

2009

**Penilaian Kinerja DPR
dan Hak Asasi Manusia**



**Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
(ELSAM)**

Penilaian Kinerja dan Hak Asasi Manusia



Tim Penulis:
Indriaswati Dyah S
Wahyudi Jaffar
Widiyanto
Supriyadi Widodo Eddyono
Suaeb
Febridiansyah

Reader:
Amiruddin Ar Rahab

ELSAM - 2009

A. Latar Belakang

Sulit dipungkiri bahwa institusi DPR merupakan sebuah institusi yang penting dan sangat berkontribusi bagi promosi, proteksi, dan realisasi pelaksanaan hak asasi manusia (HAM). Kontribusi tersebut tidak hanya sebatas melalui proses pembentukan undang-undang semata, namun juga dalam fungsinya melakukan pengawasan terhadap kinerja pihak eksekutif atau pemerintah. Besarnya fungsi dan kewenangan DPR ini, memiliki nilai yang sangat strategis bagi usaha pemajuan HAM. Karena itu, diperlukan sebuah upaya untuk memperkuat institusi DPR ini, bukan dalam soal kewenangan, tetapi kapasitasnya.

Dengan Memperkuat kemampuan institusi DPR, termasuk pula badan-badan kelengkapan dan anggotanya, maka diharapkan mampu menolong dan memperkuat demokrasi, penegakan hukum, dan hak asasi manusia. Dalam kaitannya dengan hal itu, setidaknya ada lima hal dari dimensi hak asasi manusia yang paling penting dalam proses penguatan DPR yakni: (1) nilai-nilai dan prinsip hak asasi manusia, (2) standar hak asasi manusia, (3) *human rights claim holder* (4) *duty bearers* (5) *human rights remedies*. Hal-hal inilah yang menjadi point penting dalam penguatan DPR. Penguatan terkait dengan hak asasi manusia ini juga harus masuk dalam fungsi, tugas dan mandat DPR seperti yang diberikan konstitusi: misalnya dalam proses pembuatan undang-undang, fungsi pengawasan dan juga representasi.

Selain itu, untuk memperkuat kinerja DPR terkait dengan hak asasi manusia, diperlukan pula monitoring, evaluation, asesment atau penilaian terhadap kinerja parlemen. Asesment ini dilakukan baik terhadap kinerja institusi DPR maupun terhadap kapasitas hak asasi manusia institusi DPR.

Untuk mengimplementasikan hal itu, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) telah melakukan assessment terhadap pelaksanaan fungsi legislasi dan pengawasan DPR. Melalui penilaian terhadap pelaksanaan fungsi legislasi dan pengawasan, diharapkan dapat dibaca responsivitas DPR terhadap HAM, sehingga dapat mewakili kinerja (*performance*) DPR secara umum, sebab kedua fungsi itulah yang intensitasnya paling sering dilakukan DPR. Selain itu keterbatasan waktu yang tersedia dalam melakukan assessment juga mengharuskan untuk melakukan pemilihan isu secara spesifik, guna dapat diperoleh data dan gambaran yang spesifik pula.

Karena hak asasi manusia seharusnya menjadi landasan/pijakan dari keseluruhan pelaksanaan fungsi DPR, termasuk di dalamnya fungsi legislasi dan pengawasan, sehingga HAM harus menjadi *mainstream* pada setiap produk legislasi DPR dan pada setiap penggunaan fungsi pengawasan. Dengan demikian, mengingat banyaknya jumlah produk legislasi DPR dan jumlah kasus/peristiwa yang dimonitoring oleh DPR, penelitian ini hanya menggunakan beberapa produk legislasi DPR dan kasus yang diawasi DPR sebagai objek penelitian, tidak melakukan pengkajian terhadap seluruh produk legislasi DPR selama 2005-2008, maupun seluruh pelaksanaan fungsi pengawasan. Pemilihan ini menggunakan metode *purposive sampling*. Metode *purposive sampling* merupakan salah satu metode *sampling* yang dapat digolongkan pada *non-probability sampling*, atau yang lebih dikenal dengan istilah *judgmental*. Tata cara ini diterapkan agar peneliti benar-benar dapat menjamin bahwa unsur-unsur yang ditelitinya masuk dalam sampel yang hendak ditariknya. Untuk itu ditetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi dalam memilih unsur-unsur sampel.

Untuk memenuhi unsur-unsur tersebut, digunakan beberapa pertanyaan kunci dalam melakukan pemilihan *sample*, pertanyaan tersebut meliputi:

1. Bilamana dilakukan pembacaan secara tekstual, apakah judul dari undang-undang atau kasus yang diawasi DPR memperlihatkan adanya relasi dengan HAM secara nyata?
2. Apakah dalam konsideran undang-undang dicantumkan pasal-pasal konstitusi yang mengatur jaminan HAM?
3. Apakah dalam materi muatan undang-undang terdapat pasal-pasal yang mengatur HAM?
4. Apakah proses pembentukan undang-undang atau pelaksanaan fungsi pengawasan DPR menyedot perhatian masyarakat, karena berkait erat dengan HAM?

Sedangkan ruang lingkup data yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah keseluruhan data mengenai produk legislasi dan pelaksanaan fungsi legislasi dan pengawasan yang dimiliki DPR, semenjak 2004 hingga berakhirnya masa jabatan DPR di 2009.

Indikator HAM yang digunakan dalam penelitian ini adalah jaminan hak asasi manusia yang ada pada konstitusi UUD 1945 – hak-hak konstitusional warganegara, serta UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khusus untuk hak-hak yang belum dijamin di konstitusi. Selain kedua instrument HAM tersebut, Indonesia sebenarnya telah pula meratifikasi/mengaksesi sebagian instrument-instrumen internasional pokok hak asasi manusia, ke dalam hukum nasionalnya, sehingga berlaku mengikat seperti halnya undang-undang nasional lainnya, namun pada dasarnya secara umum prinsip-prinsip yang ada dalam instrument tersebut telah terangkum dalam kedua instrument pokok HAM nasional (UUD 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999). Karena itu untuk memudahkan penilaian responsifitas dan keberpihakan DPR terhadap HAM, maka penelitian ini menggunakan kedua instrument sebagai indikator. Kedua basis legitimasi di atas selain sifatnya yang mendasar dalam hirarki hukum Indonesia, di dalamnya juga telah mencakup prinsip-prinsip universal hak asasi manusia.

Penilaian terhadap kinerja DPR dan hak asasi manusia ini memiliki tujuan untuk memberikan penilaian terhadap agenda dan inisiatif partai Politik di DPR, dan pengimplementasian prinsip-prinsip hak asasi manusia pada setiap proses pembentukan produk legislasi, maupun pelaksanaan fungsi DPR lainnya, khususnya pengawasan; Mempromosikan agenda prioritas terkait dengan HAM bagi DPR dan Parpol di periode selanjutnya; dan memberikan informasi kepada publik mengenai kinerja DPR dan Parpol terkait dengan pemajuan HAM.

B. DPR dan Hak Asasi Manusia

Secara universal masyarakat internasional telah mengakui arti pentingnya jaminan terhadap hak asasi manusia. Kesepakatan internasional ini yang kemudian dituangkan dalam Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948, dan sejumlah kovenan internasional yang mengatur secara khusus jaminan hak asasi manusia pada tiap sektor dan isu. Namun demikian, sejumlah instrument internasional ini tidak akan memiliki arti apa-apa bagi pemajuan (*to promote*), pemenuhan (*to fulfil*), dan perlindungan (*to protect*) hak asasi manusia di suatu negara, tanpa itikad baik dari negara bersangkutan. Sejumlah instrument internasional hak asasi manusia ini memerlukan mekanisme ratifikasi (pengesahan) ataupun akses (pengakuan), untuk menjadikannya sebagai bagian dari hukum nasional suatu negara, sehingga berlaku mengikat dalam wilayah negara tersebut.

Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut konsepsi pemisahan kekuasaan (*separation of power*), maupun pembagian kekuasaan (*distribution of power*) seperti Indonesia, DPR sebagai manifestasi dari kuasa legislative, berperan penting dalam upaya pemajuan dan

perlindungan hak asasi manusia. Kewenangan DPR sebagai pembentuk hukum, yang berguna untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan masyarakat, berkait erat dengan arah pembangunan hukum suatu negara. DPR akan sangat menentukan perspektif dan paradigma dari setiap peraturan perundang-undangan yang diciptakannya. Apakah peraturan perundang-undangan tersebut berpihak pada penguatan dan pemajuan hak-hak warganegara, atau justru sebaliknya, mendistorsi dan berpotensi merugikan hak-hak warganegara.

Kendati demikian, konfigurasi politik ketatanegaraan suatu negara akan sangat berpengaruh terhadap posisi dan kewenangan strategis DPR. Berkaca pada pengalaman yang menimpa Indonesia pada masa pemerintahan Soekarno, maupun pada masa rezim neo-fasis militer Soeharto berkuasa khususnya, di mana kekuasaan lebih didominasi oleh eksekutif, peran DPR pun sekedar menjadi anak bawang. Hanya menjadi lembaga persetujuan dan pengesahan atas beragam peraturan perundang-undangan, untuk melanggengkan kuasa eksekutif. Fungsi strategis DPR tidak dapat beroperasi secara baik, ditekan oleh hegemoni kuasa eksekutif (*executive heavy*). DPR sebagai representasi rakyat, produk-produknya tidak mampu berjalan sinergis dengan upaya pemajuan dan pemenuhan hak-hak rakyat, justru kian mendistorsi semangat perlindungan terhadap hak asasi manusia. Hingga kemudian pecah reformasi 1998, yang menjadi titik balik kekuasaan despotis Orde Baru. Meletupnya reformasi 1998 ini sekaligus pula mengembalikan peran dan fungsi strategis DPR. DPR sebagai *people's representative bodies* kembali memiliki taring untuk ikut mengendalikan jalannya kekuasaan.

Keberhasilan amandemen UUD 1945, yang menjadi bagian penting konsolidasi demokrasi Indonesia pasca-rezim otoritarian, makin memperkuat posisi dan kewenangan DPR. UUD 1945 sebagai *highest norm* dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, memberikan kewenangan kepada DPR dalam pembentukan undang-undang (*legislation*), penganggaran (*budgeting*), dan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang sekaligus kinerja eksekutif (*monitoring*). Apalagi konfigurasi politik yang ada sangat berpihak pada peran penting DPR dalam mengelola kekuasaan. Meskipun Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan legitimasi yang kuat, namun kewenangan ekstra yang dimiliki DPR, di mana sewaktu-waktu dapat mengusulkan pemakzulan (*impeachment*) presiden, menjadikannya lembaga yang sangat kuat (*legislative heavy*).

Dalam kaitannya dengan upaya pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia, DPR memiliki peran dari hulu sampai hilir. Yaitu mulai dari fungsi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan (*regeling*), penentuan alokasi anggaran (*budgeting*), hingga pengawasan terhadap pilihan kebijakan tersebut. DPR akan sangat menentukan dalam menentukan pilihan kebijakan yang memiliki relasi dengan hak asasi manusia. Apakah kebijakan tersebut mampu memberdayakan (*enabling*) semangat pemajuan hak asasi manusia, atau malah menghambat (*constraining*) upaya penegakkan hak asasi manusia. Sejuahmana keberpihakan DPR terhadap pemajuan hak asasi manusia dapat diukur dari seberapa besar perspektif dan paradigma hak asasi manusia tersirat dan tersurat dalam produk kebijakannya. Kemudian, sebagai manifestasi dari perwakilan rakyat, DPR seharusnya juga berperan penting dalam menciptakan kesadaran public (*public awareness*), tentang arti penting pemajuan, pemenuhan dan penegakkan hak asasi manusia.

Pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia merupakan salah satu kewajiban Pemerintah suatu negara terhadap warganegara dan penduduk, yang berada dalam wilayah yurisdiksi negara bersangkutan, guna mewujudkan suatu masyarakat yang aman, sejahtera, bebas dari rasa takut dan kekurangan. Upaya mewujudkan

masyarakat tersebut hanya akan tercapai bilamana masyarakat mampu memenuhi kebutuhan dasarnya secara berkesinambungan dan memadai. Dalam upaya untuk mewujudkan masyarakat yang demikian, sampai saat ini tercatat telah ada sejumlah perjanjian atau instrument internasional di bidang Hak Asasi Manusia, yang sebagian besar bernaung di bawah PBB.

Sebagai bagian dari masyarakat internasional, tentunya Indonesia juga berkewajiban untuk menegakkan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, sebagaimana himbauan PBB melalui Deklarasi dan Program Aksi Wina tahun 1993, yang antara lain mengajak negara-negara anggota PBB untuk mengambil langkah-langkah nyata guna mengadakan pemajuan dan perlindungan HAM. Langkah tersebut antara lain melalui pengesahan perangkat-perangkat internasional di bidang hak asasi manusia.

Diantara negara-negara di dunia saat ini, Indonesia tergolong sebagai salah satu negara yang dianggap kurang banyak partisipasinya pada instrumen-instrumen internasional di bidang hak asasi manusia. Sampai pada tahun 2008, Indonesia baru menjadi pihak pada delapan konvensi, dari 25 instrument utama hak asasi manusia. Tingkat kuantitas perjanjian internasional sebenarnya bukan satu-satunya tolok ukur bagi pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia. Implementasi perlindungan hak asasi manusia dapat saja terjadi tanpa ratifikasi, dengan catatan bahwa kualitas perangkat hukum nasional sudah mampu menjamin pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia.

Namun, apabila ternyata hukum nasional masih belum memenuhi kualitas jaminan perlindungan hak asasi manusia, atau masih berjarak dengan standar perlindungan hak asasi manusia menurut hukum internasional, maka ratifikasi merupakan salah satu sarana untuk menutup atau menjembatani kelemahan peraturan/perangkat hukum di tingkat nasional. Sebagai negara dengan sejarah penegakkan hak asasi manusia yang buruk, Indonesia banyak mendapat perhatian internasional dalam upaya penegakkan hak asasi manusia. Oleh karenanya, supaya tidak-menerus dicap sebagai negara pelanggar hak asasi manusia, sudah seharusnya pemerintah seoptimal mungkin meratifikasi instrumen-instrumen utama hak asasi manusia.

Pada titik inilah DPR sebagai pembentuk hukum dan undang-undang bersama Presiden, dituntut untuk memunculkan peran aktifnya. Sudah seharusnya, DPR yang merupakan representasi rakyat Indonesia, yang menginginkan dijamin dan dipenuhinya hak-hak asasinya sebagai warganegara, menjadi inisiator dalam setiap langkah upaya pemajuan dan penegakkan hak asasi manusia. Pembentukan hukum nasional maupun ratifikasi kovenan internasional hak asasi manusia menjadi hukum nasional, membutuhkan peran aktif DPR. Tidak sekedar menunggu usulan pembahasan dari pemerintah. Produk perundang-undangan yang dihasilkan DPR sudah waktunya diarahkan tidak lagi sekedar membebani warganegara dengan kewajiban, melainkan memperkuat upaya pemenuhan hak-hak warganegara. Relasi negara dengan warganya yang selama ini dibangun dengan perspektif kewajiban, sudah seharusnya direkonstruksi ulang dengan menggunakan perspektif hak asasi manusia.

Kerja DPR tentunya tidak berhenti pada titik pembentukan hukum saja. Kewenangan DPR untuk memonitoring kinerja pemerintah dalam pelaksanaan undang-undang, menjadikannya penting dalam mengawasi sejauhmana tanggung jawab negara dalam memenuhi hak warganya. Pemenuhan hak asasi manusia musti ditempatkan sebagai kewajiban negara (*state obligation*), yang tak boleh disimpangi sekecil apapun. Karenanya peran aktif DPR dalam aksi ini penting untuk segera diwujudkan.

C. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR

Pada purna tugasnya, 30 September 2009, DPR periode 2004-2009 hanya mampu menyelesaikan 193 RUU (68%), dari 284 RUU yang menjadi target legislasi selama lima tahun masa jabatannya. Namun, meski dengan hasil yang tidak begitu menggembirakan, Ketua DPR Agung Laksono menyatakan, bahwa kinerja legislasi DPR periode ini lebih baik, dibandingkan dengan DPR periode 1999-2004. Benarkah demikian?

Dengan kewenangan yang sedemikian besar, hingga berakhir masa jabatannya, DPR 2004-2009 hanya mampu menyelesaikan 193 RUU, dari 284 RUU yang masuk daftar prolegnas 2005-2009. Besarnya angka ini pun sesungguhnya ditolong oleh tingginya jumlah UU Pembentukan Daerah Otonom, yang mencapai 60 UU (32%). Penetapan Perpu menjadi undang-undang (5,3%), Pengesahan perjanjian Internasional (4,2%), dan undang-undang yang terkait dengan APBN—yang sebenarnya lebih condong pada pelaksanaan fungsi *budgeting* (7,9%). Tingginya UU Pembentukan Daerah Otonom, memperlihatkan sesungguhnya capaian legislasi DPR tidak mencapai angka 193. Sebab, undang-undang mengenai pemekaran daerah, pembentukannya cukup dengan mengubah nama tempat yang diatur, serta tanggal pengesahannya. Artinya, bila dilihat dari target riil Prolegnas (284 RUU), mereka sebenarnya hanya menyelesaikan 47% dari keseluruhan Prolegnas.

Inisiatif pembentukan undang-undang yang datang dari DPR pun tergolong rendah. Dari total 193 RUU yang disahkan, 100 RUU diantaranya merupakan inisiatif pemerintah. Sedangkan yang menjadi inisiatif DPR hanya 93 RUU. Selama periode 2005-2006, tercatat hanya 5 RUU yang menjadi inisiatif DPR. Sedangkan pada 2007, dari 27 RUU yang menjadi inisiatif DPR, 20 diantaranya merupakan RUU pemekaran daerah otonom. Pada 2008, inisiatif DPR sedikit membaik, dengan disahkannya beberapa RUU inisiatif DPR yang dianggap pro-publik, seperti RUU Keterbukaan Informasi Publik dan RUU Penghapusan Diskriminasi Ras Etnis. Namun, kecaman keras datang dari pengesahan RUU Pornografi, yang juga merupakan inisiatif DPR.

Memerhatikan kualitasnya, produk legislasi DPR juga jauh dari memuaskan. Terbukti dari banyaknya undang-undang yang berbuah kontroversi, dan tidak sejalan dengan kebutuhan riil masyarakat. Materi muatan undang-undang yang dibahas DPR, lebih banyak berkaitan dengan kepentingan politik kekuasaan. Produk legislasi DPR cenderung bersifat repetitif atau sekedar mengulangi pengaturan yang telah ada, sebab berkaitan dengan upaya memperjuangkan kepentingan fraksi-fraksi di DPR. Indikasi tingginya intensitas kepentingan politik dalam produk legislasi DPR, makin diperkuat dengan banyaknya jumlah undang-undang yang berkait dengan pemekaran daerah, meskipun di dalamnya dibalut dengan isu peningkatan pelayanan dan demokratisasi.

Tingginya angka pengajuan *judicial review* ke MK, baik atas materi muatan undang-undang, maupun proses penyusunannya, semakin menjadi pertanda buruknya kualitas produk legislasi DPR. Kecenderungan meningkatnya permohonan pengujian undang-undang di MK, dari tahun ke tahun, membuktikan makin banyaknya peraturan perundang-undangan yang dianggap tidak berpihak pada pemajuan dan pemenuhan hak-hak konstitusional warganegara. Hal itu sekaligus menunjukkan ketidakcermatan DPR dalam menjalankan fungsi substansialnya. Tingginya angka *judicial review*, menjadi pertanda kurang terakomodasinya kepentingan dan hak-hak warganegara dalam sebuah produk perundang-undangan, maupun dalam proses pembentukannya. DPR tidak secara konsisten menerjemahkan norma-norma konstitusi ke dalam produk legilasinya, dan seringkali

berkontradiksi dengan peraturan perundangan lainnya. DPR juga *ucapkali* meninggalkan aspirasi masyarakat, sebagai kehendak umum (*volonte generale*).

Ketua DPR Agung Laksono menyatakan, DPR 2004-2009 keberhasilannya di atas DPR 1999-2004. Dengan alasan, RUU yang diselesaikan lebih banyak, daripada yang diselesaikan DPR sebelumnya. Adalah perbandingan yang keliru jika menggunakan dasar demikian. Sebab DPR 1999-2004 masih dalam "masa percobaan," dalam pelaksanaan kerja legislasinya. Berbeda dengan DPR 2004-2009, yang memang dituntut untuk bersikap lebih progresif dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Bivitri Susanti (2006: 14) mengungkapkan, ada beberapa alasan yang mengharuskan DPR 2004-2009 bekerja lebih maksimal: *Pertama*, DPR periode ini tidak lagi dihindangi dan berbenturan dengan serangkaian permasalahan kelembagaan warisan Orde Baru; *Kedua*, berangkat dari pengalaman dan kesalahan yang terjadi pada periode sebelumnya, seharusnya dapat dijadikan sebagai media pembelajaran bagi DPR periode sekarang; *Ketiga*, secara politik DPR periode ini memiliki legitimasi yang lebih kuat, karena mereka dipilih melalui pemilihan umum yang secara prosedural lebih maju.

Selama ini, mulus tidaknya pembahasan suatu rancangan undang-undang, sangat ditentukan oleh tinggi rendahnya tingkat kepentingan para pelaku politik di DPR. Apakah suatu undang-undang dianggap menguntungkan atau tidak. Bukan bersandar pada kebutuhan riil percepatan kesejahteraan rakyat dan perlindungan hak asasi manusia. RUU yang dirasa tak menguntungkan, nasibnya dipastikan terseok-seok, bahkan mandeg di tengah jalan. Sedangkan RUU yang secara politik menguntungkan, dapat diselesaikan dalam waktu yang sangat cepat. Hal itu memperlihatkan begitu tingginya politik transaksional di DPR, yang seringkali berakibat pada diingkarinya amanat konstitusional, UUD 1945.

D. HAM dan Fungsi Legislasi

Jamaknya kovenan internasional tentang HAM yang telah diratifikasi, rupanya juga belum tercermin atau belum menjadi paradigma bagi DPR dalam mengeluarkan kebijakan perundang-undangan lainnya. Secara factual perihal ini terbukti, dari banyaknya pengajuan *judicial review* produk legislasi DPR ke Mahkamah Konstitusi, karena dianggap mengakibatkan kerugian konstitusional seseorang warganegara dan bertentangan dengan UUD 1945. Padahal notabene, UUD 1945 banyak mengadopsi *Universal Declaration of Human Rights 1948*, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* dan *International Covenant on Civil and political rights*, khususnya ketentuan-ketentuan yang mengatur hak-hak konstitusional warganegara. Bahkan beberapa undang-undang diantaranya langsung menuai kontroversi, karena bertolak belakang dengan upaya pemajuan, pemenuhan, dan penegakkan HAM. Misalnya UU Penanaman Modal dan UU Informasi dan Transaksi Elektronik, serta UU Pornografi.

Masuknya penetrasi kuasa modal internasional dalam proses pembentukan undang-undang, khususnya yang berkaitan dengan perbaikan kebijakan iklim investasi, juga menjadi persoalan tersendiri dalam upaya pemajuan dan pemenuhan HAM. Fakta empiris menunjukkan, kepentingan investasi dan penanaman modal asing lainnya, senyatanya banyak bertentangan dengan kepentingan untuk melakukan pemenuhan dan penegakkan HAM. Permasalahan ini menjadi tanda tanya, yang memerlukan analisis lebih lanjut, mengenai perspektif hak asasi manusia DPR, dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam point *d* dan *e* arah kebijakan program legislasi nasional periode 2005-2009 menyebutkan perlunya pembentukan undang-undang untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia, serta perlunya ratifikasi konvensi internasional yang diperlukan dalam perlindungan hak asasi manusia.¹ Pada penentuan skala prioritas mengenai RUU mana saja yang hendak dimasukkan ke dalam program legislasi nasional, salah satu pertimbangan atau indikator yang digunakan, adalah undang-undang yang berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memerhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender. Skala prioritas ini sebenarnya telah terimplementasi dengan baik pada daftar RUU yang masuk dalam Prolegnas. Meski seharusnya seluruh undang-undang berelasi dengan HAM, karena HAM harus menjadi persepektif dalam setiap pembentukan undang-undang tersebut, dari 282 RUU yang masuk dalam Prolegnas 2005-2009, menurut penelusuran yang dilakukan, khususnya dengan melihat judul RUU tersebut, setidaknya terdapat 110 RUU yang secara tegas memiliki relasi dengan HAM. Meskipun juga tidak ada jaminan dari 110 RUU tersebut akan memiliki aspek yang positif terhadap upaya perlindungan hak asasi manusia, keberpihakan DPR sangat menentukan di dalamnya.

Dari catatan di atas dapat dikatakan, pada dasarnya upaya perlindungan hak asasi manusia telah menjadi skala prioritas utama dalam program legislasi nasional 2005-2009. Akan tetapi, pada level implementasi, prioritas tersebut masih jauh dari apa yang dikatakan sebagai prioritas. Dari penelusuran yang dilakukan terhadap produk legislasi DPR selama periode 2005-2009, ditemukan beberapa undang-undang yang justru berkontradiksi dengan upaya pemajuan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia. Padahal, tujuan awal dari pembentukan undang-undang tersebut, adalah untuk memperkuat hak asasi manusia.

Dalam melakukan penilaian terhadap komitmen HAM produk legislasi DPR, selama periode 2005-2009, ELSAM sedikitnya mengkaji 35 undang-undang, yang dianggap memiliki relasi kuat dengan hak asasi manusia. Komitmen HAM dinilai dengan menggunakan indikator jaminan hak asasi manusia, sebagaimana telah ditegaskan dalam UUD 1945, serta dilengkapi dengan jaminan HAM yang diatur di dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Penilaian ini berhasil mengelompokkan sejumlah undang-undang yang dianggap sejalan dengan HAM, atau memperkuat (*strengthening*) HAM, dan sejumlah undang-undang yang kurang sejalan dengan upaya pemajuan, pemenuhan dan penegakkan HAM. Dari 35 undang-undang yang dianalisis, diperoleh temuan 20 undang-undang diantaranya dapat dikatakan telah sejalan dengan HAM, sedangkan sisanya 15 undang-undang, masuk dalam kategori kurang sejalan dengan HAM, bahkan sebagian diantaranya justru membahayakan upaya perlindungan hak asasi manusia.

Sejumlah undang-undang yang dapat dikatakan telah sejalan dengan hak asasi manusia, antara lain adalah: UU Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya, UU Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik, UU Guru Dan Dosen, UU Kewarganegaraan Republik Indonesia, UU Perlindungan Saksi Dan Korban, dan UU Keterbukaan Informasi Publik. Sedangkan undang-undang yang dianggap kurang sejalan - dengan hak asasi manusia, antara lain yaitu: UU Administrasi Kependudukan, UU Penanaman Modal, UU Penataan Ruang, UU Energi, UU Informasi dan Transaksi Elektronik, serta UU Pornografi.

¹ Program Legislasi Nasional DPR 2005-2009, arah kebijakan:

- d. membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, **perlindungan hak asasi manusia** dan pemberantasan korupsi kolusi dan nepotisme dan kejahatan transnasional;
- e. meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan **perlindungan hak asasi manusia** serta pelestarian lingkungan hidup.

Dari komposisi di atas terbaca, sesungguhnya sebagian besar undang-undang yang berelasi dengan hak asasi manusia telah sejalan dengan upaya pemajuan, pemenuhan dan penegakkan HAM. Tentunya kita patut memberikan apresiasi kepada DPR, dengan besarnya produk legislasi yang telah sejalan dengan hak asasi manusia tersebut. Namun demikian, jika dilakukan pemilahan lebih lanjut, dari 20 undang-undang yang sejalan dengan HAM, tidak semuanya merupakan hasil inisiatif dan hasil olah pikir DPR. Dari 20 undang-undang yang berelasi HAM, 9 diantaranya merupakan pengesahan konvensi/perjanjian internasional, 1 pengesahan perpu menjadi undang-undang, dan 10 yang merupakan hasil kerja bersama DPR dan pemerintah. Sedangkan 15 undang-undang yang kurang sejalan dengan HAM, 2 undang-undang merupakan pengesahan perpu, dan 13 undang-undang yang merupakan hasil kerja DPR dan pemerintah. Dengan komposisi yang demikian, diperoleh perbandingan antara undang-undang yang sejalan dengan HAM dan kurang sejalan dengan HAM, yang murni hasil kerja DPR bersama pemerintah adalah 10:13. Terhadap temuan ini, tentunya kita menjadi memertanyakan ulang, tentang komitmen dan keberpihakan HAM DPR, mengingat besarnya undang-undang yang kurang sejalan dengan hak asasi manusia.

Penilaian atas suatu produk legislasi, dilakukan baik terhadap proses pembentukannya maupun materi undang-undang yang disepakati. Penilaian terhadap proses dilakukan dengan membaca dokumen risalah pembahasan suatu undang-undang, dan menganalisis pemberitaan di media massa atas proses pembentukan suatu undang-undang. Sementara analisis materi undang-undang, dilakukan dengan studi tekstual dari setiap materi undang-undang yang dianalisis, serta pandangan dari sejumlah pakar mengenai satu undang-undang tertentu. Dan, apabila suatu undang-undang telah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, analisis juga dilakukan terhadap putusan MK.

Studi ini berhasil mengungkap sejumlah temuan, yang terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR, khususnya yang berelasi dengan hak asasi manusia. Dari penelusuran terhadap pengajuan 35 rancangan undang-undang, yang berelasi HAM, mayoritas diantaranya adalah inisiatif pemerintah. Sedangkan DPR hanya sebagian kecilnya saja. Parahnya, dari sebagian kecil tersebut, diantaranya justru mengamcam upaya perlindungan hak asasi manusia ke depan. Seperti halnya inisiatif DPR yang mengajukan RUU Pornografi. Inisiatif DPR untuk membentuk undang-undang yang berkesesuaian dengan HAM baru mengalami peningkatan pada 2008, dengan lahirnya beberapa undang-undang inisiatif DPR yang sejalan dengan HAM, seperti UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Penghapusan Diskriminasi Ras Etnis, dan beberapa undang-undang lainnya. Secara umum, rendahnya inisiatif DPR untuk melakukan pembahasan dan pembentukan undang-undang yang berimplikasi positif bagi penguatan hak asasi manusia, dapat dilihat pula dari minimnya implementasi pembentukan undang-undang yang memperkuat HAM, bilamana dibandingkan dengan keseluruhan jumlah produk legislasi DPR selama 2005-2008. Padahal, hak asasi manusia menjadi salah satu pijakan utama program legislasi nasional.

Penelusuran terhadap dokumen risalah pembahasan undang-undang, juga memperoleh temuan perihal lemahnya komitmen DPR untuk menciptakan produk legislasi yang memperkuat HAM, yang terlihat dari penolakan sejumlah fraksi, seperti PDIP, Golkar, PAN, Demokrat, dll, untuk meratifikasi *optional protocol*, khususnya yang berkait dengan Kovenan Hak Sipil dan Politik, serta Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Padahal ratifikasi *optional protocol* dari kedua kovenan, penting sekali untuk memperkuat penerapan kedua kovenan tersebut, dalam tingkat implementasi. Sikap penolakan ini juga dapat dibaca dari tidak adanya inisiatif DPR untuk melakukan ratifikasi atau pun akses instrument-instrumen internasional hak asasi manusia. Usulan pengesahan instrument internasional

HAM justru keseluruhannya datang dari pemerintah. Bahkan, pada titik-titik tertentu, sikap beberapa fraksi DPR berseberangan dengan semangat ratifikasi instrument internasional HAM. Seperti yang tercermin dari pandangan sejumlah fraksi yang memersoalkan pengesahan kovenan Hak Sipil dan Politik, dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

DPR juga tidak tanggap, untuk segera melakukan revisi undang-undang, yang telah dibatalkan kekuatan mengikatnya oleh Mahkamah Konstitusi. Khususnya undang-undang yang memiliki relasi dengan hak asasi manusia. Seperti halnya UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang memiliki urgensi begitu penting bagi pemajuan dan penegakkan hak asasi manusia di Indonesia. Sikap ini memperlihatkan, meskipun hak asasi manusia menjadi pijakan utama Prolegnas, tetapi di dalam implementasinya, DPR belum memaknai dan melaksanakannya secara baik.

Mengenai proses pembentukan undang-undang, studi terhadap dokumen risalah pembahasan dan pemberitaan media massa, mengungkap fakta-fakta, bahwa dalam setiap proses pembentukan undang-undang, DPR terlihat belum melakukan internalisasi norma-norma hak asasi manusia dengan baik. Hal ini terlihat dari perdebatan yang mengemuka dalam setiap proses pembahasan undang-undang. Perdebatan lebih banyak menyoal permasalahan redaksional, dan kurang menyentuh substansi dari materi muatan undang-undang, kecuali pada pembentukan undang-undang yang dianggap memiliki nilai strategis tinggi bagi mereka. Seperti halnya dalam pembahasan UU Perlindungan Saksi dan Korban, meskipun tujuan utama dibentuk undang-undang ini adalah untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia warganegara, tetapi di dalam pembahasan justru yang mengemuka adalah sekedar melengkapi kebutuhan hukum acara pidana. Padahal, jika dilihat konsiderannya, terang undang-undang menyantumkan sejumlah pasal hak asasi dalam UUD 1945. Namun, di dalam proses pembahasan justru perdebatan mengenai pentingnya perlindungan hak asasi setiap warganegara malah tidak muncul. Proses ini menumbuhkan kesan, rupa-rupanya negara di dalam tingkat *law making process*, masih setengah hati untuk memberikan perlindungan terhadap setiap warganegara.

Kecenderungan di atas kian memperlihatkan tingginya politik transaksional antar fraksi di DPR. Artinya, mulus tidaknya pembahasan suatu rancangan undang-undang, sangat ditentukan oleh tinggi rendahnya tingkat kepentingan para pelaku politik di DPR. Apakah suatu undang-undang dianggap menguntungkan atau tidak. Bukan bersandar pada kebutuhan riil percepatan kesejahteraan rakyat dan perlindungan hak asasi setiap warganegara. Akibatnya, undang-undang yang dianggap tidak menguntungkan bagi para pelaku politik di DPR, proses pembahasannya sekedar menjadi prosedur formalitas belaka. Perdebatan yang mengemuka hanya menyentuh bungkus luarnya saja, tetapi belum sampai pada substansi perlindungan hak asasi yang diinginkan. Yang diutamakan dalam setiap proses pembahasan justru kompromi, untuk menyelamatkan kepentingan masing-masing fraksi. Sinyalemen ini terlihat dari seringnya perubahan sikap fraksi pada saat proses pembahasan sebuah RUU. *Acapkali* antara usulan daftar inventaris masalah (DIM) yang diajukan fraksi-fraksi, berseberangan dengan sikap selama pembahasan dan saat menyampaikan pandangan akhir fraksi. Sedikit sekali fraksi yang konsisten dengan sikapnya untuk mengedepankan pemajuan hak asasi manusia, yang ada justru konsisten untuk tidak sejalan dengan upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Fraksi yang memiliki komitmen serius untuk mendorong pemajuan hak asasi manusia, komposisinya selalu minoritas dalam setiap proses pembahasan. Endingnya, komitmen terhadap hak asasi manusia hanya berhenti pada catatan keberatan (*nijnderheidsnota*), tetapi tidak dapat terimplementasi dalam materi undang-undang. Parahnya lagi, seringkali dalam setiap fraksi, sikap masing-masing anggotanya berlainan. Ketidaksamaan sikap di masing-

masing internal fraksi memiliki efek buruk bagi proses pembahasan, karena berimplikasi pada sering diulanginya pembahasan suatu materi yang sebelumnya sudah diputuskan untuk disepakati. Hegemoni pimpinan fraksi juga sangat dominan dalam setiap pembahasan rancangan undang-undang, padahal yang terjadi justru sikap fraksi seringkali kurang sejalan dengan upaya perlindungan hak asasi. Sebab fraksi membawa kepentingan politik dari partainya masing-masing.

Fraksi-fraksi di DPR juga belum memiliki indikator/parameter yang baik untuk menilai apakah sebuah produk legislasi, sejalan atau tidak dengan hak asasi manusia. Hal ini terungkap dari kurangnya pemahaman sebagian anggota DPR terhadap HAM, sehingga sering terjadi inkonsistensi keberpihakan. Kurangnya pemahaman ini dapat dibaca dari kecenderungan pada setiap pembahasan undang-undang yang berelasi HAM. Meski membicarakan undang-undang yang memberikan pengaturan terhadap hak asasi manusia, seringkali anggota DPR tidak berangkat dari *mainstream* dan kerangka pikir hak asasi manusia. Akibatnya, undang-undang yang seharusnya memberikan jaminan terhadap upaya pemajuan, pemenuhan dan penegakkan HAM, justru keluar dari tujuan tersebut, dan sekedar mengatur hal-hal yang sifatnya teknis. Tidak adanya parameter ini juga berakibat pada terjadinya kontradiksi antara undang-undang yang satu dengan yang lain. Seperti halnya yang terjadi pada UU Kewarganegaraan dan UU Administrasi Kependudukan. Lahirnya UU Kewarganegaraan yang sudah memberikan perlindungan hak asasi status kewarganegaraan bagi setiap warganegara Indonesia, justru kemudian diingkari oleh lahirnya UU Administrasi Kependudukan. Tidak komprehensifnya pembahasan materi-materi UU Administrasi Kependudukan, berimplikasi pada dinegasikannya sejumlah prinsip-prinsip hak asasi yang sudah ditegaskan dalam UU Kewarganegaraan.

Secara keseluruhan dapat dikatakan, DPR belum memiliki konsistensi dalam membentuk peraturan yang berelasi dengan HAM. Ada banyak ketimpangan antara rencana dengan implementasi. Hal ini dapat dilihat dari apa yang sudah ditegaskan DPR dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2005-2009, dan daftar rancangan undang-undang yang menjadi target mereka. Dalam Prolegnas 2005-2009 DPR memiliki cita-cita tinggi untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia, namun pada tingkat implementasi nampaknya masih jauh panggang dari api. Selain buruknya capaian legislasi, mayoritas produk legislasi DPR yang berhasil disahkan, juga tidak mencerminkan penjabaran dari perlindungan HAM yang sudah ditegaskan oleh UUD 1945. Maupun pengaturan secara detail dan penegasan dari UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Imbasnya, sejumlah produk legislasi, khususnya yang kurang sejalan dengan HAM, justru cenderung berkontradiksi, baik dengan konstitusi, maupun dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Efeknya, produk legislasi yang diharapkan memberikan dukungan dan basis legalitas bagi upaya pemajuan, pemenuhan dan penegakkan hak asasi manusia, tetapi malah mengancam dan membahayakan perlindungan hak asasi manusia.

E. HAM dan Fungsi Pengawasan

Penegakan dan pemajuan HAM oleh negara saat ini tidak lagi menjadi monopoli Pemerintah dalam kapasitasnya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. DPR sebagai bagian dari kekuasaan negara juga memiliki tugas dalam memajukan HAM. Secara institusional, DPR memiliki mandat pengawasan terhadap kerja-kerja pemerintahan. Pengawasan DPR bisa diartikan sebagai perwujudan mekanisme check and balances dalam sistem ketatanegaraan. Dengan adanya pengawasan oleh DPR, maka kekuasaan negara tidak tertumpu pada satu cabang kekuasaan saja. Artinya, maju-mundurnya pemajuan HAM juga tergantung pada tingkat pengawasan DPR.

Dengan melihat pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dengan instrumen konstitusi UUD 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, riset ini menemukan bahwa dari 11 pengajuan Hak Interpelasi oleh DPR, hanya empat kasus pengajuan yang memiliki dimensi HAM. Sedang dari 9 pengajuan Hak Angket, penelitian mencatat terdapat lima pengajuan saja. Dari sembilan hak angket yang pernah diajukan, hanya satu saja yang berhasil disetujui DPR lewat Rapat Paripurna, yakni menyangkut pengajuan Hak Angket terhadap Kebijakan Pemerintah Menaikkan Harga BBM pada akhir Juni 2008. Delapan pengajuan Hak Angket lainnya selalu kandas dalam rapat paripurna dalam penentuan keputusan. Kandas dalam hal ini bisa berarti ditolak atau diterima substansinya saja tapi tugas pelaksanaannya diserahkan kepada alat kelengkapan DPR.

Kandasnya pengajuan Hak Angket ini ditengarai karena faktor dominasi fraksi pendukung Pemerintah yang secara kuantitas jumlahnya lebih banyak ketimbang fraksi oposisi. Dalam lima pengajuan Hak Angket yang terkait dengan HAM dalam penelitian ini, setidaknya ada dua fraksi pendukung Pemerintah yang selalu menolak pengajuan Hak Angket: F-PG dan F-PD. Sedang hanya ada satu fraksi yang secara konsisten menyetujui pengajuan Hak Angket, yakni F-PDIP. Meski demikian, penelitian ini tidak menyimpulkan bahwa fraksi yang selalu mendukung hak angket merupakan aktor yang konsisten terhadap pemajuan HAM. Karena untuk menelaah lebih jauh soal itu, perlu dilakukan sebuah penelitian kembali dengan metode yang jelas berbeda dengan metode yang digunakan dalam penelitian ini, misalnya dengan memeriksa anggaran partai dari fraksi yang bersangkutan.

Dalam penelitian ini, terdapat dua fraksi yang kerap menolak pengajuan Hak Angket, yakni F-PBR dan F-BPD. Dari lima hak angket yang menjadi objek penelitian ini, empat di antaranya ditolak oleh dua fraksi tersebut. Sementara lima fraksi lainnya cenderung tidak menunjukkan sikap yang jelas dengan sejumlah pertimbangan politik jangka pendek mereka (Lihat Lampiran Pemetaan Fraksi-fraksi dalam Pengajuan Hak Angket DPR). Seperti terjadi pada F-PKB, F-PPP, dan F-PAN dalam kasus Hak Angket atas Kebijakan Pemerintah Melakukan Impor Beras, tahun 2006. Beserta F-PKS dan F-PDIP, ketiga fraksi ini sebelumnya adalah pendukung pengajuan hak angket. Namun dalam pengambilan keputusan ketiganya mengalami perubahan sikap dengan memilih hak interpelasi yang status pengawasannya lebih rendah ketimbang hak angket.

Perubahan sikap politik cenderung dilakukan oleh fraksi-fraksi pemilih jalan tengah di luar fraksi pendukung dan oposan. Selain F-PKB, F-PPP, dan F-PAN dalam pengajuan hak angket impor beras, F-PKS juga melakukan hal yang sama ketika pengajuan Hak Angket terhadap Kebijakan Pemerintah Melakukan Lelang Gula Ilegal. Pola perubahan sikap yang terjadi sama, yakni didahului dengan adanya pertemuan Presiden atau Wakil Presiden dengan para menteri yang berasal dari fraksi-fraksi tersebut. Pertemuan Presiden atau Wakil Presiden dengan para menteri tidak dapat dikatakan sebagai pertemuan yang netral atau datar antara Presiden dan pembantunya. Namun pertemuan itu jelas mengandung maksud politik tertentu yang cenderung menekan para menteri dari partai politik. Ini bisa dilihat dari adanya perubahan sikap fraksi-fraksi di DPR terhadap pengajuan Hak Angket DPR.

Dari beberapa temuan ini, terlihat bahwa fungsi pengawasan DPR belum mampu menjadi satu pilar dalam menegakkan dan memajukan hak asasi manusia. Norma-norma HAM belum terinternalisasi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR. Meskipun secara prosedural dilakukan, sangat minim ditemukan hasil yang substantif dari implementasi fungsi ini. Sehingga dapat dimaklumi apabila pelaksanaan fungsi pengawasan melalui hak

angket dan hak interpelasi sering dipersepsikan sarat kepentingan politik sesaat, seperti kepentingan mempertahankan kursi menteri yang berasal dari partai politik di kabinet.

Penelitian ini juga mencatat bahwa meski sampai sekarang, DPR telah kerap mengajukan dua macam haknya, yakni Hak Interpelasi dan Hak Angket, tapi dalam kenyataannya status kedua hak ini tidak sama. Ini dikarenakan implikasi politik terhadap pengajuan keduanya berbeda. Dalam kasus ini, pengajuan hak angket memiliki status yang lebih tinggi ketimbang hak interpelasi karena jika sebuah hak angket disetujui, maka akan dibentuk Panitia Angket yang memiliki kewenangan seperti proyustisia yang bisa menyelidiki dan memeriksa pihak-pihak yang diduga terlibat sebuah masalah. Dengan dasar ini, maka dapat dipahami bahwa fraksi-fraksi pendukung pemerintah, memiliki kecenderungan akan mengganjal setiap pengajuan hak angket.

Selama ini dalam pengajuan hak interpelasi dan hak angket DPR memang telah memiliki parameter yang jelas yakni kebijakan Pemerintah yang penting, strategis, dan berdampak luas serta yang diduga melanggar UU. Namun penelitian ini melihat lebih dalam bahwa terdapat kasus-kasus yang sebenarnya memiliki dimensi pelanggaran HAM serius tapi DPR hanya bersikap merespon, dan tidak mengajukan hak pengawasannya. Kasus-kasus seperti busung lapar, polio, yang terjadi di banyak provinsi di Indonesia sangat terkait dengan dimensi HAM semestinya bisa dijadikan poin penting bagi pengawasan DPR terhadap kinerja eksekutif dalam pemenuhan hak atas kesehatan dan hak atas hidup yang layak rakyat. Demikian pula bila dilihat dari dampaknya terhadap pelanggaran HAM, maka penanganan kasus Lumpur Lapindo oleh Pemerintah, seharusnya dapat diawasi secara ketat oleh DPR. Namun akibat dominasi politik transaksional, yang terjadi justru DPR hanya mengajukan kedua kasus itu sebagai materi pengajuan hak interpelasi, bukan hak angket. Bandingkan bila kasus ini memiliki nilai politik sangat tinggi seperti kasus dugaan mark-up dalam penjualan kapal tanker milik Pertamina yang diajukan sebagai Hak Angket DPR meski akhirnya ditolak.

Berdasar atas temuan itu, penelitian ini menyimpulkan belum terdapat suatu parameter yang handal (*reliable*) dalam melaksanakan fungsi-fungsi pengawasan DPR. Satu-satunya parameter yang dipergunakan dalam pengajuan hak-hak angket maupun interpelasi, yakni kebijakan Pemerintah yang penting, strategis, dan berdampak luas serta yang diduga melanggar UU; masih terlalu luas dan multitafsir. Sebagai contoh sikap DPR yang memahami tindakan politik Pemerintah dalam mengeluarkan SKB Tiga Menteri menyangkut pembekuan Jemaat Ahmadiyah Indonesia. Persetujuan DPR atas kebijakan Pemerintah menyangkut SKB Ahmadiyah ini menunjukkan bahwa DPR kurang memiliki kepekaan terhadap HAM. Berbagai prinsip dan standar hak asasi yang sangat jelas dan penting justru belum dapat digunakan sebagai suatu perangkat yang efektif dalam menjalankan fungsi ini, baik dalam mempertimbangkan pengajuan hak maupun dalam proses pembahasan masalah yang menjadi subyek pengajuan hak.

Ini makin memperkuat kesimpulan bahwa kerja pengawasan masih didominasi politik transaksional antar aktor di DPR. Dengan demikian yang menjadi pertimbangan utama adalah kepentingan politik jangka pendek partai-partai yang ada. Dan norma-norma HAM menjadi terpinggirkan.

F. Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara umum dapat disimpulkan, meski DPR memiliki kewenangan yang cukup besar, khususnya dalam tahapan pembentukan hukum (*law making process*), yang terimplementasi dalam kerja pembuatan undang-undang, dan juga kewenangan untuk mengawasi kerja-kerja eksekutif. Namun, peran serta DPR terhadap upaya pemajuan, pemenuhan dan penegakkan hak asasi manusia tergolong masih lemah. Lemahnya peranan DPR ini, terlihat dari rendahnya komitmen DPR dalam membentuk undang-undang yang ramah, dan berperan bagi penguatan dan perlindungan hak asasi manusia.

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi ini, rendahnya komitmen DPR terhadap hak asasi manusia, antara lain terlihat dari rendahnya inisiatif DPR untuk melakukan pembahasan dan pembentukan undang-undang yang berimplikasi positif bagi penguatan hak asasi manusia. Terbukti dari minimnya implementasi pembentukan undang-undang yang memerkuat hak asasi manusia, bilamana disandingkan dengan keseluruhan jumlah produk legislasi DPR selama 2005-2008. Inisiatif pembahasan justru lebih banyak yang datang dari pemerintah. Lemahnya komitmen DPR untuk menciptakan produk legislasi yang memerkuat HAM, dapat dibaca dari tidak adanya inisiatif DPR untuk melakukan ratifikasi atau pun akses instrument-instrumen internasional hak asasi manusia. Usulan pengesahan instrument internasional HAM justru keseluruhannya datang dari pemerintah. Rendahnya komitmen DPR terhadap HAM, juga dapat dilihat dari tidak tanggapnya DPR, untuk segera melakukan revisi undang-undang, yang telah dibatalkan kekuatan mengikatnya oleh Mahkamah Konstitusi. Khususnya undang-undang yang memiliki relasi dengan hak asasi manusia.

Dalam setiap proses pembentukan undang-undang, DPR pun belum terlihat melakukan internalisasi norma-norma hak asasi manusia secara baik, hal ini terlihat dari perdebatan yang mengemuka dalam setiap proses pembahasan undang-undang. Perdebatan lebih banyak menyoal permasalahan redaksional, dan kurang menyentuh substansi dari materi muatan undang-undang, kecuali pada pembentukan undang-undang yang dianggap memiliki nilai strategis tinggi bagi mereka. Kecenderungan ini memperlihatkan belum adanya indikator/parameter yang dimiliki masing-masing fraksi di DPR, maupun DPR secara kelembagaan, untuk menilai apakah sebuah produk legislasi, sejalan atau tidak dengan HAM.

Selain beberapa hal di atas, DPR juga belum memiliki konsistensi dalam membentuk peraturan yang berelasi dengan HAM, ada ketimpangan antara rencana dengan implementasi. Hal ini dapat dilihat dari apa yang sudah ditegaskan DPR dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2005-2009, dan daftar rancangan undang-undang yang menjadi target mereka. Dalam Prolegnas 2005-2009 DPR memiliki cita-cita tinggi untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia, namun pada tingkat implementasinya rupa-rupanya masih jauh panggang dari api.

Sejumlah fakta di atas memberikan gambaran tentang tidak adanya konsistensi keberpihakan fraksi-fraksi di DPR terhadap hak asasi manusia. Inkonsistensi ini terlihat dari tidak adanya satu fraksi pun, yang secara menyeluruh berkomitmen terhadap hak asasi manusia, pada setiap proses pembentukan undang-undang. Sikap fraksi sangat digantungkan pada nilai kepentingan dari masing-masing rancangan undang-undang yang dibahas. Bukan pada kepentingan memperjuangkan hak asasi manusia tiap warganegara. Kecenderungan ini membuktikan, tingginya politik transaksional antarfraksi di DPR dalam setiap proses pembentukan undang-undang. Yang mereka kedepankan bukan prinsip hak

asasi manusia, tetapi bagaimana kepentingan mereka diperdagangkan, untuk memperoleh tawaran harga paling tinggi, dan ujungnya adalah kompromi.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR juga belum mampu untuk menjadikan fungsi pengawasan sebagai satu pilar dalam menegakkan dan memajukan hak asasi manusia. Meskipun secara prosedural dilakukan, namun sangat minim ditemukan hasil yang substantif dari implementasi fungsi ini. Sehingga dapat dimaklumi apabila pelaksanaan fungsi pengawasan melalui hak angket dan hak interpelasi sering dipersepsikan sarat kepentingan politik sesaat. Hal ini dimungkinkan karena belum terdapat suatu parameter yang *reliable* dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Satu-satunya parameter yang dipergunakan dalam pengajuan hak-hak tersebut, yakni kebijakan Pemerintah yang penting, strategis, dan berdampak luas serta yang diduga melanggar UU; masih terlalu luas dan secara mudah dapat mengundang penafsiran. Sebaliknya berbagai prinsip dan standar hak asasi yang sangat jelas dan penting justru belum dapat dipergunakan sebagai suatu perangkat yang efektif dalam menjalankan fungsi ini, baik dalam mempertimbangkan pengajuan hak maupun dalam proses pembahasan masalah yang menjadi subyek pengajuan hak.

Salah satu ancaman lain terhadap pemajuan dan perlindungan hak asasi melalui fungsi pengawasan DPR adalah tingginya praktek transaksional antar fraksi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Polarisasi kekuatan politik di dalam tubuh DPR memungkinkan hal ini terjadi. Dinamika pengambilan keputusan di DPR sangat ditentukan oleh dua kekuatan besar di DPR, di satu sisi kekuatan mayoritas yang kritis loyalis terhadap eksekutif, dan kekuatan yang mencoba berfungsi sebagai kekuatan oposisi di pihak lain. Fraksi-fraksi lain sulit untuk menjadi satu kekuatan yang efektif dalam menentukan proses pengambilan keputusan, sebaliknya, justru sering menjadi pihak yang dimanfaatkan oleh kedua kekuatan yang berhadapan secara diametral. Dalam konfigurasi ini, dapat dengan mudah dilihat bagaimana kepentingan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia menjadi agenda yang terpinggirkan dari fungsi pengawasan.

Dengan seluruh paparan di atas sebagai landasan, maka ELSAM menggaris bawahi beberapa hal-hal pokok sebagai rekomendasi di bidang hak asasi manusia untuk DPR periode mendatang. Yaitu:

1. Hak asasi manusia harus tetap ditegaskan sebagai norma dasar dan utama dalam tata penyelenggaraan negara, baik di pusat mau pun di daerah. Koordinasi dan sinergi antar lembaga negara harus lebih diperbaiki, karena hak asasi manusia hanya bisa ditegaskan jika koordinasi dan sinergi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan berjalan secara efektif.
2. DPR sebaiknya menjadikan perspektif hak asasi manusia dan internalisasi norma-norma hak asasi manusia sebagai salah satu landasan pertimbangan penyusunan legislasi dalam periode mendatang, untuk menjamin terpenuhi serta terlindunginya hak-hak warga negara.
3. DPR diharapkan meninjau ulang serta memperbaiki produk perundang-undangan yang tidak berperspektif HAM yang merupakan produk DPR periode sebelumnya.
4. DPR harus memperhatikan dan memastikan ketersediaan anggaran untuk agenda pemenuhan dan penegakan keadilan. Antara lain biaya operasional perlindungan saksi dan korban, rencana pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dll.

5. DPR harus membuat suatu langkah yang lebih responsif untuk mewujudkan agenda-agenda hak asasi manusia, serta mengefektifkan pembentukan sistem administrasi dan proses kerja panitia-panitia khusus maupun panitia-panitia kerja yang terkait dengan penegakan HAM; misalnya Pansus Orang Hilang, Pansus Lapindo, dsb.
6. DPR harus mengupayakan untuk memformilkan keputusan-keputusan politik pemerintah yang mendukung pemajuan dan penegakan hak asasi manusia, serta memperkuat mekanisme pengawasan pelaksanaan undang-undang yang bertujuan melindungi dan menegakkan hak asasi manusia.
