang pernah menjadi Bupati Serang tahun 2000-2005. Tahun 2009 adalah tahun sukses besar mereka,

yang berhasil menempatkan hampir seluruh anggota keluarganya pada jabatan-jabatan politik di Banten. Suami gubernur terpilih menjadi anggota DPRD RI. Putra sulungnya terpilih sebagai anggota DPD RI, sementara istrinya menjadi anggota DPRD Kota Serang bersama dengan Ibu tiri gubernur, Ratna Komalasari, yang kini menjadi Ketua Komisi IV. Tatu, adik Gubernur, terpilih menjadi anggota DPRD Provinsi Banten, sempat menjadi Wakil Ketua DPRD Banten, dan kini terpilih menjadi Wakil Bupati Serang mendampingi *incumbent* pada Pemilu tahun 2010. Adik ipar gubernur yang lain, Aden Abdul Khaliq, suami Lilis, juga terpilih menjadi anggota DPRD Banten. Juga Ibu tiri gubernur lainnya, Heryani, yang terpilih menjadi anggota DPRD Kabupaten Pandeglang, dan bahkan belum lama ini (Oktober 2010) terpilih menjadi Wakil Bupati Pandeglang berpasangan dengan *incumbent* Erwan Kurtubi, walau kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Kemenangan besar ini menurut sejumlah survey akan dilengkapi dengan kemenangan lainnya di Kota Tangerang Selatan dimana Airin

kemungkinan besar juga akan memenangkan kursi Walikota Tangerang Selatan pada awal November 2010 ini, berpasangan dengan Benyamin Davnie yang pada Pilkada tahun 2006 menjadi lawan politik Gubernur.

Di samping keluarga sedarah, sejumlah anggota DPRD juga merupakan orang-orang yang selama ini berada di lingkaran dalam kekuasaan Gubernur dan ayahnya, kendati pada Pemilu 2009 meniti jalan melalui perahu partai politik yang berbeda-beda. Demikian juga di kalangan birokrasi pemerintah daerah. Hampir seluruh pejabat di lingkaran utama gubernur merupakan orang-orang dekat dan atau loyalisnya. Sekretaris Daerah Provinsi Banten misalnya, masih kerabat dekat dari Airin. Sementara lainnya adalah loyalis yang karir dan nasibnya sangat tergantung pada kemurahan hati gubernur.

Trend politik dinasti memang tidak hanya terjadi pada keluarga Gubernur Banten, namun juga elit lokal lainnya di Banten. Usaha melanggengkan kekuasaan melalui politik dinasti ala Banten ini sepertinya juga menjadi pilihan politik yang rasional untuk mengatasi adanya pembatasan masa jabatan politik sebagaimana diatur dalam UU, mengamankan kepentingan ekonomi dan politik mereka, serta mengamankan diri dari jerat hukum yang biasa dialami para politisi setelah tidak lagi berkuasa.

Di Kabupaten Lebak misalnya, Bupati Mulyadi Jayabaya juga memberdayakan keluarganya dalam pentas politik. Putrinya, Iri Oktavia, terpilih menjadi anggota DPR RI dari partainya Presiden SBY. Adiknya, Mulyanah, terpilih menjadi anggota DPRD Lebak dari Partai Golkar. Sementara menantunya, Agus R Wisas, menjadi anggota DPRD Banten dari PDI Perjuangan. Di Kabupaten Tangerang, Ahmed Zaki Iskandar, putra Bupati Ismet Iskandar, juga terpilih menjadi anggota DPR RI dari Golkar. Begitu juga dengan Kota Cilegon, Iman Aryadi terpilih menjadi Walikota sebelumnya terpilih menjadi anggota DPR RI dari Partai Golkar - menggantikan ayahnya yang telah menjabat selama dua periode. Namun demikian, karena kemampuannya bertransformasi, dua kasus terakhir sepertinya lebih dapat disebut sebagai dinasti politik daripada politik dinasti, berbeda dengan Lebak apalagi Banten.

Sesuai dengan hukum kesetimbangan, menguatnya klan politik tertentu biasanya diiringi dengan melemahnya pengaruh klan politik lainnya. Demikian yang terjadi di Kabupaten Pandeglang. Pasca terpilihnya Bupati Dimiyati Natakusumah sebagai anggota DPR RI, pengaruhnya perlahan tapi pasti mulai longgar seiring dengan memuncaknya kasus dugaan korupsi dana pinjaman Bank Jabar Banten sebesar Rp200 milyar. Pendukung utamanya yang berasal dari kalangan birokrat dan ulama satu persatu mengalihkan


dukungan ke Wakil Bupati yang kemudian menggantikan dirinya. Kendati akhirnya divonis bebas, momentum ini seolah menjadi titik balik yang mampu mendelegitimasi pengaruhnya. Hasilnya, kerja kerasnya untuk mengembalikan pengaruhnya melalui pencalonan istrinya, Irna Narulita, sebagai Bupati Pandeglang pada Pemilu Oktober 2010 ini gagal total setelah dikalahkan *incumbent* Erwan Kurtubi yang berpasangan dengan ibu tiri Gubernur Banten yang tentu didukung penuh oleh keluarga besarnya. Namun ini belum berakhir. Kegigihan Irna akhirnya berbuah petaka bagi masyarakat Pandeglang ketika Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonannya agar pemungutan suara di seluruh TPS diulang. Hasilnya, kini Pandeglang tengah bergolak akibat pro dan kontra keputusan MK tersebut.

Penutup

Artikel ini tidak sama sekali bermaksud mendiskreditkan semua nama tersebut di atas, tidak mengutuk aktivitas politik yang dilakukan mereka, dan tidak juga menyalahkan demokrasi kita yang gagal melahirkan wakil rakyat dan pemimpin yang paripurna. Bagaimanapun mereka adalah warga negara yang memiliki hak politik yang sama untuk memilih dan dipilih. Hak untuk terlibat dalam urusan politik dijamin secara kuat dalam Konstitusi hasil Amandemen dan juga pelbagai perangkat peraturan perundang-undangan, seperti UU Partai Politik.

Persoalannya, demokrasi kita yang baru berkualitas secara prosedural itu nyata-nyata telah dibajak oleh elit politik tertentu sehingga tidak mampu menjadi demokrasi yang berkualitas secara substansial. Demokrasi kita pada akhirnya hanya melahirkan aristokrasi baru di daerah. Sejumlah jabatan politik faktanya diisi oleh sanak saudara, kerabat dekat, dan atau orang-orang kepercayaannya melalui mekanisme yang demokratis, namun sangat mengabaikan kapasitas, kualitas, dan integritas mereka.

Kondisi ini tercipta karena rakyat sebagai pemilik kedaulatan yang sah belum mampu mengoptimalkan rasionalitasnya dalam menentukan pilihan politik karena lemahnya pendidikan politik selama ini.

Walhasil, demokrasi kita telah mendekati definisi *mobocracy* sebagaimana dikuatirkan Aristoteles sekitar 5 abad SM. Demokrasi kita bahkan telah menjadi *moneycracy* akibat mengguritanya pengaruh kapital. Dan akhirnya, demokrasi kita yang dinilai maju itu belum mampu berkorelasi dengan terciptanya tata pemerintahan yang baik, apalagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Akankah terus begini? 



Mendorong Ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa

Oleh Yasmin Purba

(Program Manager Ikatan Keluarga Orang Hilang)

Penghilangan paksa sejak dulu kala menjadi salah satu metode yang efektif dipakai oleh rejim berkuasa di berbagai negara untuk menekan pihak-pihak yang dianggap sebagai pemberontak atau oposisi. Praktik ini kerap juga digunakan untuk menebarkan rasa takut masyarakat agar secara psikologis tunduk kepada rejim yang bersangkutan. Jeremy Sarkin, Ketua Kelompok Kerja PBB untuk Penghilangan Paksa (UNWGEID), menyatakan bahwa praktik penghilangan paksa adalah produk rejim diktator militer yang telah menjadi masalah global, terutama dalam situasi konflik yang terjadi di dalam negeri, sebagai upaya untuk menekan pihak lawan.¹

Rejim Nazi yang pernah menguasai Jerman pada 1940an merupakan rejim yang pertama kali mencantumkan praktik ini sebagai kebijakan resmi negara pada masa Perang Dunia II.² Kebijakan teror tersebut dikenal dengan nama Perintah Malam dan Kabut (*Night & Fog Decree*). Pemimpin Nazi Hitler memerintahkan angkatan bersenjata melakukan penangkapan dan penahanan secara diam-diam terhadap kelompok-kelompok yang melawan pendudukan Nazi di negara musuh atau negara hasil taklukan. Hal ini dilakukan sebagai bentuk intimidasi kepada keluarga mereka dan seluruh masyarakat agar tidak seorang pun berani mengambil posisi berseberangan dengan pendudukan Nazi Jerman.³

Paska Perang Dunia II, tepatnya periode 1960 hingga 1980, negara-negara Amerika Latin ternyata menerapkan praktik serupa secara sistematis dan meluas. Saat itu hampir setiap negara di Amerika Latin dilanda berbagai konflik internal dan pemberontakan.⁴

Di Indonesia sendiri praktik penghilangan paksa mulai dilakukan secara sistematis sebagai bentuk terorisme negara sejak 1965.⁵ Adalah Mayor Jenderal Soeharto, Panglima Komando Strategi Angkatan Darat (Pangkostrad) yang memimpin "pembersihan" terhadap seluruh anggota dan simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI) di hampir setiap pelosok Indonesia. Ribuan orang dibunuh secara keji, disekap, dan dipenjara tanpa proses peradilan. Banyak di antaranya hilang sampai sekarang. Memang praktik penghilangan orang secara paksa sejak saat itu terus mengalami perkembangan. Puncaknya saat Soeharto naik menjadi presiden dan berkuasa penuh selama tiga dasawarsa lebih. Penghilangan paksa, di masa pemerintahannya saat itu, berubah menjadi metode

terorisme negara terhadap kelompok yang berseberangan dengannya.

Berdasarkan catatan KontraS, sejak tahun 1965 hingga 2003, ada sekitar 1.292 kasus penghilangan paksa yang terjadi di Indonesia.⁶ Sementara itu, PBB sendiri melalui UNWGEID, mencatat ada sekitar 154 kasus penghilangan paksa yang terjadi pada tahun 1992, 1998, dan 2000 di daerah-daerah yang dilanda kerusuhan seperti Timor Timur, Jakarta, dan Aceh.⁷ Angka-angka tersebut hanyalah angka dari kasus-kasus yang terdokumentasi. Banyak yang meyakini bahwa jumlah korban penghilangan paksa di Indonesia, terutama pada kasus 1965, sangatlah besar. Bahkan ada yang mengklaim jumlahnya mencapai puluhan ribu kasus dengan korban meninggal hingga tiga juta jiwa.

Konvensi Anti Penghilangan Paksa: Jalan Panjang Melawan Impunitas

Berbagai fakta yang menunjukkan meluasnya praktik penghilangan paksa dilakukan sebagai metode teror negara terhadap rakyatnya telah membuka mata dunia betapa ngerinya sifat dasar kejahatan kemanusiaan ini. Penghilangan paksa adalah sebuah kejahatan yang membuka ruang seluas-luasnya bagi pelanggaran-pelanggaran HAM lainnya.

Seseorang yang ditangkap dan ditahan tanpa diberikan kesempatan untuk berkomunikasi kepada siapa pun juga termasuk pelanggaran terhadap hak untuk tidak ditangkap dan ditahan secara sewenang-wenang. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 9 Kovenan Hak Sipil dan Politik. Mengapa? Karena saat itu tidak seorang pun tahu keberadaannya. Penghilangan orang secara paksa rentan terhadap penyiksaan, perlakuan yang kejam, dan merendahkan martabat lainnya. Bahkan seringkali kasus penghilangan secara paksa berakhir dengan kematian.⁸

Didorong oleh semangat untuk memutus rantai impunitas pelaku dan upaya menghentikan praktik penghilangan paksa yang semakin meluas di dunia, pada tahun 1983, Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM), sebuah federasi atas organisasi-organisasi keluarga korban di Amerika Latin, menyerahkan sebuah teks rancangan konvensi tentang penghilangan paksa kepada PBB untuk diadopsi. Draf ini merupakan rancangan konvensi yang pertama. Namun inisiatif ini ditolak oleh berbagai

negara dengan argumen bahwa masih ada mekanisme-mekanisme HAM lainnya yang dapat digunakan untuk merespon isu penghilangan paksa, sehingga tidak perlu dibuat sebuah konvensi yang baru.⁹

Meskipun sempat ditolak, namun pada 1992, PBB akhirnya mengadopsi Deklarasi tentang Perlindungan Bagi Setiap Orang dari Penghilangan Paksa yang mengakui bahwa penghilangan paksa adalah kejahatan terhadap martabat manusia dan menyerukan agar setiap negara untuk tidak memberikan toleransi apapun terhadap praktik-praktik penghilangan paksa.¹⁰

Akhirnya, setelah 23 tahun perjuangan yang dilakukan oleh berbagai kelompok masyarakat sipil dan akademisi, pada 2006, Dewan HAM PBB mengadopsi Konvensi Internasional untuk Perlindungan Bagi Setiap Orang dari Penghilangan Paksa (Konvensi Anti Penghilangan Paksa).¹¹ Konvensi ini tidak sekedar menegaskan kembali ketentuan-ketentuan yang telah dicantumkan di dalam Deklarasi tentang Penghilangan Paksa yang telah diadopsi sebelumnya, namun Konvensi ini juga memberikan definisi yang akurat bagi penghilangan paksa sebagai sebuah kejahatan.

Yang termasuk dalam pengertian penghilangan paksa di dalam Konvensi ini meliputi *"...penangkapan, penahanan, penculikan dan bentuk-bentuk lain atas perampasan kemerdekaan..."* yang dilakukan oleh *"...agen-agen negara atau oleh individu atau kelompok yang bertindak atas perintah, dukungan atau izin dari negara..."*. Kemudian unsur yang membedakan kejahatan ini dengan apa yang dikenal dengan penangkapan atau penahanan yang sewenang-wenang di dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik adalah bahwa segala tindakan penangkapan, penahanan, dan penculikan secara diam-diam tersebut diikuti dengan *"penolakan untuk mengakui perampasan kemerdekaan atau menutup-nutupi nasib dan keberadaan dari orang yang dihilangkan tersebut, yang menempatkannya diluar perlindungan hukum"*.¹²

Selain itu, Konvensi ini juga memberikan gebrakan baru dalam hukum internasional dengan memasukkan hak untuk mengetahui kebenaran dan hak atas reparasi bagi keluarga korban.¹³ Sebelum Konvensi ini diadopsi, hak untuk mengetahui kebenaran tidak pernah diakui di dalam sebuah instrumen yang mengikat secara hukum.¹⁴ Pengakuan hak keluarga korban atas reparasi berupa restitusi, rehabilitasi, kepuasan (termasuk pemulihan martabat dan reputasi), serta jaminan ketidakberulangan,¹⁵ menjadikan konvensi ini sangat komprehensif dan merupakan pengakuan atas salah satu sifat dari kejahatan penghilangan paksa ini, yaitu sebuah kejahatan atas hak keluarga, terutama untuk mengetahui nasib dan keberadaan anggota keluarga mereka yang dihilangkan secara paksa.¹⁶

Namun sayangnya, Konvensi Anti Penghilangan Paksa ini belum sepenuhnya berlaku secara hukum. Hal ini disebabkan oleh ketentuan

yang ditetapkan oleh Konvensi ini sendiri yang menyatakan bahwa konvensi ini dinyatakan berlaku secara hukum bila telah genap 20 negara yang meratifikasinya.¹⁷ Hingga saat ini, dari 84 negara yang telah menandatangani konvensi ini, baru 19 saja yang telah meratifikasinya.¹⁸ Artinya kita masih harus menunggu satu negara lagi untuk melakukan ratifikasi sebelum konvensi ini dapat berlaku secara hukum.

Indonesia: Menjadi Negara ke-20?

Amanat bagi Pemerintah Indonesia untuk segera melakukan ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa sebenarnya telah dikeluarkan oleh DPR-RI periode kerja 2004-2009 yang lalu. Amanat tersebut dicantumkan di dalam rekomendasi DPR-RI tentang penuntasan kasus penculikan dan penghilangan paksa terhadap 13 aktivis prodemokrasi pada tahun 1997/1998. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Pansus Penanganan Pembahasan Atas Hasil Penyelidikan Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998,¹⁹ berisi empat butir rekomendasi sebagai berikut:

1. Merekomendasikan kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc.
2. Merekomendasikan kepada Presiden serta segenap institusi Pemerintah serta pihak-pihak terkait untuk segera melakukan pencarian terhadap 13 orang yang oleh Komnas HAM masih dinyatakan hilang.
3. Merekomendasikan kepada Pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi terhadap keluarga korban yang hilang.
4. Merekomendasikan kepada Pemerintah agar segera meratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktek Penghilangan Paksa di Indonesia.²⁰

Sejak rekomendasi tersebut dikeluarkan, artinya lebih dari setahun yang lalu, belum ada satu pun butir rekomendasi yang dipenuhi oleh Pemerintahan SBY jilid dua ini. Satu-satunya langkah Pemerintah yang paling mendekati upaya pemenuhan salah satu rekomendasi tersebut adalah penandatanganan Konvensi Anti Penghilangan Paksa pada tanggal 27 September 2010 oleh Menteri Luar Negeri, Marty Natalegawa.²¹ Dalam keterangannya kepada pers, Menteri mengatakan bahwa praktik penghilangan paksa bertentangan dengan prinsip demokrasi yang dianut Indonesia, sehingga, menurutnya, penandatanganan konvensi ini merupakan bagian dari komitmen internasional Pemerintah Indonesia dalam menghentikan praktik kejahatan penghilangan paksa.²² Bila memang pernyataan Menteri Marty tersebut benar, bahwa Pemerintah Indonesia betul-betul berniat menunjukkan komitmennya terhadap masyarakat internasional, maka tantangan selanjutnya bagi Pemerintah adalah mencoba meyakinkan DPR untuk meratifikasi konvensi tersebut hingga dapat dimasukkan sebagai bagian dari hukum nasional Indonesia.

Meyakinkan DPR-RI periode 2009-2014 untuk meratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa

ini mungkin bukanlah sebuah pekerjaan yang mudah. Komposisi anggota DPR saat ini cukup berbeda dengan komposisi Parlemen periode sebelumnya yang telah menghasilkan empat rekomendasi tersebut di atas. Saat ini, setidaknya, ada 26 anggota parlemen yang berasal dari Gerindra, partai yang dipimpin oleh Prabowo Subianto. Bekas menantu Soeharto yang juga mantan Pangkostrad ini diduga kuat mendalangi penculikan dan penghilangan paksa terhadap 13 aktivis prodemokrasi pada 1997/1998.²³

Selain Gerindra, masih ada 18 anggota Parlemen yang berasal dari Partai Hanura pimpinan Wiranto, mantan Panglima ABRI, yang memiliki daftar dugaan pelanggaran HAM tak kalah panjangnya dengan Prabowo. Bila Prabowo terkait kasus penculikan, maka Wiranto disebut-sebut terkait dengan dugaan keterlibatan pelanggaran HAM berat dalam kerusuhan paska jajak pendapat di Timor Timur.²⁴

Dengan komposisi anggota parlemen seperti tersebut di atas, artinya paling tidak ada 44 anggota yang kemungkinan besar menghalangi proses ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa di Parlemen.

Namun demikian, ratifikasi konvensi ini harus mendapatkan perhatian yang serius dari Pemerintah, dan juga Parlemen. Konvensi ini hanya membutuhkan satu negara lagi supaya dapat berlaku secara hukum. Indonesia dapat menjadi negara yang ke-20 yang meratifikasi dan mencatat sejarah dalam perjalanan diplomasi hak asasi manusia internasionalnya sebagai negara kunci yang memungkinkan berlakunya konvensi tersebut.

Bila Pemerintah segera meratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa ini, selain mendapatkan citra yang baik di hadapan masyarakat internasional, juga dapat menumbuhkan kepercayaan baru dari masyarakat Indonesia, khususnya dari kelompok masyarakat sipil dan kelompok korban. Dengan meratifikasi Konvensi ini, menunjukkan pula komitmen Pemerintah SBY untuk menjalankan empat butir rekomendasi dan menghentikan praktik penghilangan paksa di Indonesia. [📄]

Keterangan

1. The United Nations Office at Geneva, *Enforced Disappearances "Turn Humans Into Non Humans", Says United Nations Expert Body on Key Anniversary*, sumber: [http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpNewsByYear_en\)/744B5583409B4489C12576D6003FA470?OpenDocument](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/744B5583409B4489C12576D6003FA470?OpenDocument), (terakhir dikunjungi pada tanggal 6 November, 2010)
2. Brian Finucane, *Enforced Disappearance as a Crime Under International Law: A Neglected Origin in the Laws of War*, 35 Yale J.I.L. 170, 175 (2010).

3. *Id* pada hlm. 171.
4. *Supra* Note 1.
5. Irawan Saptono, *Penghilangan Paksa dan Eksekusi di Luar Pengadilan: Metode Teror*, hlm. 8, Seri Makalah Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2004, sumber: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:arZL1oe7b9EJ:www.elsam.or.id/pdf/paper/Penghilangan%2520Paksa%2520dan%2520Eksekusi.doc+Irawan+Saptono%2Bpenghilangan+paksa&cd=1&hl=en&ct=clnk&client=safari> (terakhir dikunjungi pada tanggal 5 November, 2010).
6. KontraS, *Pernyataan Bersama KontraS dan Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia (IKOHI) Dalam Peringatan Pekan Internasional Menentang Penghilangan Orang secara Paksa*, sumber: http://www.kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=15 (terakhir dikunjungi pada tanggal 5 November, 2010).
7. U.N., Human Rights Council, *Compilation Prepared by The OHCHR in Accordance with Paragraph 15 (B) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1*, doc. A/HRC/WG.6/1/IDN/2, 7-18 April 2008, paragraph: 16.
8. Lihat Citroni & Scovazzi, *supra* note 1.
9. ICAED, *Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*, sumber: <http://www.icaed.org/the-convention/> (terakhir dikunjungi pada tanggal 6 November, 2010)
10. Lihat U.N. *Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearance*, Pasal 1 & 2.
11. *Supra* Note 12.
12. Diterjemahkan secara bebas dari, U.N. *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, Pasal 2.
13. *Id*, Pasal 24 ayat (2) dan (5)
14. *Supra* Note 1
15. *Supra* Note 15, Pasal 24 ayat (4)
16. *Supra* Note 3, hlm: 181.
17. *Supra* Note 15, Pasal 39 ayat (1)
18. Lihat U.N. *Treaty Collection*, sumber: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en (terakhir dikunjungi pada tanggal 7 November, 2010)
19. Inilah.com, 4 Rekomendasi *Pansus Orang Hilang Disetujui*, dapat dilihat di: <http://www.inilah.com/read/detail/160637/4-rekomendasi-pansus-orang-hilang-disetujui> (terakhir dikunjungi pada tanggal 7 November, 2010)
20. ELSAM, *Press Briefing: Menyongsong Pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc Untuk Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa 1997/1998*, dapat dilihat di: http://www.elsam.or.id/images/uploads/01_Briefing_Pers-6_Okt_09.pdf (terakhir dikunjungi pada tanggal 7 November, 2010)
21. Human Rights Watch, *Indonesia: Signing 'Disappearances' Convention an Important Step*, dapat dilihat di: <http://www.hrw.org/en/news/2010/10/08/indonesia-signing-disappearances-convention-important-step> (terakhir dikunjungi pada tanggal 4 November, 2010).
22. Tempo Interaktif, *Indonesia Tandatangani Konvensi Anti Penghilangan Orang*, dapat dilihat di: <http://www.tempo.interaktif.com/hg/politik/2010/09/29/brk,20100929-281278.id.html> (terakhir dikunjungi pada tanggal 5 November, 2010)
23. Tempo, *Penculikan Aktivis: Pengamanan Sidang Umum atau Ulah Tentara Bayaran?*, dapat dilihat di: <http://www.tempo.co.id/ang/min/03/19/utama.htm> (terakhir dikunjungi pada tanggal 6 November, 2010).
24. BBC News, *Wiranto Swaps Gun for Mike*, dapat dilihat di: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/985192.stm> (terakhir dikunjungi pada tanggal 5 November, 2010)



Menjejaki Kembali Problematika Hukum Indonesia

Oleh Wahyudi Djafar

(Peneliti Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi DEMOS)

Setelah lebih dari satu dekade periode transisional, kehidupan hukum di Indonesia terlihat belum juga membaik. Beragam resep dan formula memang telah digulirkan untuk memperbaiki kebobrokan hukum di negeri ini, namun terapi-terapi yang dilakukan banyak kalangan tersebut, hasilnya nampak belum menggembirakan. Pada mula reformasi, sesungguhnya telah dilakukan banyak pemetaan dan analisis, untuk menyelamatkan 'hukum' sebagai pilar utama. Akan tetapi pada praktiknya, hingga saat ini belum menunjukkan perbaikan yang komprehensif dan holistik. Hal itu kemungkinan terjadi karena dalam mendorong reformasi hukum, para pihak yang terlibat, lebih banyak menggunakan pendekatan yang sifatnya taktistactical reforms. Reformasi hanya dilakukan dengan memperbaiki atau menambal kekurangan di sana-sini, tanpa membuat satu penyelidikan dan formulasi-formulasi yang menyeluruh dan seksama, dan membentuk sebuah desain besar pembaruan. Bentuk perbaikannya seringkali bersifat adhoc.

Tentu saja penyelesaian secara sporadik dalam perbaikan hukum tidak dapat mengobati seluruh permasalahan hukum di periode pasca-Orde Baru, sekarang. Yang dibutuhkan adalah sentuhan menyeluruh dalam perbaikannya. Yang dimaksud menyeluruh dalam hal ini, yakni perbaikan terhadap sistem hukum, seperti yang dikemukakan oleh Lawrence Friedmen, meliputi: substansi hukum (*legal substance*); struktur hukum (*law structure*), termasuk di dalamnya sumberdaya manusia aparat penegak hukum (*human resource*); dan budaya hukum (*legal culture*).¹ Dalam istilah lain, ada tiga komponen mendasar dalam mereformasi hukum menurut Mas Achmad Santosa. Pertama adalah *legislation reform* reformasi pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menitikberatkan pada *law making process*. Kedua, reformasi peradilan *courts reform*, atau dengan kata lain reformasi dalam penegakan hukum termasuk di dalamnya aparat penegak hukum. Terakhir adalah reformasi aparat penegak hukum lainnya *other legal apparatus*, termasuk di dalamnya institusi kejaksaan dan kepolisian.²

Dalam rangka merajut kembali arah dan desain pembaruan hukum di Indonesia, setidaknya terdapat empat persoalan mendasar, yang harus ditelusuri dalam sengkabut problematika sistem hukum di Indonesia. *Pertama*, terkait dengan landasan filosofis arah pembangunan dan reformasi

hukum, yang di dalamnya sangat terkait dengan tujuan didirikannya negara, dan penegakan prinsip negara hukum; *Kedua*, terkait dengan konfigurasi politik hukum, yang sangat memiliki pengaruh dalam penciptaan dan kegunaan hukum; *Ketiga*, masalah aktor atau agen-agen yang menjalankan dan menerapkan hukum; dan *Keempat*, berkait dengan pembangunan budaya hukum, yang menempatkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial.

Meluruskan Tafsir Negara

Selama Orde Baru berkuasa, teori negara Indonesia sangat terpengaruh konsep teori negara integralistik yang diajukan Soepomo. Inti dari pandangan cita hukum integralistik ini adalah negara persatuan yang ditandai menyatunya jiwa antara pemimpin dan masyarakat. Tidak ada dualisme antara negara dan masyarakat. Negara dipandang sebagai kristalisasi kehendak masyarakat. Ini adalah tesis dominan pelaksanaan hukum di masa lalu. Saat ini kondisi sudah berubah. Untuk itu diperlukan antitesis dalam upaya mengubah paradigma berpikir hukum kita sekarang.

Dalam literatur tentang perdebatan teori negara Indonesia, sejumlah kritik telah diajukan terhadap gagasan negara integralistik Soepomo ini, di antaranya diajukan oleh Marsilam Simandjatak dan Adnan Buyung Nasution. Marsilam, setelah menelusuri konsep negara integralistik dalam filsafat Hegelian, menyatakan bahwa alam pikiran integralistik dalam pengertian yang utuh dan asli sebenarnya telah tertolak dan dipatahkan dalam UUD 45 dengan dilekatkannya asas kedaulatan rakyat, dan ditolaknya sistem monarki, serta dicantulkannya tentang jaminan hak-hak asasi manusia dalam konstitusi.³

Paham negara integralistik, menurut Marsilam, digunakan oleh Orde Lama dan Orde Baru sebagai basis legitimasi konstitusional untuk menolak pandangan politik yang menganut kebebasan dan libertarian, untuk meredam tuntutan HAM, sekaligus memberikan justifikasi bagi pemerintah untuk mempertahankan kekuasaan politiknya.

Sementara itu, Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya menfokuskan kritik pada tiga hal: hubungan negara-masyarakat, hak asasi manusia, dan demokrasi. Cita negara integralistik yang digagas Soepomo, menurut Buyung, mengandaikan tidak akan adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of*

power), sekaligus meyakini para pejabat atau penguasa akan selalu mendasarkan kebijakan publiknya pada kepentingan masyarakat. Sejalan dengan itu, maka menjadi wajar jika Soepomo pernah menolak dimasukkannya hak asasi manusia dalam Konstitusi, seperti yang diusulkan oleh Mohamad Hatta.

Soepomo memandang bahwa HAM sebagai anak kandung individualisme dan liberalisme yang mementingkan individu. Pandangan tersebut, menurut Buyung, telah mempengaruhi pemikiran Soepomo tentang demokrasi. Soepomo hanyalah membangun dasar negara, namun tidak pernah memikirkan tentang bentuk dan sistemnya. Bahkan dengan meletakkan eksekutif pada pusat kekuasaan, dapat dikatakan Soepomo memiliki pandangan yang negatif terhadap demokrasi.⁴

Cita negara integralistik, yang dikemukakan Soepomo ini, sangat memiliki pengaruh dalam setiap aktivitas penyelenggaraan negara. Penguasa akan menganggap atau menempatkan dirinya, identik dengan rakyat. Akibatnya, problem yang muncul adalah terjadinya manipulasi atas hukum demi kekuasaan. Suatu hal yang menjadi fenomena kehidupan kenegaraan pada zaman Soekarno (terutama era demokrasi terpimpin) dan Orde Baru Soeharto.

Teori negara integralistik ini, dalam dirinya memuat aspek-aspek totalitarian. Teori ini mengandaikan kesatuan antara kehendak rakyat dan kehendak pemerintah, negara merupakan representasi kolektif dari masyarakat. Apa yang dilakukan oleh pemerintah merefleksikan struktur keinginan rakyat. Negara dipandang sebagai agen sejarah yang akan mewujudkan cita-cita masyarakat.

Pandangan seperti itu dalam sejarah sosial bangsa Indonesia, justru telah menjadi basis legitimasi dalam pembangunan negara totalitarian. Campur tangan negara kepada kehidupan masyarakat, yang secara teoretis memang dibenarkan, dalam kenyataannya justru menjadi alat kekuasaan bagi penguasa. Seringkali negara sangat mendominasi dalam menafsirkan makna-makna simbolis seperti kepentingan rakyat, kesejahteraan, keamanan, dan lainnya. Selain itu, itu negara juga selalu memaksakan adanya penyeragaman bentuk dan pemaknaan, termasuk di dalamnya penyeragaman hukum di masyarakat. Karenanya, rekonstruksi tafsir negara akan dimulai dari titik ini, yaitu tentang tinjauan kritis terhadap teori negara yang dianut oleh UUD 1945.

Melihat kenyataan bahwa Indonesia pada dasarnya adalah suatu negara plural, seharusnya penghargaan terhadap lokalitas dijunjung. Negara tidak begitu saja melakukan generalisasi tunggal dengan kacamata serba nasional atau demi uniformitas. Ke depan, dapat dibangun landasan kenegaraan yang lebih dinamis, bersifat responsif, dan memadai dalam membimbing problematika sosial

yang ada. Khusus dalam konteks hukum, musti ditegaskan bahwa fungsi hukum bukan hanya diorientasikan pada fungsi atau peran yang normatif-instrumentalis (legal-formal), seperti pembatasan penyelewengan kekuasaan, namun juga didorong untuk mewujudkan pemberdayaan masyarakat, dan mendorong demokratisasi sistem politik, serta merealisasikan kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Kaitannya dengan penghargaan terhadap pluralitas, negara juga harus mengimplementasikannya termasuk dalam bidang hukum yang paling konkret. Pluralisme hukum musti mewujudkan dalam pengaturan mengenai hukum pertanahan, sumberdaya alam, identitas budaya lokal masyarakat hukum adat, dan lainnya.

Meresponsifkan Hukum

Daniel S. Lev pernah memberikan kritik pedas terhadap dunia hukum kita. Dia mencatat sejak 1960, kemerosotan keadilan di negeri ini mulai terjadi. Di tahun ini simbolisasi hukum pun berubah. Dari 'dewi keadilan berpenutup mata, dengan neraca di tangannya', berubah menjadi 'pohon beringin' dengan tambahan kata 'pengayoman' yang berarti perlindungan dan pertolongan, di bawahnya. Lambang 'pohon beringin' mengandung makna, dahulu kala pada masa kerajaan-kerajaan Jawa, seseorang yang ingin memohon keadilan kepada rajanya, ia cukup duduk di bawah pohon beringin di depan keraton. Laku duduk di bawah beringin, dapat menjadi instrumen pemaksa bagi raja, agar memerhatikan keadilan yang dimohonkan sang hamba. Akan tetapi, pada praktiknya di kemudian hari, 'pohon beringin' justru ditafsirkan sebagai relasi paternalistik, antara patron dengan kliennya. Sebuah relasi yang tidak menuntut adanya pertimbangan obyektif, dalam mengambil suatu tindakan atau keputusan.⁵

Hubungan patrimonialistik inilah yang menjadi akar bagi suburnya praktik mafia peradilan di Indonesia. Korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam dunia penegakkan hukum, hadir akibat hubungan penghambaan, antara para hamba-penegak hukum-dengan juragan-para pemilik modal. Hukum tidak lagi ditegakkan, rasa keadilan dimatikan oleh pertimbangan-pertimbangan hukum subjektif, yang dianggap paling menguntungkan relasi *patron-client*.

Dari catatan Daniel S. Lev di atas kita bisa memahami bahwa tidak ada netralitas dan obyektivitas dalam hukum di Indonesia. Dalam kenyataannya hukum selalu bersumber dari penguasa. Setidaknya sejak 1960an itu. Argumen yang mengatakan bahwa hukum itu netral dan obyektif, serta memperlakukan semua orang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), seolah menjadi argumen yang kehilangan kontekstualisasi dan persambungan dengan realitas. Hukum adalah sebuah perangkat atau instrumen dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu yang digunakan oleh kelompok-kelompok kepentingan.

Hal ini akan terbukti bila kita sedikit menengok sejarah, ketika kekuasaan kolonial Belanda bercokol di negeri ini. Pada masa kolonial tersebut, dibuat undang-undang yang membedakan atau menggolong-golongkan penduduk menjadi tiga golongan yang konsekuensinya juga berimbas pada perbedaan perlakuan hukum antar golongan (Eropa, Asia Timur Jauh, dan Pribumi). Kemudian juga lahirnya Agrarische Wet 1870, yang menyebabkan rakyat pribumi kehilangan tanah miliknya karena dirampas oleh penguasa kolonial, dan kemudian diserahkan kepada para pemilik modal yang akan melakukan investasi di negeri ini, melalui legitimasi hak *erpacht*.

Kenyataan ini masih berlanjut pada masa Orde Baru, di mana banyak aturan yang sifatnya represif, produk kolonial Belanda maupun Orde Lama, masih diberlakukan. Persis seperti masa kolonial, rejim Orde Baru juga menggunakan produk-produk hukum sebagai sarana untuk mempertahankan kekuasaan. Maka dibuatlah banyak aturan hukum yang represif tadi dan bertentangan dengan HAM. Misalnya saja UU Subversi dan UU Partai Politik dan Golongan Karya, termasuk di dalamnya pula transformasi hak *erpacht* menjadi hak guna usaha (HGU), yang banya merampas tanah-tanah masyarakat adat.

Politisasi hukum demi kekuasaan dirasa makin parah apalagi dalam tradisi hukum kontinental yang kita anut selama ini. Pada praktiknya, sistem hukum kita lebih menekankan pada aturan-aturan tertulis formal yuridis, yang dibuat berdasarkan 'barter kepentingan'. Bisa antar faksi politik di parlemen, atau antar penegak hukum di meja pengadilan. Dengan demikian peranan negara dalam pembentukan hukum di Indonesia tetap besar. Sehingga tidak bisa dipungkiri adanya "*hidden political intentions*" dalam setiap produk hukum yang dihasilkan.

Pasca-runtuhnya Orde Baru, sepertinya kecenderungan produk-produk hukum belum secara menyeluruh menunjukkan watak yang responsif. Masih banyak dijumpai produk-produk hukum yang justru tidak sejalan keinginan dari warga pada umumnya. Dalam penelitian yang dilakukan ELSAM bahkan ditemukan sejumlah fakta sebagian produk legislasi DPR belum sejalan dengan hak asasi manusia, seperti UU Pornografi, UU Informasi dan Transaksi Elektronik. Hal ini mungkin terjadi karena hukum lebih dianggap sebagai tujuan, bukan sebagai sarana untuk mencapai keadilan. Dengan demikian hukum masih akan berpihak pada pemegang kekuasaan politik maupun ekonomi yang selama ini berkuasa atas pembuatan peraturan-peraturan tertulis.

Politik hukum selalu berubah, seiring dengan perubahan konfigurasi kekuatan atau kekuasaan politik yang ada. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap tuntutan rakyat, sedangkan konfigurasi politik yang tidak demokratis akan menghasilkan produk hukum yang konservatif.⁶

Lembaga eksekutif dan legislatif adalah sebuah lembaga yang dipenuhi persaingan dari bermacam-macam kelompok yang mengusung ideologi dan kepentingan masing-masing. Pertarungan dari berbagai kepentingan tersebut berujung pada dihasilkannya sebuah kebijakan yang pelaksanaannya melalui peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain, aturan hukum. Mengapa harus hukum? Tentu saja hukum digunakan agar pelaksanaan sebuah kebijakan bisa dipaksakan dan ada sanksinya jika dilanggar. Dengan demikian hukum dapat mengarahkan perilaku dari masyarakat, dengan melaksanakan hal-hal tertentu dan tidak melakukan hal-hal tertentu. Negara pemerintah selalu menggunakan hukum sebagai perangkat pencapaian tujuan.

Agen sebagai Penentu

Demokrasi bukan mesin yang dapat berjalan sendiri. Demikian dikatakan pepatah dalam ilmu politik. Begitu juga dalam konteks hukum. Senafas dengan itu, Profesor Teverne juga pernah mengatakan, "*Give me good judges, good supervisory judges, good prosecutors, and good police officers, I can have good law enforcement, although with a poor criminal code*". Perkataan Teverne tersebut menegaskan betapa urgensinya peranan aktor dalam menegakan hukum yang berkeadilan. Hukum bukanlah mesin, juga lembaga yang dapat berjalan sendiri secara otomatis. Hukum membutuhkan pelaku, agen atau subyek sejarah untuk menggerakkan dan terutama untuk mencapai visi dan misinya. Dalam banyak hal, terutama dalam perspektif yang cenderung moralis, persoalan agenaktor atau kedaulatan subjek ini cukup ditekankan. Banyak yang percaya akan kemampuan agen untuk menghadapi keterbatasan-keterbatasan struktural. Artinya, banyak peristiwa penyelewengan atau pelanggaran hukum coba dijelaskan melalui penjelasan subjektif dengan bertumpu pada moralitas individu.

Aktor dalam hukum berarti terkait dengan sumberdaya manusia yang di dalamnya mencakup seluruh aparat hukum. Dari sisi individu, dibutuhkan bukan hanya orang yang memiliki kapasitas intelektual dan teknis memadai, namun juga integritas moral yang tinggi. Sedangkan dalam perspektif strukturalis, misalnya, dibutuhkan mekanisme rekrutmen pejabat yang netral dan kompeten, transparan, dan memenuhi standar. Untuk menyelesaikan persoalan sumberdaya manusia hukum, beberapa langkah harus diujicobakan. Seperti perbaikan sistem pendidikan hukum. Fakultas Hukum yang menjadi medan pertama bagi warga yang hendak bergelut di bidang hukum harus diperbaiki. Tanpa memperbaiki sistem pendidikan hukum, perbaikan sumberdaya manusia hanya akan bersifat programatik, yang tidak akan memiliki capaian jangka panjang, dalam membantu pembaruan hukum.

Hukum, Sarana Rekayasa Sosial

Dalam sebuah tulisannya, di harian Kompas, pada 1 Juli 2002, Prof. Satjipto Rahardjo, mengungkapkan keluh kesah dan keprihatinannya atas budaya hukum Indonesia yang berkembang belakangan. Menurutnya kultur kurang sadar hukum telah menggejala di hampir semua lapisan masyarakat. Tidak hanya masyarakat pada umumnya, tetapi juga aparat penegak hukum sendiri. Oleh karena itu, menurut beliau, kultur hukum harus menjadi bagian penting yang harus diperhatikan dalam pembangunan hukum di Indonesia.

Kultur atau budaya hukum merupakan suatu kumpulan nilai, ide, gagasan, kebiasaan, atau tradisi hukum yang telah menjadi identitas kolektif suatu masyarakat. Bagaimana mendorong setiap elemen masyarakat untuk menjadi bagian penting bagi penegakan supremasi hukum terkait erat dengan kultur hukum di masyarakat. Jika kultur hukum di masyarakat cukup kondusif bagi penegakan supremasi hukum, maka gerakan atau pembangunan hukum yang baik akan lebih mudah dilakukan. Sebaliknya, jika kultur hukumnya tidak cukup kondusif bagi upaya penegakan hukum, maka akan menemui banyak kesulitan.

Kultur hukum di sini mencakup baik dalam wilayah negara/struktural maupun masyarakat, artinya di dalamnya termasuk pejabat publik atau penguasa, dan masyarakat yang diperintah. Apabila kedua dataran sosial ini sama-sama menyadari akan pentingnya supremasi hukum, maka kesadaran hukum itu akan dengan sendirinya menjadi energi pendorong yang sangat kuat bagi penciptaan hukum yang berkeadilan, dengan tegaknya independensi kekuasaan kehakiman. Sekaligus akan menciptakan mekanisme kontrol publik bagi proses-proses yuridis. Namun bila sebaliknya, maka keduanya atau salah satunya akan menjadi penghambat bagi proses di atas.

Namun demikian, sejarah panjang politik paternalistik di Indonesia, telah mengakibatkan sebagian besar orang terjebak dalam determinisme kebudayaan. Mereka cenderung “memaklumi” bentuk-bentuk penyelewengan hukum dalam batas-batas tertentu. Toleransi ini disebabkan adanya bangunan kesadaran yang terbentuk melalui proses sosialisasi yang lamarelasi patron-kliensehingga tercipta kultur hukum dalam dirinya yang cukup longgar bagi pelanggaran atau penyelewengan di atas. Dengan kata lain, tingkat kesadaran hukum seseorang atau masyarakat sangat dideterminasi oleh kultur yang ada. Sehingga etika sosial yang terbentuk juga sangat terkait dengan kultur ini.

Setidaknya terdapat dua asumsi mendasar terkait dengan permasalahan budaya hukum di Indonesia: Pertama, bahwa kultur hukum bukanlah sesuatu yang taken for granted. Kultur hukum terbentuk melalui proses-proses sosial dalam jangka waktu yang lama. Artinya, bukannya terjadi secara

alamiah, namun ada semacam rekayasa sosial dari manusia. Kedua, dengan melakukan kategorisasi masyarakat sipil dan masyarakat politik (warga negara dan pemerintah), kelompok sosial yang paling berpengaruh dalam menciptakan kultur hukum adalah masyarakat politik atau Pemerintah.

Dengan asumsi itu dibangun suatu pandangan bahwa kultur hukum yang ada di tengah-tengah masyarakat, dan menjadi bangunan kesadarannya, dibentuk atau dipengaruhi oleh kultur hukum yang ada di lapisan pemerintah. Dengan demikian, jika mau membangun kultur hukum yang baik, maka harus dimulai dari Pemerintah dengan memberi teladan bagi masyarakatnya. Ibarat ikan busuk, yang tidak akan membusuk dari ekornya, tetapi dari kepalanya. Karena itu perubahan harus dimulai dari atas. Lebih jauh, terkait hal ini, dengan meneruskan pemikitan Roscoe Pound, hukum harus dimaknai sebagai alat rekayasa sosial (*law is tool social engineering*), yang menjadi salah satu pemeran penting dalam menciptakan budaya hukum.

Dengan memberikan perhatian dan melakukan perbaikan menyeluruh terhadap persoalan-persoalan yang melingkupi keempat permasalahan di atas, diharapkan sistem hukum di Indonesia dapat berjalan sebagaimana mestinya, yaitu adanya jaminan terpenuhinya rasa keadilan bagi seluruh warganegara, khususnya para pencari keadilan (*justitiabellen*). Oleh karena itu, untuk melakukan perubahan yang menyeluruh dalam sistem hukum, harus dibuat desain pembaruan hukum dengan formulasi yang komprehensif, bersifat terpadu dan berkelanjutan. Kebijakan pembaruan hukum harus didasarkan pada kebutuhan untuk mewujudkan hukum yang berkeadilan, dan memberi kemanfaatan bagi semua. [10]

Keterangan:

1. Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction (terj.)*, (Jakarta: Tatanusa, 2001), hal. 7.
2. Mas Achmad Santosa, *Agenda Pembaruan Hukum Nasional dalam rangka Mewujudkan Good Governance*, Makalah dalam Seminar Nasional Meluruskan Jalan Reformasi, UGM, 2003.
3. Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994), hal. 77.
4. Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hal. 88-94.
5. Daniel S. Lev, *Dari Dewi Keadilan Ke Pohon Beringin*, dalam *Hukum dan Politik Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hal. 108.
6. Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hal. 8.



Catatan Hasil Pengujian UU Pelarangan Buku

Oleh Andi Muttaqien
(Staf PSDHAM ELSAM)

Senin, 11 Oktober 2010, menjadi hari penting dalam sejarah kebebasan berpendapat. Pada hari itu, Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan pelarangan buku oleh Jaksa Agung adalah inkonstitusional. Hal itu tertuang dalam Putusan MK mengenai pengajuan *judicial review* terhadap UU Nomor 4/PNPS/1963 tentang Pengamanan terhadap Barang-barang Cetak yang Isinya Dapat Mengganggu Ketertiban Umum¹ (selanjutnya UU Nomor 4/PNPS/1963) dan Pasal 30 ayat (3) huruf c UU Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia² (selanjutnya UU Kejaksaan).

Permohonan Pengujian UU Nomor 4/PNPS/1963 dan Pasal 30 ayat (3) huruf c UU Kejaksaan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 diajukan oleh tiga kelompok Pemohon yang masing-masing merupakan pihak yang mengalami kerugian konstitusional akibat adanya peraturan perundang-undangan tersebut. Pemohon pertama adalah Darmawan, MM., penulis buku *"Enam Jalan Menuju Tuhan"* Penerbit PT. Hikayat Dunia; Pemohon kedua adalah Muhidin M. Dahlan penulis buku *"Lekra Tak Membakar Buku"* serta empat orang Pengurus Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) MPO; selanjutnya Pemohon ketiga adalah Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI) yang diwakili ketuanya, I Gusti Agung Ayu Ratih, M.A sebagai penerbit buku *"Dalih Pembunuhan Massal Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto"*, karangan John Roosa, dan Rhoma Dwi Aria Yuliantri, penulis buku *"Lekra Tak Membakar Buku"* bersama-sama Muhidin M. Dahlan.³

Terhadap UU Nomor 4/PNPS/1963 para pemohon mengajukan uji materiil dan uji formil. Dalam uji materiil para pemohon menganggap bahwa UU Nomor 4/PNPS/1963 yang memberikan kewenangan bagi Jaksa Agung untuk melarang beredarnya sebuah buku dengan alasan mengganggu ketertiban umum adalah bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28F, dan Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan mengenai uji formil, pemohon perkara Nomor 20/PUU-VIII/2010 menganggap bahwasanya UU Nomor 4/PNPS/1963 tidak lagi sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan paska Amandemen UUD 1945, dan berdasarkan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1969 materinya hanya *'ditampung atau dijadikan bahan bagi penyusunan undang-undang baru'*. Karena sifatnya yang kondisional inilah negara diamanatkan untuk lebih lanjut membuat peraturan yang sesuai dengan perkembangan zaman.

Selain itu Para Pemohon juga meminta penafsiran dari MK atas Pasal 30 ayat (3) huruf c UU

Kejaksaan. Para Pemohon meminta agar frasa "Pengawasan" dalam Pasal 30 ayat (3) huruf c UU Kejaksaan tidak diartikan sebagai kewenangan untuk melarang peredaran barang cetakan.

Pengujian UU Nomor 4/PNPS/1963 ini dipicu oleh keluarnya lima Keputusan Jaksa Agung tertanggal 22 Desember 2009 yang baru diketahui oleh publik ketika Kejaksaan Agung mengadakan siaran pers "Pelarangan Peredaran Barang Cetak Berupa 5 Buah Buku" tertanggal 28 Desember 2009.⁴ Sebagaimana disebutkan dalam siaran pers tersebut, bahwa pada tanggal 23 Desember 2009 Kejaksaan Agung Republik Indonesia merilis laporan tahunan terkait pelarangan peredaran dan penggandaan barang cetakan yang terdiri dari 5 (lima) buku, yaitu:

1. "Dalih Pembunuhan Massal Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto", karangan *John Roosa*, Penerjemah Hersri Setiawan, Penerbit Institut Sejarah Sosial Indonesia (melalui Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-139/A/JA/12/2009 tanggal 22 Desember 2009);
2. "Suara Gereja Bagi Umat Tertindas Penderitaan, tetesan Darah dan cucuran Air Mata Umat Tuhan Di Papua Barat Harus Diakhiri", Karangan Socratez Sofyan Yoman, Penerbit Reza Enterprise (melalui Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-140/A/JA/12/2009 tanggal 22 Desember 2009);
3. "Lekra Tak Membakar Buku Suara Senyap Lembar Kebudayaan Harian Rakjat 1950-1965", Karangan Rhoma Dwi Aria Yuliantri dan Muhidin M. Dahlan, Penerbit Merakesumba Lukamu Sakitku Pugeran Maguwoharjo Jogjakarta (melalui Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-141/A/JA/12/2009 tanggal 22 Desember 2009);
4. "Enam Jalan Menuju Tuhan", karangan Darmawan, MM, Penerbit PT. Hikayat Dunia, Pencetak PT. Karyamanunggal Lithomas Bandung (melalui Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-142/A/JA/12/2009 tanggal 22 Desember 2009);
5. "Mengungkap Misteri Keberagaman Agama", karangan Drs. H. Syahrudin Ahmad, Penerbit Yayasan Kajian Al-Qur'an Siranindi (YKQS) (melalui Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-143/A/JA/12/2009 tanggal 22 Desember 2009).

Kejaksaan Agung RI melarang peredaran buku-buku tersebut karena dianggap mengganggu ketertiban umum sebagaimana dasar-dasar tata tertib kehidupan rakyat dan negara. Asumsi mengganggu kepentingan umum seperti yang dituduhkan jaksa adalah dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap pimpinan nasional, merugikan ahlak, memajukan percabulan

dan lain sebagainya yang berakibat terganggunya ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan.

Selama ini memang alasan mengganggu ketertiban umum selalu dijadikan dasar pelanggaran hak warga negara. Hal ini tidak saja terjadi di kasus pelarangan buku, namun juga terjadi pada praktek-praktek kejahatan negara lainnya, seperti pengusuran rakyat miskin. Definisi ketertiban umum memang tidak pernah dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga berpotensi kuat ditafsirkan secara subyektif oleh aparat atau penguasa dengan sewenang-wenang. Pada titik inilah dibutuhkan penafsiran tentang apa itu ketertiban umum secara terukur, bukan dengan asumsi-asumsi yang tidak dapat dijelaskan sebab-musababnya.

Sebagai salah satu contoh, pelarangan terhadap buku *Dalih Pembunuhan Massal Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto*, karangan John Roosa, telah dilarang peredarannya pada Desember 2009 dengan alasan mengganggu ketertiban umum. Padahal sejak diterbitkannya buku tersebut pada tahun 2006 tidak pernah ada gangguan atau ancaman apapun terhadap kedaulatan negara. Bahkan buku ini berkali-kali dikaji di banyak lembaga akademik, di antaranya Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta, Fakultas Sastra UNAIR, Surabaya, dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta.⁵ Buku ini juga mendapat penghargaan dari *International Convention of Asia Scholars 2007* serta dari *The University Wisconsin Press*, pada 8 February 2010.

Tentu saja apa yang dilakukan oleh Jaksa Agung dengan melarang peredaran buku sangat kontraproduktif dengan perkembangan dunia akademik yang selalu dinamis.

Persidangan Pengujian UU Nomor 4/PNPS/1963 dan Pasal 30 ayat (3) huruf c UU Kejaksaan memakan waktu tak kurang 9 (enam) bulan sejak didaftarkan dengan lima kali persidangan. Selama itu pula para pemohon semaksimal mungkin menghadirkan Ahli yang dianggap fasih membongkar kelemahan dari UU Nomor 4/PNPS/1963 dan Pasal 30 ayat (3) huruf c UU Kejaksaan.

Dalam Putusan Nomor 6, 13, dan 20/PUU-VIII/2010 Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa UU Nomor 4/PNPS/1963 *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Sebagai Undang-Undang⁶ bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini tentu disambut riuh rendah hampir semua kalangan, bahkan ELSAM menganggap hal ini sebagai kado istimewa di tengah gencarnya pembatasan terhadap kebebasan berekspresi, yang dilakukan oleh berbagai institusi pemerintah.⁷ Lebih jauh, ELSAM juga meminta agar Pemerintah dan DPR segera merevisi UU Kejaksaan untuk memperjelas tafsir “pengawasan” sebagai tindakan sinkronisasi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi.⁸

Dalam pertimbangannya, MK berpendapat bahwasanya pengambilalihan barang cetakan tanpa prosedur hukum, terutama tanpa melalui proses peradilan, merupakan suatu eksekusi tanpa peradilan (*extra judicial execution*) yang sangat ditentang dalam suatu negara hukum yang menghendaki *due process of law*. Selain itu menurut MK bahwa dalam suatu negara hukum seperti Indonesia, mutlak adanya *due process of law*, yaitu penegakan hukum dalam suatu sistem peradilan. Apabila ada suatu perbuatan dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum maka prosesnya harus melalui putusan pengadilan sehingga pelarangan peredaran suatu barang, misalnya barang cetakan yang dianggap dapat mengganggu ketertiban umum tidak dapat diserahkan kepada suatu instansi tanpa melalui putusan pengadilan.⁹

Kewenangan Jaksa Agung melarang peredaran barang cetakan tanpa melalui proses peradilan, juga menurut Mahkamah merupakan salah satu pendekatan negara kekuasaan, bukan negara hukum. Padahal Konstitusi menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Putusan MK yang mengabulkan sebagian Permohonan di satu sisi patut diapresiasi, namun masih menyisakan ancaman terhadap kebebasan ekspresi. Mahkamah, dalam putusannya, secara tersurat tidak menetapkan kebebasan berpendapat dan berekspresi sebagai hak konstitusional sebagaimana yang hendak didalilkan oleh para pemohon perkara Nomor 20/PUU-VIII/2010. Terlebih sebelum adanya definisi yang jelas dan terukur tentang apa itu “ketertiban umum”, maka buku sebagai karya ilmiah hasil pemikiran seseorang tetap berpotensi dilarang peredarannya, dengan catatan melalui *due process of law*.

Keterangan:

1. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1963 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2533
2. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401
3. Secara berurutan masing-masing adalah Para Pemohon dalam Perkara Nomor 6, 13, dan 20/PUU-VIII/2010
4. Siaran Pers Puspenkum Kejaksaan RI yang dikeluarkan Kepala Pusat Penerangan Hukum Didiek Darmanto, SH., MH., Jaksa Utama Muda NIP. 195404291974011001, 28 Desember 2009. Lihat: <http://kejaksaan.go.id/siaranpers.php?idu=0&id=244&hal=5>
5. Saat ini Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI) sebagai Penerbit dari buku “Dalih Pembunuhan Massal Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto”, karangan John Roosa mengajukan banding di PT TUN atas putusan PTUN dari Gugatan Tata Usaha Negara yang diajukannya. PTUN Jakarta dalam Putusannya nomor: 40/G/2010/PTUN-JKT telah menolak gugatan ISSI yang meminta pembatalan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-139/A/JA/12/2009 tanggal 22 Desember 2009 Tentang Larangan Beredar Barang Cetakan Berupa Buku Berjudul Dalih Pembunuhan Massal Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto, karangan John Roosa.
6. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2900
7. Siaran Pers ELSAM No. 167/Pjs.DE/ELSAM/X/2010, Menatap Fajar Baru Kebebasan, Jakarta, 13 Oktober 2010
8. DPR didesak revisi kewenangan Kejaksaan awasi barang cetakan, 14 Oktober 2010, <http://www.primaironline.com/berita/hukum/dpr-didesak-revisi-kewenangan-kejaksaan-awasi-barang-cetakan>
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010, tanggal 11 Oktober 2010, halaman 241

PROFIL ELSAM



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Institute for Policy Research and Advocacy), disingkat ELSAM, adalah organisasi advokasi kebijakan, berbentuk Perkumpulan, yang berdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkembangkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak-hak asasi manusia pada umumnya sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.

ELSAM mempunyai empat kegiatan utama sebagai berikut: (i) studi kebijakan dan hukum yang berdampak pada hak asasi manusia; (ii) advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya; (iii) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan (iv) penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia.

Susunan Organisasi Perkumpulan ELSAM

Badan Pengurus:

Ketua: Sandra Moniaga, SH;
Wakil Ketua: Ildhal Kasim, SH;
Sekretaris: Roichatul Aswidah, S.Sos, MA;
Bendahara 1: Ir. Suraiya Kamaruzzaman, MA
Bendahara 2: Abdul Haris Semendawai, SH, LLM

Anggota Perkumpulan:

Abdul Hakim G. Nusantara, SH, LLM; Asmara Nababan; I Gusti Agung Putri Astrid Kartika, MA; Ir. Agustinus Rumansara, M.Sc.; Francisia Sika Ery Seda Hadimulyo; Lies Marcoes, MA; Johni Simanjuntak, SH; Kamala Chandrakirana, MA; Maria Hartiningsih; E. Rini Pratsnawati; Raharja Waluya Jati; Ir. Yosep Adi Prasetyo; Sentot Setyasiswanto S.Sos; Toegiran S.Pd; Herlambang Perdana SH, MA.

Badan Pelaksana:

Direktur Eksekutif: Indriaswati Dyah Saptaningrum, SH, LL.M;
Deputi Direktur: Otto Adi Yulianto, SE;
Staf: Ahmad Muzani; Betty Yolanda, SH, LLM; Elisabet Maria Sagala, SE; Elly F. Pangemanan; Ester Rini Pratsnawati; Ikhana Indah Barnasaputri, SH; Susan Armelia; Khumaedy; Kosim; Maria Ririhena, SE; Paijo; Siti Sumarni, SE; Triana Dyah, SS; Siti Mariatul Qibtiyah; Wahyu Wagiman SH; Andi Muttaqien; Sukadi.

Alamat:

Jl. Siaga II No. 31, Pasar Minggu, Jakarta 12510.
Tel.: (021) 797 2662; 7919 2519; 7919 2564;
Facs.: (021) 7919 2519;
Email: office@elsam.or.id,
Website: www.elsam.or.id