



Pembuatan Undang-Undang Dasar Pasca Gaddafi Libya

Suliman IBRAHIM

Universitas Benghazi, Libya/Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden

Pada tanggal 29 Juli 2017, lebih dari tiga tahun setelah terpilih, Majelis Perancang Undang-Undang (MPUUD) Libya mengumumkan rancangan terakhirnya. 44 dari 58 anggota MPUUD menghadiri sesi tersebut, dan hanya satu yang menentang rancangan tersebut. Terdapat beberapa penentang lainnya juga, tapi mereka memboikot sesi tersebut. MPUUD kemudian mengirimkan rancangan tersebut ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar rancangan itu berperan sebagai undang-undang yang mengatur referendum publik yang diperlukan untuk menyetujui rancangan tersebut. Jika dua pertiga dari pemilih mengatakan ya, rancangan tersebut akan menjadi UUD permanen Libya; ini akan menandai berakhirnya masa transisi Libya dari pemerintahan Gaddafi. Namun, proses sejak pengumuman rancangan tersebut jauh dari lancar. Anggota MPUUD yang menolak rancangan tersebut menantang keputusan untuk penetapannya, dan memperoleh keputusan pengadilan yang menanggukkan keputusan ini, sehingga menunda pemberlakuan undang-undang referendum. Rancangan tersebut juga menerima penolakan yang luas, terutama dari faksi regional, etnis, dan agama. Untuk sekarang, kemungkinan rancangan ini disetujui tampaknya agak tipis. Sebenarnya, alasan untuk pesimisme tentang pembuatan UUD Libya bisa dilacak sejak kelahiran MPUUD.

Awalnya, Deklarasi Konstitusional bahwa Kongres Transisi Nasional (KTN) yang dikeluarkan pada tahun 2011 menetapkan MPUUD sebagai badan yang ditunjuk oleh penerus KTN: Kongres Nasional Umum (KNU). KNU juga akan meninjau dan menyetujui rancangan tersebut sebelum memasukkannya ke referendum publik ya atau tidak. Namun, sebagai tanggapan atas seruan untuk persamaan hak dalam pembuatan UUD di antara tiga wilayah bersejarah Libya: Tripolitania (barat): Tripolitania (barat): sumber daya alam termiskin dan yang paling padat penduduknya, Cyrenaica (timur): sumber daya alam terkaya, dan Fezzan (selatan), Deklarasi diubah sehingga MPUUD terdiri dari 60 anggota yang terbagi rata di antara daerah-daerah ini. KNU masih tetap memilih anggota tersebut. Khawatir bahwa KNU didominasi oleh anggota Tripolitania yang diduga tidak menyukai federalisme, pejabat federal Cyrenaica berhasil menekan KTN untuk mengubah Deklarasi tersebut sehingga MPUUD akan dipilih secara langsung oleh orang-orang Libya. KNU tidak akan menentukan apa pun dalam proses pembuatan UUD selain dari mengeluarkan undang-undang referendum.

Masalah seputar pemilihan MPUUD. Pemilihan ini memiliki jumlah pemilih yang sangat rendah; hanya 45% dari pemilih terdaftar yang masuk ke bilik suara, berarti bahwa persentase pemungutan suara yang sebenarnya di bawah 14% dari mereka yang memenuhi syarat untuk memilih, dan di bawah 10% dari keseluruhan populasi. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah MPUUD berhak menulis UUD untuk keseluruhan warga negara. Juga, dengan indikasi ketidakpuasan etnis yang jelas, minoritas Amazigh memboikot pemilihan tersebut. Mereka menuntut agar kursi-kursi merefleksikan proporsi mereka dalam populasi, dan mekanisme berbasis konsensus untuk membuat keputusan terkait isu seperti nama negara, hak identitas dan bahasanya. Tindakan mereka membuat dua kursi kosong. Menunjukkan perpecahan lain, berdasarkan keyakinan agama saat ini, beberapa kelompok Islam ekstrem di kota Darnah mencegah orang dari memilih. Bagi mereka, demokrasi secara keseluruhan adalah konsep yang tidak Islami.

Dari antara tantangan yang dialami MPUUD dalam menjalankan tugasnya, membangun konsensus adalah hal yang utama. Badan yang dipilih mewakili berbagai faksi masyarakat Libya, yang saat ini terpolarisasi dan sangat terpecah mengenai isu-isu di pusat UUD yang sedang dibuat, termasuk misalnya pemerintahan daerah, sistem politik, keadilan transisional, dan peran agama. Jadi, tidak ada satu rancangan pun yang mendapatkan dukungan populer dalam MPUUD. Pada tahun 2014 Majelis dibagi menjadi delapan komite tematik, masing-masingnya menangani tema tertentu, misalnya sistem pemerintahan, otoritas dan hak peradilan, serta kebebasan dasar. Tidak ada mekanisme yang jelas untuk mengoordinasikan pekerjaan dari berbagai komite ini, dan hasil akhirnya terputus dan terkadang merupakan bagian yang kontradiktif. Untuk mengatasi masalah ini, MPUUD membentuk Komite Kerja pada bulan Juni 2015 di antara para anggotanya, termasuk 4 anggota dari masing-masing ketiga wilayah tersebut. Komite tersebut akan meninjau kembali bagian-bagian Komite Tematik, mengidentifikasi pasal-pasal yang merupakan dasar konsensus, dan mengusulkan pasal-pasal tentang ketentuan-ketentuan yang kontroversial. Namun, karena tidak diwakili dalam Komite ini, Tebu dan Tuareg memboikotnya, memperburuk tantangan representasi dan inklusivitas MPUUD. Selanjutnya, sebelas anggota MPUUD, yang didominasi dari wilayah barat, memboikot Majelis untuk "alokasi daerah" yang menampilkan pekerjaannya.

Komite Kerja menghasilkan rancangan pertama pada bulan Oktober 2015. Rancangan ini memilih peran Syariah yang kuat: ia akan menjadi sumber undang-undang dan dasar yang menetapkan bahwa "pasal-pasal UUD harus ditafsirkan dan dibatasi." Rancangan ini mengakui bahasa-bahasa yang diucapkan oleh bagian-bagian dari masyarakat Libya sebagai bahasa "nasional" dan sebagai bagian dari warisan budaya dan linguistik Libya, sementara menganggap bahasa Arab sebagai bahasa "resmi". Rancangan ini memahami bahwa eksekutif yang kuat dipimpin oleh presiden yang terpilih oleh mayoritas suara. Meskipun rancangan tersebut tidak memilih federalisme, tetapi rancangan tersebut mengakui "asas desentralisasi yang diperpanjang". Namun, otoritas pusat masih akan menerapkan kekuatan besar atas entitas yang terdesentralisasi. Secara khusus, badan legislatif nasional memiliki kekuatan untuk membentuk

badan pemerintah daerah berdasarkan kriteria yang luas dan tidak mendetail. Rancangan itu tidak terlalu menyenangkan banyak pihak. Mengenai Misi Dukungan Perserikatan Bangsa-Bangsa di Libya (UNSMIL), rancangan tersebut berisi pasal-pasal yang bertentangan dengan standar internasional dan hukum Libya, serta lainnya yang tidak sesuai dengan praktik terbaik internasional, atau yang sulit dilakukan. Misalnya, rancangan tersebut memberikan interpretasi yang ketat mengenai Syariah; mendiskriminasi wanita Libya yang menikah dengan orang asing dengan tidak membolehkan mereka untuk menurunkan kewarganegaraan mereka kepada anak-anak mereka; seperti halnya pria Libya; tidak menetapkan kuota bagi perempuan dalam jabatan politik; dan tidak jelas atas rincian penting mengenai pemerintahan daerah.

Pada bulan Februari 2016, Komite Kerja mengumumkan sebuah rancangan baru dalam upaya untuk mengatasi kritik terhadap rancangan dari bulan Oktober. Namun, rancangan bulan Februari masih memperkenalkan pasal-pasal yang selanjutnya memperdalam kekhawatiran kedua kelompok minoritas dan mereka yang menentang "alokasi regional". Misalnya, rancangan tersebut menyatakan bahwa Libya adalah bagian dari dunia Arab, yang menimbulkan kekhawatiran di antara orang-orang Libya non-Arab. Ini membuat marah orang-orang yang menentang "alokasi daerah" berdasarkan proposal untuk pembentukan tiga ibukota dan distribusi geografis dari tempat-tempat lembaga penting: Tripoli akan menjadi tempat eksekutif; pengadilan konstitusional akan berada di Sabha; dan Benghazi akan menjadi tuan rumah badan legislatif. Rancangan tersebut menyimpan komposisi dewan pertama badan legislatif, Dewan Penasihat, seperti dalam rancangan pertama: 72 anggota dibagi merata di antara ketiga wilayah tersebut. Sebagian besar dari pasal-pasal rancangan bulan Oktober tentang Syariah dipertahankan. Sementara wanita masih tidak dapat menurunkan kewarganegaraan Libya mereka kepada anak-anak mereka, negara berkewajiban untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk melindungi hak-hak yang mereka telah nikmati berdasarkan undang-undang yang ada. Ini juga menjamin kesetaraan kesempatan bagi warga laki-laki dan perempuan. Terutama, tidak seperti rancangan bulan Oktober, rancangan bulan Februari menjamin kuota wanita tidak kurang dari 25% di semua majelis terpilih selama tiga kali berturut-turut.

Mengingat jumlah pemboikot, jelas bahwa rancangan tersebut akan mendapat mayoritas yang diharuskan oleh Peraturan Internal MPUUD. Tampaknya satu-satunya jalan keluar, adalah untuk mengubah Peraturan ini. Memang, pada tanggal 16 April 2016, hal itu diubah sehingga secara eksplisit menyatakan bahwa kuorum yang dibutuhkan menjadi dua pertiga plus satu anggota yang hadir, bukan jumlah anggota aktual keseluruhan, dan pada tanggal 19 April, 34 anggota dari 39 orang yang hadir menyetujui rancangan tersebut sebagai final, versi amandemen dari rancangan bulan Februari. Namun, Pengadilan Tinggi yang berbasis di kota Beida membatalkan keputusan amandemen tersebut pada tanggal 7 Desember 2016.

MPUUD ternyata kembali ke titik awal. Kemudian dibentuklah sebuah Komite Konsensus untuk membangun konsensus mengenai rancangan UUD baru. Komite tersebut terdiri dari 12 anggota: 6 anggota mendukung rancangan bulan April 2016 dan 6 anggota menentang, termasuk 3

pemboikot. 9 anggota Komite menyetujui versi rancangan bulan April 2016. Sementara mempertahankan sebagian besar dari pasal-pasal rancangan bulan April 2016, rancangan baru tersebut memperkenalkan perubahan penting. Misalnya, Majelis Legislatif (Dewan Shoura) masih terdiri dari dua majelis: Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Penasihat; Namun, keanggotaan Dewan Penasihat, yang tidak berdasarkan atas kriteria populasi, tidak lagi terbagi rata di antara ketiga wilayah tersebut. Dari 78 kursi, 32-nya kini dialokasikan untuk wilayah barat; sedangkan 26 dan 20 kursi ditetapkan untuk wilayah timur dan selatan. Rancangan tersebut masih mempertimbangkan Syariah sebagai sumber pembuatan undang-undang, namun klausul yang relevan jauh lebih pendek dan tidak lagi memiliki ketentuan panjang yang mendefinisikan Syariah sebagai interpretasi yang diakui, memerlukan interpretasi pasal-pasal UUD untuk dilakukan secara sesuai. Dalam hal bahasa, rancangan tersebut menghindari untuk menggambarkan suatu bahasa sebagai "resmi" atau "nasional". Sebaliknya, malah mendeskripsikan bahasa yang digunakan oleh semua atau sebagian populasi Libya termasuk Arab, Tamazight, Tebu, dan Tuareg sebagai bagian dari warisan budaya dan linguistik Libya. Namun, rancangan ini masih menganggap bahasa Arab sebagai "bahasa negara".

Pada tanggal 29 Juli 2017, MPUUD mengadopsi versi yang sedikit diubah dari rancangan bulan April 2017. Sementara sebagian besar anggota dari wilayah barat memuji rancangan ini, termasuk para mantan pemboikot, perwakilan Tebu dan Tuareg mengabaikan rancangan tersebut. Sebagian besar anggota wilayah timur menolak rancangan ini, karena dalam pandangan mereka, rancangan ini memarginalisasi wilayah timur dengan tidak memilih federalisme atau sistem yang benar-benar terdesentralisasi, dan mengubah komposisi Dewan Penasihat. Beberapa dari mereka menantang keputusan MPUUD untuk menerapkan rancangan atas dasar-dasar prosedural; pengadilan yang bersangkutan secara hati-hati menangguhkannya. Belum jelas putusan pengadilan mana yang akan menjadi pokok naik banding. Bahkan jika pada akhirnya pengadilan menolak seruan tersebut, diragukan apakah dalam masyarakat yang terpolarisasi seperti itu, rancangan tersebut akan mendapat persetujuan dari mayoritas dua per tiga dalam referendum publik. Singkatnya, jelas masih ada jalan panjang yang harus ditempuh sebelum UUD Libya akan menjadi jelas.