

Subversi, Keamanan Nasional, dan Budaya Politik

SUPLEMEN REPUBLIKA SENIN, 26 FEBRUARI 1996

Tekad ● 9

Fokus

OLEH MOHAMMAD
FAJRUL FALAAKH

Pengajar FH-UGM Yogyakarta



Usulan Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM) agar pemerintah menghapus Undang-undang Anti-subversi (UU No. 11/PnPs/1963),

menarik dicermati melalui jalinan tiga sudut pandang. Pertama, sudut internal UU tersebut yang dinilai banyak kalangan sebagai tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang berubah. Kedua, melihat persoalan seputar UU Anti-subversi dari perspektif kebijakan hukum terhadap kegiatan politik warganegara. Ketiga, melihat kaitannya dengan budaya politik.

Setelah secara umum dan singkat membiarkan usul penghapusan UU Anti-subversi dalam jalinan tiga sudut pandang tersebut, akan dikemukakan bahwa penghapusan UU Anti-subversi tidak dengan sendirinya mendorong pengembangan demokrasi. Sebab, jika subversi juga digunakan sebagai salah satu penamaan (*labelling*) untuk kritik terhadap kekuasaan, padahal ada banyak cara lain yang sama bobot ideologisnya dengan penamaan itu (misalnya separatisme), maka pemberangusan terhadap kritik dapat muncul melalui cara dan instrumen hukum yang lain.

Revolusi dan keselamatan bangsa

UU Anti-subversi diterbitkan ketika argumen "revolusi belum selesai" dari pemerintahan Presiden Soekarno menguasai wacana publik. Bentuk formal aslinya yang berupa Penetapan Presiden (LN No. 101/1963, TLN No. 2595) merupakan indikasi nyata dari kuatnya pengaruh Presiden waktu itu.

Memang, Presiden berkeinginan agar unsur asing maupun domestik tidak mengganggu keselamatan dan kehidupan bangsa dan negara, maupun menghambat dan menggagalkan pembangunan yang dicita-citakan. Karena itu subversi mencakup tindakan yang merongrong ideologi Pancasila dan aparaturnegara, melakukan spionase, merusak bangunan untuk kepentingan umum, serta sabotase terhadap kegiatan produksi dan distribusi kebutuhan pokok, proyek militer, kegiatan koperasi atau transportasi, dan lain-lain.

Kriteria subversi yang begitu luas, ditambah prosedur yang memungkinkan penahanan tersangka selama 1 tahun (ini tidak sesuai dengan KUHAP 1981, Pasal 9 Deklarasi HAM PBB 1948, maupun Pasal 9 Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1976), tapi dalam praktik justru digunakan untuk memberangus kritik dan menjebloskan lawan-lawan politik Presiden Soekarno, telah menyebabkan UU Anti-subversi digugat.

Ketika secara umum produk-produk hukum dan kebijakan umum Presiden Soekarno diminta untuk dievaluasi melalui Tap No. XIX/MPRS/1966 dan Tap No. XXXIX/MPRS/1968, dinyatakan bahwa Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang isi dan tujuannya sesuai dengan hati nurani rakyat dituangkan dalam undang-undang. Maka Presiden Soeharto dan DPR-GR membentuk UU No. 5/1959, yang dalam diktumnya antara lain memberlakukan Penpres No. 11/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi sebagai undang-undang.

Sejak itu Anti-subversi telah digunakan menjaring dan memidana sejumlah subyek hukum dalam Orde Baru. Namun kebijakan penegakan hukum yang terkait dengan subversi ini mengalami kelenturan, karena dipengaruhi kecenderungan (dan selera) kekuasaan pada waktu menerapkannya. Ini membuktikan, definisi dan penerapan subversi sangat ditentukan oleh faktor politik.

Subversi dan keamanan nasional

Selama Orde Baru, usulan pencabutan UU Anti-subversi berulang kali dinyatakan banyak pihak. Alasannya, rumusan perbuatan pidana dalam UU tersebut terlalu luas sehingga dapat menjaring kegiatan apa pun sebagai perbuatan subversif, prosedur penahanan sewenang-wenang, dan menghambat demokrasi (misalnya kebebasan berkumpul dan mengemukakan kritik kepada pemerintah). Sementara kalangan hukum juga menyatakan, sebenarnya perbuatan pidana yang dicakup UU Anti-subversi telah diatur dalam KUHP eks Belanda (dan mestinya juga pada Bab Kejahatan dalam KUHAP baru yang akan datang).

Namun usulan itu tak kunjung dijawab, baik dari pemerintah maupun kekuatan-kekuatan sosial-politik di DPR. Sedikitnya terdapat dua alasan mengapa demikian. Pertama, karena kekuatan sosial-politik di DPR bungkam. Kedua, dan terutama, pemerintah belum menghendaki penghapusan UU terse-

but. Alasan pemerintah adalah, agar tidak terjadi kekosongan hukum karena belum terdapat UU Keamanan Nasional.

Memang, banyak negara lain mempunyai UU Keamanan Nasional. Amerika Serikat memiliki *The Internal Security Act*, yang mengalami evolusi sejak Perang Saudara 1861 dan merupakan akumulasi dari sejumlah undang-undang (di antaranya *Espionage Act* 1917 dan *Subversive Activities Control Act* 1950). Malaysia dan Singapura juga menggunakan nama yang sama. Namun cakupan "keamanan dalam negeri atau nasional" bisa berbeda dari satu negara ke yang lain, sesuai mazhab yang dianut dalam memandang masalahnya dan definisi atas dunia kehidupan (*life world*).

Pengertian umum tentang keamanan nasional dihadapkan pada faktor politik yang berasal dari luar-negeri atau bersifat asing. Subversi adalah kelanjutan dari faktor asing itu. Dengan kata lain, tudingan subversi adalah tudingan pada atau terkait dengan faktor asing. Maka definisi keamanan nasional harus ditetapkan secara jelas, terutama merujuk kepada makna "kepentingan masyarakat" berhadapan dengan kepentingan unsur asing.

Saya kira substansi yang hendak dijaga melalui UU Anti-subversi untuk menjaga keutuhan dan keselamatan bangsa, masih akan dipertahankan dalam UU Keamanan Nasional yang akan datang. Ini tak bisa dihindari, karena garis besar pertahanan keamanan negara juga telah dituangkan dalam UU No. 20/1982 (tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara).

Budaya politik

Gugatan terhadap UU Anti-subversi telah banyak muncul. Pemerintahan Presiden Soekarno waktu itu menghadapi kritik dari berbagai pihak, dan dengan UU tersebut kritik itu diberangus.

Ketika Orde Baru muncul dengan slogan menegakkan Pancasila dan UU 1945 secara murni dan konsekuen, menyeruaklah harapan wajar agar UU Anti-subversi dihapus. Banyak pihak bahkan secara lantang menuntut penghapusan UU itu beserta *haatzaai artikelen* (pasal-pasal penyebar kebencian) dalam KUHP (eks *Wetboek van Strafrecht*).

Namun telah lampau waktu sekitar dua puluh tahun, bahkan Pemerintah (Menko Polkam tahn 1979) mengaku sedang menggodog RUU Keamanan Nasional, namun tak jua tuntutan itu terpenuhi. Kini Komnas HAM mendorong kemunculan kembali harapan-harapan penghapusan UU Anti-subversi itu.

Kontroversi segera berkembang. Pandangan progresif dari Komnas HAM segera diimbangi pandangan konservatif yang tak suka membuka kebebasan untuk mengkritik kekuasaan. Persoalan dasar yang harus dicermati dalam konteks ini adalah, apakah kritik terhadap kekuasaan merupakan bagian dari budaya dan etika politik, atautkah *the culture of the righteousness* (budaya serba merasa benar sendiri) justru kuat dalam kekuasaan.

Saya melihat, sikap diam DPR dan kekuatan-kekuatan sosial politik dalam soal ini justru mengukuhkan budaya dimaksud. Usul penghapusan UU Anti-subversi dari Komnas HAM membuktikan, DPR dan kekuatan sosial-politik di dalamnya dicekam budaya yang saya maksud. Saya berharap, penghapusan UU Anti-subversi bukan hanya merupakan konsumsi publik menjelang Pemilu 1997, dan pemberangusan terhadap kritik tak muncul melalui cara-cara lain.

Persetujuan kepada cita-cita demokrasi dan pengembangan Pancasila sebagai ideologi terbuka mengandung konsekuensi, bahwa kritik terhadap kekuasaan merupakan bagian penting dalam hidup bernegara. Namun lebih penting adalah mengelola kritik agar menjadi bagian dari kesepakatan hidup bersama sebagai bangsa. ■