

## **PARTISIPASI TERGERUS KONSOLIDASI ELITE**

*Catatan Akhir Tahun 2019 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)*

Penggunaan instrumen hukum untuk kepentingan politik jangka pendek menjadi warna yang mendominasi berjalannya pemerintahan sepanjang 2019. Selain merupakan tahun politik karena bersamaan dengan penyelenggaraan pemilihan umum serentak untuk pertama kalinya, 2019 juga menjadi periode transisi bagi beberapa lembaga negara. Tidak hanya di cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, sejumlah lembaga negara pun – seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Pemberantasan Korupsi – mengalami pergantian komposisi pemimpin pada tahun ini.

### **Refleksi Pembentukan Hukum 2019**

---

Pada aspek penegakan hukum, akhir periode pertama Pemerintahan Joko Widodo menunjukkan pelaksanaan penegakan hukum yang tidak optimal dan tidak tepat sasaran. Dalam sejumlah kasus, penegakan hukum terkesan menjadi alat politik kekuasaan, misalnya dalam hal penggunaan pasal makar terhadap anggota masyarakat yang berbeda sikap dengan pemerintah. Sebaliknya, sejumlah perkara lama yang menjadi utang untuk dituntaskan sejak awal periode pemerintahan justru terus dihadapkan pada ketidakpastian. Beberapa tunggakan kasus itu, antara lain, yaitu pembunuhan aktivis hak asasi manusia Munir Said Thalib, penyiraman air keras terhadap penyidik KPK Novel Baswedan, hingga berbagai kasus pelanggaran HAM berat masa lalu.

Penggunaan perangkat hukum untuk membendung kebebasan berpendapat juga terjadi dalam sejumlah peristiwa selama 2019. Bulan Maret 2019 misalnya, dosen Universitas Negeri Jakarta Robertus Robet sempat ditangkap oleh aparat kepolisian karena menyanyikan lagu yang dianggap menyinggung institusi Tentara Nasional Indonesia ketika menyampaikan orasi di depan Istana Merdeka. Ia dilaporkan ke kepolisian karena dugaan melanggar Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Gejala pembungkaman kebebasan berpendapat juga kembali terlihat ketika Menko Polhukam Wiranto, pada Mei 2019, membentuk Tim Asistensi Hukum yang ditugaskan meneliti ucapan, tindakan, dan pemikiran tokoh-tokoh tertentu yang dianggap melanggar hukum. Keberadaan Tim Asistensi Hukum, yang dibentuk dalam rangka menyikapi situasi pasca-Pemilu 2019, itu bukan saja tidak didasarkan pada pertimbangan hukum yang kuat, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum, melanggar prinsip persamaan di hadapan hukum, serta bertentangan dengan prinsip kebebasan pers.

Atmosfer negatif juga terjadi pada aspek pemberantasan korupsi. Rentetan situasi nestapa bagi gerakan antikorupsi dan lembaga KPK muncul terutama menjelang akhir periode jabatan Presiden Jokowi dan Dewan Perwakilan Rakyat 2014–2019 lalu. Dimulai dengan komposisi Panitia Seleksi Komisioner KPK yang kontroversial karena diisi oleh sejumlah

nama yang diindikasikan dekat dengan institusi kepolisian. Kemudian, sejumlah nama yang tidak memiliki rekam jejak positif dalam upaya pemberantasan korupsi justru dipilih sebagai Komisioner KPK. Dua peristiwa itu menimbulkan keraguan publik terhadap keberpihakan Presiden Jokowi dalam upaya pemberantasan korupsi. Musibah bagi KPK ditambah dengan disahkannya revisi UU KPK yang dibahas dalam tempo sangat singkat dengan proses yang tidak melibatkan publik. Sejumlah ketentuan yang dinilai melemahkan KPK disetujui bulat oleh DPR bersama presiden.

Rangkaian kejadian tersebut menambah rapor merah Presiden Jokowi dalam pemberantasan korupsi, selain tak kunjung tuntasnya pengungkapan kasus teror yang menimpa Novel Baswedan dan sejumlah pegawai KPK lainnya. Berbagai pernyataan pejabat pemerintah pun seperti menunjukkan bahwa logika penguasa saat ini bertentangan dengan logika publik. Kepala Staf Kepresidenan Moeldoko, pada September 2019, menyatakan bahwa keberadaan KPK dapat menghambat upaya investasi. Upaya pelemahan KPK yang selalu berulang dari tahun ke tahun pun kini mencapai “kemenangannya” karena seolah mendapatkan restu dari Istana. Usaha publik membela KPK dan pemberantasan korupsi hingga mengorbankan sejumlah nyawa demonstran pun hanya ditanggapi dengan retorika oleh penguasa.

Indikasi pelanggaran kekuasaan pun ditampakkan oleh lembaga legislatif. Melalui perubahan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau UU MD3, partai-partai politik yang menjelma fraksi di DPR menyepakati pembagian kursi pimpinan MPR untuk periode 2019–2024 sebanyak 10 orang, terdiri dari 9 kursi untuk perwakilan 9 fraksi di DPR dan 1 kursi untuk perwakilan dari DPD. Ambisi bagi-bagi kursi pimpinan ini bukan hal baru karena telah dimulai sejak tahun lalu ketika UU Nomor 17 Tahun 2014 yang menentukan 5 kursi pimpinan MPR diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2018 yang menambahkan jumlah pimpinan MPR menjadi 8 orang.

Dari sisi kinerja, tak ada kemajuan signifikan yang ditunjukkan selama DPR menjalankan tahun terakhir periode jabatannya. Secara kuantitas, target penuntasan 55 RUU yang tercantum di dalam Program Legislasi Nasional Prioritas 2019 hanya terpenuhi sebanyak 12 RUU atau 21,8%. Secara keseluruhan dalam kurun waktu 5 tahun, dari 189 RUU yang ditargetkan sepanjang 2014–2019, hanya 35 RUU atau 18% yang berhasil diselesaikan. Dari aspek kualitas pun tak lebih baik karena sejumlah RUU bermasalah justru hadir di pengujung akhir masa kerja DPR, salah satunya adalah RUU KPK yang disetujui menjadi UU di tengah gelombang penolakan masyarakat secara nasional.

Sejumlah RUU lain yang tidak dikehendaki publik, seperti RUU KUHP, RUU Pertanahan, dan RUU Pemasarakatan, pada akhirnya urung disahkan karena penolakan yang semakin menguat pasca-pengesahan UU KPK. Masyarakat beranggapan bahwa RUU-RUU tersebut mengandung muatan yang diskriminatif dalam proses penegakan hukum, berpotensi menyulut pelanggaran hak asasi manusia, serta mengancam cita-cita negara hukum yang digariskan oleh konstitusi.

Berbagai fenomena tersebut memunculkan satu benang merah, yaitu semakin terkonsolidasinya kepentingan para pemegang kursi kekuasaan—terutama pada cabang eksekutif dan legislatif—yang didominasi para elite partai politik. Konsolidasi kepentingan itu dilakukan seolah sejalan dengan ketentuan yang berlaku karena semua proses dilakukan dalam bentuk pengambilan kebijakan ataupun pembentukan peraturan perundang-undangan yang absah secara hukum. Namun, di sisi lain, pelibatan publik amat minim dalam setiap proses itu. Akibatnya, posisi masyarakat yang sesungguhnya menjadi pemangku kepentingan utama dalam setiap pengambilan kebijakan dan pembentukan peraturan, justru semakin lemah dan terpinggirkan. Pada tataran yang tidak sekadar normatif, kondisi itu jelas telah menyimpang dari prinsip-prinsip negara hukum.

Cabang kekuasaan kehakiman pun belum sepenuhnya dapat menjadi tumpuan harapan untuk membersihkan perangkat negara dari segelintir elite yang sekadar ingin menguntungkan diri sendiri dan kelompoknya. Sepanjang 2019 ini, setidaknya dua putusan yang dijatuhkan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dinilai tidak menguntungkan perjuangan pemberantasan korupsi. Keduanya yaitu putusan lepas atas terdakwa kasus BLBI, Syafruddin Arsyad Tumenggung, dan putusan bebas atas terdakwa kasus suap proyek pembangunan PLTU Riau-1, Sofyan Basir.

Kualitas putusan-putusan pengadilan yang dinilai belum mencerminkan rasa keadilan masyarakat tersebut seakan menjadi noda bagi dunia peradilan yang sesungguhnya cukup diwarnai sejumlah terobosan positif dalam beberapa tahun terakhir. Dalam rangka mengurangi tumpukan perkara misalnya, Mahkamah Agung terus mengembangkan peradilan modern berbasis teknologi informasi melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik. Begitu pula dengan Perma Nomor 4 Tahun 2019 tentang Gugatan Sederhana yang menaikkan batas nilai gugatan dari Rp200 juta menjadi Rp500 juta sebagai usaha menjaga konsistensi prinsip pengadilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

---

## Tantangan Pembangunan Hukum 2020

---

Meskipun terlalu dini untuk menilai kinerja lembaga-lembaga negara dalam periode lima tahun ke depan, tetapi publik perlu senantiasa waspada akan terjadinya “kutukan periode kedua” berupa capaian kinerja pemerintahan yang lebih buruk dibandingkan periode pertama lalu. Kelompok-kelompok masyarakat sipil harus terus mengoptimalkan semua kanal yang tersedia untuk mendorong berbagai upaya perbaikan hukum di negara ini. Berpijak pada situasi aktual perkembangan hukum yang tergambar di atas, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) mengidentifikasi sembilan tantangan pembangunan hukum yang akan dihadapi pada tahun 2020 sebagai berikut.

### *1. Pemberantasan korupsi menyurut seiring melemahnya KPK*

Episode nestapa KPK kemungkinan masih berlanjut pada 2020 dan belum akan berakhir. Sikap politik Presiden Jokowi dan DPR pada 2019 telah memberikan kesan yang tidak berpihak terhadap KPK dan gerakan pemberantasan korupsi. Selain itu, figur Komisioner KPK terpilih serta sejumlah reorganisasi akibat revisi UU KPK akan berpengaruh terhadap aktivitas KPK beberapa tahun ke depan. Oleh karena itu, dukungan publik terhadap pemberantasan korupsi yang selama ini disimbolisasi melalui dukungan bagi KPK, perlu mengalami perubahan arah dan strategi. Mulai saat ini, dukungan publik perlu lebih difokuskan pada upaya pemberantasan korupsi itu sendiri, bukan sekadar dukungan terhadap lembaga. Selain itu, kelompok-kelompok masyarakat sipil, akademisi, serta media harus memperkuat perannya sebagai alat kontrol publik dalam mengawal kebijakan lembaga negara.

## **2. Ancaman terhadap demokrasi dan kebebasan sipil semakin nyata**

Saat ini, pemerintah tengah menciptakan musuh bersama bernama “radikalisme”. Hampir semua kebijakan yang terkait dengan tatanan masyarakat, hubungan antarindividu, serta hubungan antara individu dan negara, diarahkan pada misi mencegah dan memberantas radikalisme. Tanpa memiliki definisi konkret atas terminologi radikalisme, sebelas kementerian dan lembaga pemerintah telah menerbitkan Surat Keputusan Bersama tentang penanganan radikalisme di lingkungan Aparatur Sipil Negara. Selain tidak memiliki dasar hukum yang kuat, SKB itu dikhawatirkan dapat digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk membungkam individu ASN yang kritis terhadap pemerintah. Menyikapi situasi itu, masyarakat sipil – termasuk akademisi dan media – sebagai pihak yang memiliki peran vital dalam negara demokrasi, harus meneguhkan posisi untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip negara hukum, salah satunya dengan menolak segala bentuk pembatasan kebebasan sipil, termasuk kebebasan berpendapat.

## **3. Politik legislasi tidak terarah dan berpihak hanya kepada pemilik modal**

Kinerja legislasi di awal 2020 akan terfokus pada pembahasan paket RUU *omnibus*. Saat ini, setidaknya tiga judul RUU *omnibus* telah masuk dalam daftar Prolegnas 2020–2024, yaitu RUU Cipta Lapangan Kerja, RUU Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian, dan RUU Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Penggunaan pendekatan *omnibus* serta pernyataan Presiden Jokowi dalam berbagai kesempatan menunjukkan adanya keinginan yang kuat untuk memperbaiki tumpang tindih regulasi serta beragam persoalan terkait pengelolaan peraturan perundang-undangan. Sayangnya, ambisi pembenahan itu cenderung menggunakan perspektif yang sempit, yaitu bertujuan sebatas memperbaiki iklim investasi. Pemilihan cara pandang itu dikhawatirkan banyak pihak akan mengorbankan sejumlah regulasi lain yang selama ini justru mengatur persoalan-persoalan mendasar, seperti hak asasi manusia, pelestarian lingkungan, antikorupsi, dan perlindungan terhadap masyarakat adat. Lebih dari itu, pendekatan *omnibus* dalam rangka penyederhanaan regulasi terkesan hanya kosmetik belaka, karena di sisi lain, banyaknya judul RUU yang diajukan pemerintah dan DPR dalam Prolegnas 2020–2024 justru menunjukkan cara pandang pemerintah dan DPR yang ingin mengatur segala persoalan dengan undang-undang. Kesungguhan pemerintah untuk membenahi manajemen regulasi secara komprehensif pun

masih patut dipertanyakan mengingat janji Presiden Jokowi untuk membentuk badan tunggal regulasi hingga kini belum terwujud.

#### **4. Wacana amendemen konstitusi akan menguat**

Satu hal yang patut diwaspadai dari terkonsolidasinya elite-elite partai politik saat ini adalah menguatnya gagasan amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yang ditujukan untuk memperkokoh kedudukan mereka di kursi kekuasaan untuk periode yang lebih panjang. Wacana amendemen UUD 1945 telah digulirkan MPR dengan agenda utama menghidupkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan mengembalikan MPR ke posisi lembaga tertinggi negara. Dalam perkembangannya, gagasan itu melebar hingga ke persoalan perpanjangan masa jabatan presiden dan pemilihan presiden oleh MPR. Narasi amendemen konstitusi yang dimonopoli MPR itu harus dilawan oleh publik, terutama kalangan masyarakat sipil dan akademisi. Selama ini, publik tidak mendapatkan akses informasi ataupun dilibatkan dalam pembicaraan mengenai gagasan amendemen konstitusi oleh MPR. Selain prosesnya yang tidak transparan, agenda amendemen yang digagas saat ini jelas tidak berasal dari kemauan rakyat. Rencana sepihak MPR untuk mereposisi kelembagaan negara melalui amendemen konstitusi itu bukan saja berpotensi merusak sistem ketatanegaraan demokratis yang sudah memasuki usia dua dekade ini, tetapi juga dapat membawa bangsa ini mundur ke masa kelam di bawah pemerintahan otoriter.

### **Rekomendasi**

---

1. Konsolidasi gerakan masyarakat sipil perlu diperkuat sebagai upaya untuk mengontrol setiap kebijakan pemerintah.
2. Pemerintah dan DPR harus membuka seluas-luasnya ruang partisipasi publik dalam setiap pembentukan peraturan dan kebijakan.
3. Pembangunan sektor ekonomi harus senantiasa berjalan dengan berbasis pada nilai-nilai perlindungan hak asasi manusia, antikorupsi, dan pelestarian lingkungan.
4. Proses pembentukan kebijakan dan peraturan serta pembangunan di berbagai sektor bebas dari pengistimewaan kelompok pemilik modal karena hal itu berpotensi menciptakan segregasi yang semakin dalam di tengah masyarakat.
5. Pemerintah harus meninggalkan pendekatan represif dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum.

Jakarta, 19 Desember 2019

**PSHK – Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia**

[www.pshk.or.id](http://www.pshk.or.id) | [pshukum@pshk.or.id](mailto:pshukum@pshk.or.id)

Twitter: @PSHKIndonesia | Instagram: @pshkindonesia

#### **Narahubung:**

**Fajri Nursyamsi, Direktur Advokasi dan Jaringan PSHK (0818-100-917)**