

POLITIK HUKUM HAM DI INDONESIA

**Yuli Asmara Triputra, Wasitoh Meirani, Fransisca Uly Marshinta, Silvama
Oktanisa, Dewi Indasari**

Universitas Sriwijaya
yuliasmaratriputra@gmail.com

Abstrak

Perwujudan negara hukum Indonesia, ialah dijaminnya pemenuhan hak-hak dasar warga negara atau hak asasi manusia (HAM). Bagaimana implementasi pemenuhan HAM bergantung pada bagaimana politik hukum HAM yang dijalankan. Politik hukum HAM adalah kebijakan hukum HAM (*human rights legal policy*) tentang penghormatan (*to respect*), pemenuhan (*to fulfill*) dan perlindungan HAM (*to protect*). Kebijakan ini bisa dalam bentuk pembuatan, perubahan, pemuatan pasal-pasal tertentu, atau pencabutan peraturan perundang-undangan. Perdebatan tentang perlu tidaknya HAM diatur tersendiri dalam konstitusi telah dimulai sejak berdirinya negara Indonesia hingga saat ini, maka dapatlah dilihat pembabakan Politik hukum HAM di Indonesia yang dimulai dari perdebatan dalam sidang BPUPKI, masa orde lama, orde baru, hingga pasca orde baru yang saat ini lazim dikenal dengan masa reformasi. Perjuangan panjang untuk memberikan jaminan perlindungan HAM bagi warga negara akhirnya membuahkan hasil dengan dinormakan nilai-nilai HAM ke dalam konstitusi ke dalam bab khusus tentang HAM yakni Bab XA setelah melalui proses amandemen konstitusi Republik Indonesia.

Kata Kunci : Politik Hukum, Hak Asasi Manusia.

Abstract

The realization of the rule of law of Indonesia, is guaranteed the fulfillment of the basic rights of citizens or human rights (HAM). How the implementation of human rights fulfillment depends on how the politics of human rights law is carried out. The politics of human rights law is a human rights legal policy concerning respect, to fulfill and protect human rights. This policy can be in the form of making, amending, loading certain articles, or revoking regulations. The debate about whether human rights should be regulated separately in the constitution has begun since the founding of the Indonesian state until now, it can be seen the breakdown of the politics of human rights law in Indonesia, which began from debates in the BPUPKI session, the old order, the new order, until the post-new order that is currently commonly known as the reformation period. The long struggle to provide guarantees for the protection of human rights for citizens finally paid off by normalizing human rights values into the constitution into a special chapter on human rights, namely Chapter XA after going through the constitutional amendment process of the Republic of Indonesia.

Keywords : Political Law, Human Rights.

A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum.¹ Operasionalisasi dari konsep negara hukum Indonesia dituangkan dalam konstitusi negara, yaitu UUD 1945 yang merupakan hukum dasar negara yang menempati posisi sebagai hukum dasar negara tertinggi dalam tertib hukum (*legal order*) Indonesia.²

Negara hukum berkaitan dengan hak asasi manusia. Sebab, salah satu ciri dari negara hukum adalah adanya jaminan atas hak asasi manusia. Oleh karena itu, negara hukum bertanggungjawab atas perlindungan dan penegakan hak asasi para warganya.³ Terkait dengan persoalan jaminan perlindungan HAM bagi warga negara Indonesia oleh negara, maka pembicaraan akan tertuju pada politik hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia.

Politik hukum HAM adalah kebijakan hukum HAM (*human rights legal policy*) tentang penghormatan (*to respect*), pemenuhan (*to fulfill*) dan perlindungan HAM

(*to protect*). Kebijakan ini bisa dalam bentuk pembuatan, perubahan, pemuatan pasal-pasal tertentu, atau pencabutan peraturan perundang-undangan. Dalam pandangan Moh. Mahfud, implementasi politik hukum dapat berupa :⁴

- (a) pembuatan hukum dan pembaruan terhadap bahan-bahan hukum yang dianggap asing atau tidak sesuai dengan kebutuhan dengan penciptaan hukum yang diperlukan;
- (b) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para anggota penegak hukum.

Politik hukum HAM pada aspek penghormatan adalah kebijakan yang mengharuskan negara untuk tidak mengambil langkah-langkah yang akan mengakibatkan individu atau kelompok gagal meraih atau memenuhi hak-haknya. Sementara pemenuhan adalah negara harus mengambil tindakan legislatif, administratif, anggaran, yudisial atau langkah-langkah lain untuk memastikan terealisasinya pemenuhan hak-hak. Sedangkan perlindungan adalah bagaimana negara melakukan kebijakan guna mencegah dan menanggulangi dilakukannya pelanggaran sengaja atau pembiaran.

Indonesia sebagai negara berkembang dengan posisi geopolitik yang sangat strategis dan sekaligus sebagai negara yang menganut dan menerapkan system terbuka serta secara aktif terlibat di dalam pelbagai bidang kehidupan masyarakat internasional, hukum nasionalnya pun tidak terlepas dari pengaruh hukum internasional, termasuk

¹ Dasar pijakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum sekarang ini tertuang dengan jelas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga, yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dimasukkannya ketentuan ini ke dalam bagian pasal UUD 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat negara, bahwa negara Indonesia adalah dan harus merupakan negara hukum. Sebelumnya, landasan negara hukum Indonesia tercantum pada bagian Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, yaitu sebagai berikut : 1) Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*). Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). 2) Sistem Konstitusional. Pemerintah berdasar atas system konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

² Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa tata urutan perundang-undangan RI adalah : 1). UUD 1945, 2). Tap MPR, 3). UU/Perpu, 4). Peraturan Pemerintah, 5). Peraturan Presiden, 6). Perda Provinsi, 7. Perda Kab/ Kota.

³ Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, PT. Bina Aksara, Jakarta, cetakan Kedua, 2008, hal. 116.

⁴Moh. Mahfud, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum di Indonesia, Disertasi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993, hlm. 74. Abdul Hakim Garuda Nusantara, “Politik Hukum Nasional”, *Makalah*, September 1985; baca juga Nurhadiantomo, *Konflik-Konflik Sosial Pri dan Non Pri dan Hukum Keadilan Sosial*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm. 53-54.

persoalan hukum yang terkait dengan HAM. Dalam kenyataan selama ini, sudah tidak terhitung lagi jumlah serta macam hukum internasional yang ternyata sudah sangat mendalam pengaruhnya terhadap hukum nasional Indonesia. Pengaruh ini sangat tampak semenjak masa Orde Baru dan masih terus berlangsung hingga kini, bahkan pengaruhnya itu justru semakin lama semakin besar.

Dalam situasi seperti ini, proses pengaruhnya itu tidak bisa lagi dibiarkan berlangsung secara bebas tanpa kendali. Dibutuhkan suatu politik hukum yang utuh dan terpadu sehingga benar-benar hukum internasional dapat diintegrasikan ke dalam dan menjadi bagian dari hukum nasional dalam rangka pembangunan hukum nasional Indonesia.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian singkat pada bagian pendahuluan di atas, maka tulisan ini mencoba menelusuri politik hukum HAM di Indonesia dengan melihat pada pembabakan politik hukum HAM di Indonesia. Persoalan ini yang nantinya akan menjadi inti pembahasan dalam tulisan ini.

C. Tujuan Penelitian

Dalam tulisan berbentuk karya ilmiah ini, penulis mencoba untuk menjawab permasalahan yang penulis angkat, yaitu mengenai politik hukum HAM di Indonesia dengan melihat pada pembabakan politik hukum HAM di Indonesia.

D. Pembahasan

Pada tanggal 10 Desember 1948, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah berhasil merumuskan naskah yang dikenal dengan *Universal Declaration of Human Rights*⁵, yaitu pernyataan sedunia tentang

⁵ Deklarasi Universal HAM dinilai sebagai PBB sebagai perekat social atau *common denominator* perjalanan sejarah peradaban umat manusia sepanjang zaman. Sebab, deklarasi itu lahir dari kesadaran kolektif masyarakat internasional untuk mengakhiri tragedi dan kekejaman yang terjadi selama Perang Dunia II yang telah menelan

hak asasi manusia, sehingga tanggal 10 Desember sering diperingati sebagai hari hak asasi manusia.

Membicarakan hak asasi manusia (HAM) berarti membicarakan dimensi kehidupan manusia. HAM, ada bukan karena diberikan oleh masyarakat dan kebaikan dari negara, melainkan berdasarkan martabatnya sebagai manusia.⁶ Pengakuan terhadap HAM memiliki dua landasan, sebagai berikut :

- 1) Landasan yang langsung dan pertama, yakni kodrat manusia. Kodrat manusia adalah sama derajat dan martabatnya. Semua manusia adalah sederajat tanpa membedakan ras, agama, suku, bahasa, dan sebagainya;
- 2) Landasan yang kedua dan yang lebih dalam : Tuhan menciptakan manusia. Semua manusia adalah makhluk dari pencipta yang sama yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Karena itu di hadapan Tuhan, manusia adalah sama kecuali nanti pada amalannya.⁷

Perbincangan tentang HAM semakin intens seiring dengan intensitas kesadaran manusia atas hak yang dimilikinya. Ia menjadi aktual karena sering dilecehkan dalam sejarah manusia sejak awal hingga waktu kini.⁸ Gerakan dan diseminasi HAM terus berlangsung bahkan dengan menembus batas-batas teritorial sebuah negara. Begitu derasnya kemauan dan daya desak HAM,

korban tidak kurang dari 60 juta jiwa. Lihat Hafid Abbas, dalam Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia, Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal. xii.

⁶ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 121.

⁷ Winarno, Op.Cit, hal. 129.

⁸ Abdul Muin Salim, "*al-Huquq al-Insan al-Asasiyah fi al-Quran al-Karim*", dalam Azhar Arsyad, dkk (editor), *Islam & Global Peace*, Madyan Press, Yogyakarta, 2002, hal. 339.

maka jika ada sebuah negara yang diidentifikasi telah melanggar HAM, dengan sekejap mata *nation-state* di belahan bumi ini memberi respon, terlebih beberapa negara yang dijuluki sebagai “adikuasa” memberikan kritik, tuduhan, bahkan kecaman keras seperti embargo dan sebagainya.⁹

Selama ini, hak asasi manusia, yang sering disebut hak kodrat, hak dasar, juga dengan *natural rights*, dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *grond rechten, mensen rechten, rechten van deen mens*, menjadi bahan debat internasional yang tidak ada hentinya. Istilah-istilah tersebut menunjuk, sebagaimana disebut di muka, titik beratnya pengakuan adanya hak asasi manusia. Dalam kehidupan manusia bermasyarakat lebih lanjut, hak asasi manusia selain “bergandengan tangan” dengan kewajiban asasi juga tanggung jawab asasi.¹⁰

Sehubungan dengan uraian di atas, maka muncul pertanyaan apakah HAM itu sebenarnya ? kalau ia sebagai hak yang diakui secara universal, lalu bagaimana keberadaan hak yang juga diakui oleh sebuah otoritas lokal kedaerahan yang tentunya meskipun memiliki persamaan, terdapat pula perbedaan signifikan. Hak asasi manusia dalam situasi dan kondisi dewasa ini harus ditafsirkan secara kontekstual dengan pendekatan integral, sehingga hak asasi

manusia mempunyai arti tidak saja bagaimana kita kenal “sekadar” bebas berbicara, bebas berkumpul, bebas beragama, juga terkait dengan kewajiban dan tanggung jawab asasi, sehingga tercipta harmonisasi tata kehidupan dalam masyarakat.¹¹

Masalah kemanusiaan dalam arti menjaga, menghormati haknya, merupakan tanggung jawab pemerintah. Karena pemerintah memegang amanat/ kepercayaan untuk menjaga hak-hak tersebut. Menghormati HAM bukan berarti memberi keistimewaan dan memanjakan manusia, justru untuk memanusiakan manusia, sebab tanpa pengakuan HAM, nilai/ martabat kemanusiaannya menjadi tidak ada. Untuk itulah manusia menjadi subyek hukum, satu posisi yang menempatkan manusia sebagai pemilik/ pemegang hak, kewajiban, dan tanggungjawab hukum, karenanya manusia dilindungi hukum.

Sebagai negara hukum, maka segala tindakan dari pemerintah Indonesia haruslah melandaskan pada hukum termasuk dalam mengimplementasikan perlindungan HAM ke dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Untuk itulah masalah HAM ini kemudian diatur dalam konstitusi Republik Indonesia sebagai landasan hukum keberlakuan peraturan perundang-undangan di bidang HAM.

Khusus mengenai pengaturan HAM, dapat dilihat pada Perubahan Kedua UUD 1945 Tahun 2000. Perubahan dan kemajuan signifikan adalah dengan dicantumkannya persoalan HAM secara tegas dalam bab tersendiri, yakni Bab XA (Hak Asasi Manusia) dari mulai Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.¹² Penegasan HAM kelihatan menjadi semakin eksplisit, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 28A yang berbunyi : “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehi-

⁹ Harkristuti dalam tulisannya berjudul “HAM dalam kerangka Integrasi nasional dan Pembangunan Hukum” mengatakan bahwa HAM telah menjadi *keyword* dalam perkembangan Indonesia beberapa tahun terakhir ini, bahkan telah pula menjadi salah satu indikator yang diperhitungkan negara donor dalam menentukan bantuannya. Lihat Harkristuti Harkrisnowo, *HAM dalam Kerangka Integrasi Nasional dan Pembanguann Hukum*, <http://www.komisi-hukum.go.id/article_opinion.php?mode=detil&id=33>

¹⁰ Masyhur Effendi, *Membangun Kesadaran HAM dalam Masyarakat Modern*, dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (editor), *Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 77.

¹¹ Ibid.

¹² Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 20.

dupannya”. Kemajuan lain dapat juga dilihat pada Pasal 28I yang berbunyi :

Hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Berdasarkan ketentuan dari seluruh konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia dapat dikatakan bahwa konseptualisasi HAM di Indonesia telah mengalami proses dialektika yang serius dan panjang. Pentingnya pengaturan HAM dalam konstitusi menggambarkan komitmen atas upaya penegakan hukum dan HAM. Selain itu, beragamnya muatan HAM dalam konstitusi secara maksimal telah diupayakan untuk mengakomodasi hajat dan kebutuhan perlindungan HAM, baik dalam konteks pribadi, keluarga, masyarakat dan sebagai warga negara Indonesia.

Sebagai tindak lanjut penjabaran nilai-nilai HAM yang terdapat pada UUD 1945 mulai Pasal 28A-J, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Di dalam UU No. 39 Tahun 1999 melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Selanjutnya pada tahun 2000 pemerintah Republik Indonesia mengundangkan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Hak asasi manusia meliputi berbagai bidang, sebagai berikut :¹³

- a. Hak asasi pribadi (*personal rights*), misal hak kemerdekaan, hak

menyatakan pendapat, hak memeluk agama.

- b. Hak asasi politik (*political rights*), yaitu hak untuk diakui sebagai warga negara. Misalnya, memilih dan dipilih, hak berserikat, hak berkumpul.
- c. Hak asasi ekonomi (*property rights*), misal hak memiliki sesuatu, hak mengadakan perjanjian, hak bekerja, hak mendapat hidup layak.
- d. Hak asasi sosial dan kebudayaan (*social and cultural rights*), misal mendapatkan pendidikan, hak mendapat santunan, hak pension, hak mengembangkan kebudayaan, hak berekspresi.
- e. Hak untuk mendapat perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan (*rights of legal equality*).
- f. Hak untuk mendapat perlakuan yang sama dalam tata cara peradilan dan perlindungan (*procedural rights*).

Bagaimana dengan politik hukum HAM di Indonesia? Akan ditelusuri bagaimana politik hukum HAM pemerintah semenjak awal kemerdekaan, era Orde Lama, Orde Baru, dan pasca Orde Baru. Penelusuran ini diperlukan untuk melihat benang merah komitmen negara terhadap HAM.

a. Perdebatan Dalam BPUPKI

Perdebatan tajam tentang perlu tidaknya HAM dicantumkan dalam UUD dalam rapat besar *Dokuritu Zyunbi Tyoosakai* (Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia atau BPUPKI) tanggal 15 juli 1945 telah menjadi bagian dari sejarah tentang adanya perbedaan pandangan antara politik hukum HAM Soekarno dan Supomo di satu sisi serta M. Yamin dan M. Hatta di sisi yang lain. Inti perbedaan pandangan mereka adalah menyangkut substansi HAM dan eksistensi negara yang oleh masing-masing pihak dikonstruksikan diantara paham individualisme, yang no-

¹³ Winarno, Op.Cit, hal. 131.

tabene dinilai sebagai : karakter yang bersifat Barat dan kolektivitas yang dinilai sebagai karakter yang bersifat Timur.

Senada dengan Supomo, Soekarno juga menganggap HAM akan berdampak negatif karena memiliki kaitan dengan individualisme. Memberikan hak-hak kepada warga negara, bertentangan dengan kebebasan negara yang berdaulat. Soekarno bahkan dengan meyakinkan menyatakan bahwa jika negara ini dibangun dengan filsafat individualisme-liberalisme, maka yakinlah bahwa kita akan penuh dengan konflik.

Pandangan dan pendirian Soekarno dan Supomo terhadap HAM tidak dapat menyembunyikan kentalnya sentimen ideologis anti Barat pada di satu sisi, serta kecenderungan paham kolektivisme kebudayaan di sisi lain, dan dengan argumen itu, secara pragmatis, Soekarno lalu menakar dan mempertentangkan arti penting gagasan HAM dengan dapat tidaknya gagasan itu mengatasi kelaparan; suatu argumen yang sangat dipaksakan dan berbahaya sebab sama artinya menempatkan manusia tidak berbeda jauh dengan hewan, yang penting kenyang meskipun dirampas kemerdekaannya.

Berbeda dengan Soekarno, Hatta berpendapat sebaliknya, dengan menyatakan:

“Paduka Tuan Ketua, sidang yang terhormat! Pokok-pokok yang dikemukakan oleh Syusa Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar setuju. Memang kita harus menentang individualisme dan saya sendiri boleh dikatakan lebih dari 20 tahun berjuang untuk menentang individualisme. Kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong-royong dan hasil usaha bersama. Tetapi satu hal yang saya kuatirkan, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu per-

tanggungan kepada rakyat dalam Undang-Undang Dasar yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara, yaitu bahwa nanti di atas Undang-Undang Dasar yang kita susun sekarang ini, mungkin terjadi suatu bentukan negara yang kita tidak setuju. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangunkan masyarakat baru yang berdasar kepada gotong-royong, usaha bersama; tujuan kita ialah membaharui masyarakat. Tetapi di sebelah itu janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan.”¹⁴

Hal yang sama disampaikan oleh Moh. Yamin yang menolak keras argument-argumen yang membela tidak dicantumkannya hak warga negara dalam Undang-Undang Dasar.

Hatta dan Yamin pada akhirnya memang berhasil mendesak beberapa pasal mengenai perlindungan hak-hak sipil dalam batang tubuh UUD 1945,¹⁵ tetapi perdebatan yang berakhir dengan kompromi itu menorehkan tiga catatan sejarah penting tentang politik hukum HAM yang digariskan BPUPKI.

Pertama, HAM yang masuk dalam UUD 1945 adalah HAM yang dicurigai atau diprasangkai sebagai Barat yang individualistik, dan karena itu harus diwaspadai.

Kedua, pencantuman HAM dalam UUD 1945 bersifat terbatas. Keterbatasan itu bukan hanya dalam arti bahwa hak-hak tersebut lebih lanjut akan diatur oleh undang-undang, tetapi juga dalam arti konseptual.¹⁶ Konsep yang

¹⁴*Ibid.*, hlm. 209.

¹⁵Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28, dan Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 dan 31.

¹⁶Lihat T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights Legal Political Dilemmas of Indonesia, s New Order, 1966-1990*, Gramedia, Jakarta, 1993.

digunakan adalah Hak Warga Negara (*rights of the citizens*) bukan Hak Asasi Manusia (*human rights*). Penggunaan konsep Hak Warga Negara itu berarti bahwa secara implisit tidak diakui paham *natural rights* yang menyatakan bahwa HAM adalah hak yang dimiliki oleh manusia karena ia lahir sebagai manusia. Sebagai konsekuensi dari konsep itu, maka negara ditempatkan sebagai *regulator of rights*, bukan sebagai *guardian of human rights*—sebagaimana ditempatkan oleh sistem Perlindungan Internasional HAM.

Ketiga, Soekarno, yang kemudian menjadi Presiden Indonesia pertama, sejak awal memang kurang memiliki komitmen dasar yang jelas dan tegas untuk memenuhi, menghormati dan melindungi HAM, termasuk hak-hak warga negara, dan terbukti di era kekuasaannya, terutama setelah Demokrasi Terpimpin, Soekarno melakukan berbagai praktek pelanggaran HAM, khususnya hak berorganisasi, berpendapat dan bereskeperesi.

Dalam risalah sidang BPUPKI tanggal 13 Juli disebutkan bahwa panitia kecil yang *notabene* diketuai oleh Supomo telah dimuat pasal-pasal tentang HAM yang mencakup hak persamaan kedudukan di muka hukum, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, hak untuk memeluk agama dan kepercayaan dan lain-lain yang mencakup hak sipil dan hak politik.¹⁷

b. Era Orde Lama

Pada periode 1945 hingga 1950-an kekuasaan Soekarno berada dalam jalur kekuasaan yang demokratis dan menghormati HAM. Maklumat-maklumat yang ia keluarkan sebagai jawaban terhadap tuduhan Belanda akan eksistensi pemerintahan Indonesia merdeka

sebagai pemerintahan yang tidak demokratis dan boneka Jepang, di dalamnya memuat kebijakan yang demokratis dan penghormatan pada HAM.

Tiga langkah yang merupakan paradigma baru di bidang ketatanegaraan yang diambil oleh pemerintahan Soekarno, yaitu :¹⁸

Pertama, mengeluarkan maklumat politik pemerintah tanggal 1 November 1945 antara lain menyatakan:

“....sedikit hari lagi kita akan mengadakan pemilihan umum sebagai bukti bahwa cita-cita kita dan dasar kerakyatan itu benar-benar dasar dan pedoman penghidupan masyarakat dan negara kita. Mungkin sebagai akibat pemilihan itu pemerintah akan berganti dan UUD kita akan disempurnakan menurut kehendak rakyat kita yang terbanyak.”

Kedua, mengeluarkan maklumat pemerintah 3 November 1945 yang berisi antara lain menegaskan bahwa pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai politik itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat, dan partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat pada bulan Januari 1946.

Ketiga, melakukan perubahan mendasar dan signifikan terhadap sistem pemerintahan yang semula presidensial menjadi parlementer, sebagaimana tertuang dalam maklumat pemerintah 14 November 1945, yang isinya antara lain berbunyi:

”Pemerintah Republik Indonesia setelah mengalami ujian-ujian yang

¹⁷Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara, Jakarta, 1998, hlm. 246-256.

¹⁸Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, Bandung, 2001, hlm. xiii-xiv.

ketat dengan selamat, dalam tingkat-an pertama dari usahanya menegakan diri, merasa bahwa saat sekarang sudah tepat untuk menjalankan macam-macam tindakan darurat guna menyempurnakan tata negara kepada susunan demokrasi. Yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan kabinet baru itu ialah tanggungjawab adalah di dalam tangan mentri”

Dengan keluarnya maklumat pemerintah 3 November 1945 itu, maka anjuran pembentukan partai-partai politik menjadi lebih jelas dan bermakna. Bahkan kedua maklumat pemerintah tersebut yang sama-sama meletakkan kebebasan ataupun keleluasaan, menjadi pangkal tolak tumbuh dan berkembangnya demokrasi liberal atau demokrasi parlementer selama sekitar 10 tahun pertama kekuasaan Presiden Soekarno.

c. Era Orde Baru

Pada era Orde Baru, keadaan HAM di Indonesia jauh lebih buruk dibanding era Soekarno. Di era ini, Soeharto menerapkan tiga kebijakan sekaligus. *Pertama*, mengekang hak berserikat, berekspresi dan berpendapat. *Kedua*, melakukan eliminasi dan kebijakan reduksionis konsep-terhadap konsep HAM, dan *ketiga*, melakukan pembunuhan dan penghilangan orang secara paksa tanpa alasan hukum. Ketiga hal tersebut merupakan satu kesatuan tindakan pelanggaran HAM, sebagai bagian dari politik mempertahankan kekuasaan. Semenjak dekade awal hingga akhir 1970-an, pemerintahan Soeharto mulai melakukan langkah-langkah politik depolitisasi dengan pertama-tama mengekang kebebasan berorganisasi dengan melakukan kebijakan penyederhanaan Partai Politik, yaitu melebur sejumlah Partai ke dalam

dua Partai dan satu Golongan Karya (Golkar).¹⁹

Partai-Partai Islam dilebur menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP); Partai-Partai Nasionalis Sekuler dilebur menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Pada Pemilu tahun 1971, Golkar yang untuk pertama kalinya ikut Pemilu menang dengan angka mengejutkan, yaitu 62,8%. Begitu seterusnya hingga Pemilu 1997, Golkar selalu memenangkan Pemilu di atas 60 %. Kemenangan yang dicapai Golkar tentu saja bukan kemenangan pemilu dalam pengertian dan substansi pemilu sesungguhnya, tetapi kemenangan yang telah disiapkan sebagai bagian dari politik stabilitas kelangsungan kekuasaan di satu sisi, dan politik pemberangusan suara berbeda (kritis) di sisi lain.

Pelanggaran terhadap kewajiban untuk menghormati HAM berupa tindakan (aparatus) negara dalam hal:

Pertama, Pembunuhan diluar hukum sebagai pelanggaran atas kewajiban menghormati hak untuk hidup,²⁰ seperti: (i) pembunuhan terhadap sejumlah besar orang yang dituduh PKI pada tahun-tahun awal Orde Baru, baik yang secara langsung dilakukan oleh aparat

¹⁹Golkar adalah nama baru dari Sekretariat Bersama (Sekber) Golkar yang telah berdiri pada tanggal 19 Oktober 1964. Organisasi ini didirikan sebagai federasi dari organisasi-organisasi fungsional yang tidak bernanung di bawah partai tertentu. Golkar yang sebenarnya tidak disebut partai, walaupun peran dan fungsi yang dilakukannya persis seperti partai, semenjak awal Orde Baru sudah disiapkan untuk menjadi partai pemerintah yang diproyeksikan untuk menjadi tangan sipil Angkatan Darat (AD) yang dulu secara efektif berhasil mengimbangi PKI.

²⁰Lihat Pasal 4; hak untuk hidup..dst. adalah hak asasi manusia yang tidak dikurangi dalam keadaan apapun, dan Pasal 9 ayat (1) UU. 39 Tahun 1999; ‘setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya’. Pasal 33 (1): ‘setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan nyawa’.

negara (*acts of commission*) maupun yang dilakukan oleh pelaku bukan-negara, tetapi (aparatus) negara tidak mencegahnya (*act of omission*); (ii) pembunuhan diluar hukum sejumlah orang yang dituduh sebagai pelaku kejahatan pada paroh pertama tahun 1980-an, yang dikenal sebagai ‘petrus’ (penembakan misterius); (iii) pembunuhan di luar hukum dalam peristiwa Tanjung Priok, peristiwa Talangsari, pembunuhan yang terjadi dalam operasi militer di Aceh dan Papua sejak awal tahun 28 Pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 menyebutkan: ‘perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia *terutama menjadi tanggung jawab pemerintah* (cetak miring dan garis bawah oleh MMB). Lihat juga pasal 71: “pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini ...dst”; dan pasal 72:” kewajiban dan tanggungjawab pemerintah..., meliputi langkah implementasi yang efektif di bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain’. 1990-an; serta (iv) pembunuhan dalam peristiwa Trisakti dan Semanggi pada paroh terakhir tahun 1990-an.

Kedua, Penghilangan secara paksa (*enforced disappearance*) atau penculikan²¹ (pelanggaran atas kewajiban untuk menghormati hak hidup)²² sejumlah aktivitas mahasiswa demokrasi oleh apa yang disebut sebagai “team Mawar Kopassus” pada paroh kedua tahun 1990-an.

Ketiga, Penyiksaan dan penganiayaan (pelanggaran atas hak untuk tidak di-

siksa)²³ yang dilakukan oleh (aparatus) negara (satuan polisi/Brimob) terhadap sejumlah aktivis mahasiswa dalam kasus penculikan oleh Team Mawar Kopassus.

d. Pasca Orde Baru

Berhentinya Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia pada 21 Mei 1998 menandai berhentinya secara formal rezim Orde Baru, sekaligus terbukanya harapan akan kehidupan hukum dan politik demokratis di Indonesia. B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto di tengah-tengah ketidakpastian politik yang mencemaskan, mengambil langkah cepat dengan mengumumkan sekaligus menyebut kabinetnya dengan nama “Kabinet Reformasi Pembangunan”. Sebutan “Kabinet Reformasi” sudah merupakan respon positif B.J. Habibie terhadap gerakan sejumlah tokoh, antara lain Amin Rais dan mahasiswa yang mengusung isu reformasi sebagai pengikat semua elemen gerakan untuk mengkoreksi dan bahkan akhirnya menuntut Soeharto turun dari jabatannya.

Konsisten dengan nama kabinet yang ia bentuk, dan untuk memenuhi tuntutan reformasi, Presiden B.J. Habibie melakukan langkah awal yang strategis dalam bentuk membuka sistem politik yang selama ini tertutup, menunjukkan kemauan politik yang kuat untuk menjamin perlindungan HAM, menghentikan korupsi, kolusi dan nepotisme,

²¹Lihat Pasal 33 ayat (2) UU.No. 39 Tahun 1999. ‘setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa.’

²²Lihat Pasal 4 dan Pasal 9 (1), Pasal 33 (2)UU No. 39 Tahun 1999.

²³Lihat pasal 4; ‘hak untuktidak disiksa dst, adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apaun dan oleh siapapun’, dan pasal 33 (1) UU No. 39 Tahun 1999; ‘setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya,’dan pasal 34 UU No. 39 Tahun 1999; ‘setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang’.

menghapus dwi-fungsi ABRI, mengadakan pemilu secepatnya, dan sebagainya.

Hasil Pemilu 1999 merubah peta kekuatan politik di MPR/ DPR. Kekuatan politik pro-reformasi mulai memasuki gelanggang politik formal, yakni MPR-/DPR. Selain berhasil mengangkat K.H. Abdurrachman Wahid sebagai Presiden, mereka juga berhasil menggulirkan terus isu perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi perjuangan untuk membuat kerangka hukum perlindungan HAM dalam UUD 1945 berjalan alot.

Meskipun perdebatan berlangsung alot, pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000, perjuangan untuk memasukkan perlindungan HAM ke dalam Undang-Undang Dasar akhirnya berhasil dicapai. MPR sepakat memasukan HAM ke dalam Bab XI, yang berisi 10 Pasal HAM (dari pasal 28A-28J) pada Amandemen Kedua UUD 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 2000, yang melengkapi dan memperluas Pasal 28.

Politik hukum HAM di era reformasi, yang notabene adalah era awal demokrasi ditandai juga oleh pembentukan dan penguatan institusi-institusi perlindungan HAM, seperti penguatan Komnas HAM, pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK), Komnas Perempuan, Komnas HAM Anak, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan korban.

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan yang berkuasa, melainkan kepentingan keadilan bagi

semua orang (*justice for all*). Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.²⁴

Politik hukum HAM dalam negara hukum demokratis harus bersifat promotif, protektif dan implementatif terhadap HAM guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam bentuk pelanggaran HAM. Promotif, berarti undang-undang yang dibuat memiliki kekuatan moral dan hukum yang memungkinkan setiap kebijakan, setiap orang dan kekuasaan menghormati dan menghargai HAM. Protektif, berarti undang-undang yang dibuat memiliki daya cegah terhadap pelbagai kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM, sementara implementatif, berarti undang-undang yang dibuat harus bisa dilaksanakan atau diterapkan jika terjadi pelanggaran, dan bukan undang-undang yang 37 Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Perubahan ketiga menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sebelum perubahan, Pasal ini berbunyi, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR”. Makna perubahan itu menegaskan kedudukan undang-undang sebagai penjamin, sekaligus penjaga kedaulatan rakyat. tidak bisa dilaksanakan, baik karena rumusan pasalnya yang kabur, tidak jelas, duplikasi atau multi tafsir, maupun karena pelaksana undang-undang tidak independen.

Dalam konteks Indonesia paska Orde Baru, pemerintahan telah dibuat pelbagai produk aturan hukum, baik berupa perubahan UUD, pembuatan UU, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden. Di samping itu, pemerintah juga telah meratifikasi sejumlah konvensi HAM internasional.

Dari pelbagai aturan hukum yang telah dibuat, pengaturan HAM dalam UUD 1945, hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat merupakan produk

²⁴ Ibid.

hukum paling penting dan mendasar.²⁵ Penting karena substansi terekam lebih lengkap dan terperinci. Mendasar karena diatur di dalam hukum dasar (Konstitusi) pada semua aspek ketatanegaraan dalam negara hukum modern sehingga memiliki jangkauan luas²⁶, terkait dan tidak terpisah satu sama lain.²⁷

Politik hukum HAM di paska Orde Baru juga ditandai oleh kebijakan hukum penguatan dan pembuatan pelbagai institusi perlindungan HAM sebagai upaya memperkuat institusi penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM.

E. Kesimpulan

Politik hukum hak asasi manusia (HAM) di Indonesia sejak terbentuknya negara ini hingga dewasa ini sangat dipengaruhi oleh kemauan politik para pengagasnya sehingga dalam pelaksanaannya sering tersandung pada kepentingan politik penguasa yang berkuasa. Tarik ulur kepentingan terhadap muatan HAM dalam konstitusi merupakan akar persoalan jaminan perlindungan HAM di Indonesia. HAM tidaklah dilihat sebagai hak asasi manusia tapi lebih dilihat sebagai hak warga negara.

Kurang seriusnya pemerintah dalam persoalan perlindungan HAM mengakibatkan seringkali pemerintah melakukan pelanggaran HAM terhadap warga negara.

Dari pelbagai aturan hukum yang telah dibuat, pengaturan HAM dalam UUD 1945, hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat merupakan produk hukum paling penting dan mendasar. Penting karena substansi terekam lebih lengkap dan terperinci. Mendasar karena diatur di dalam hukum dasar (Konstitusi) pada semua aspek ketatanegaraan dalam negara hukum modern sehingga memiliki jangkauan luas, terkait dan tidak terpisah satu sama lain.

Seyogyanya politik hukum HAM dalam negara hukum demokratis harus bersifat promotif, protektif dan implementatif terhadap HAM guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam bentuk pelanggaran HAM.

²⁵Hak Asasi Manusia yang diatur dalam Pasal 28, 28A-28J telah terlebih dahulu diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999, yaitu antara lain: hak hidup, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak untuk mengembangkan diri, hak untuk mendapatkan keadilan, hak atas kebebasan pribadi (al: hak untuk tidak diperbudak, bebas memeluk agama, bebas memilih dan dipilih, hak untuk berkumpul dan berserikat, hak untuk menyampaikan pendapat); hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak untuk turut serta dalam pemerintahan).

²⁶Penghormatan dan perlindungan HAM telah diatur formal dan terekam secara substansial pada hampir semua Pasal dalam perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat.

²⁷Pembatasan jabatan Presiden hasil perubahan pertama misalnya sudah merupakan pemaknaan terhadap arti pentingnya pembatasan kekuasaan bagi hak asasi manusia, karena kekuasaan yang tidak terbatas telah terbukti menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*); salah satu wujudnya pelanggaran hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, LP3ES, Jakarta, 1985.
- Azhar Arsyad, dkk (editor), *Islam & Global Peace*, Madyan Press, Yogyakarta, 2002.
- Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yayasan
- Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, Bandung, 2001.
- Deliar Noer, "Islam dan Politik Mayoritas atau Minoritas", dalam *Prisma* Nomor 5 Tahun 1988.
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Harkristuti Harkrisnowo, *HAM dalam Kerangka Integrasi Nasional dan Penguatan Hukum*, <http://www.komisi-hukum.go.id/article_opinion.php?mode=detil&id=33>
- Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia, Dari UUD 1945 sampai dengan Amendemen UUD 1945 Tahun 2002*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Masyhur Effendi, *Membangun Kesadaran HAM dalam Masyarakat Modern*, dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (editor), *Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Mochtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta, 1989.
- Moh. Mahfud, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum di Indonesia, Disertasi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.
- _____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Nurhadiantomo, *Konflik-Konflik Sosial Pri dan Non Pri dan Hukum Keadilan Sosial*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004.
- Amin, Nur. "Eksistensi Pengadilan HAM dalam Menyelesaikan Kasus Pelanggaran HAM Berat Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM." *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 2.2 (2016).
- Rhoda W. Howard, "Dignity, Community and Human Rights", dalam Abdullah Ahmed An-Naim (Ed), *Human Rights in Cross Cultural Perspective: A Quest for Consensus*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992.
- RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- _____, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003,
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara, Jakarta, 1998.

T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights Legal Political Dilemmas of Indonesia, s New Order, 1966-1990*, Gramedia, Jakarta, 1993.

Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, PT. Bina Aksara, Jakarta, cetakan Kedua, 2008.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang