

**IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HAK ASASI
MANUSIA
DAN SUPREMASI HUKUM**

Oleh :

DR. IUR. ADNAN BUYUNG NASUTION

**Makalah Disampaikan Pada :
SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII
TEMA
PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN
Diselenggarakan Oleh
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI
Denpasar, 14 - 18 Juli 2003**

IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DAN SUPREMASI HUKUM ¹

Oleh:

Dr. Iur. Adnan Buyung Nasution ²

Saudara-Saudara Pejuang HAM, para ahli hukum, cendekiawan dan hadirin yang saya muliakan,

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Salam Sejahtera bagi kita semua.

Sungguh merupakan suatu kehormatan bagi saya untuk memberikan pidato kunci dalam seminar “Pembangunan Hukum Nasional VIII”, yang sekarang sedang berlangsung dari tanggal 14-18 Juli 2003 di Denpasar, Bali. Terlebih lagi karena saya diberikan kepercayaan untuk memberikan pemikiran-pemikiran tentang perlindungan dan pemajuan hak-hak asasi manusia dan supremasi hukum.

Persoalan hak-hak asasi manusia (HAM) merupakan masalah hukum dan politik yang saya geluti sejak akhir tahun 1960-an dan awal dasawarsa 1970-an melalui Lembaga Bantuan Hukum (YLBHI). Pengalaman ini terkristalisasi sedemikian rupa dalam diri saya sebagai manusia Indonesia dan mempersubur kesadaran intelektual saya sebagai sarjana hukum ketatanegaraan untuk kemudian melakukan studi, antara lain mengenai pergulatan pemikiran para pemuka bangsa ini tentang HAM dalam perdebatan di Majelis Konstituante (1956- 1959).

Gabungan antara perspektif konstiltusionalisme dalam kajian yang saya gunakan, pengalaman dan pergumulan selama ini membuat saya selalu melihat HAM bukan semata persoalan hukum, tetapi lebih sosiologis. Bahwa HAM sebagai bagian dari hukum internasional pada saat diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terkait dengan masalah politik, sosial dan budaya. Pandangan ini diperkuat dengan hasil telaahan historis, yang kemudian memperkuat keyakinan pada diri saya bahwa masalah HAM, bukan semata-mata pemikiran barat, tetapi merupakan persoalan yang nilai-nilainya terkait dengan dan mendasari pergerakan kemerdekaan Indonesia. Dengan lain perkataan, substansi dan nilai-nilai HAM memiliki akar yang dalam, didalam dialektika perjuangan bangsa ini sejak sebelum kemerdekaan sampai sekarang. Berdasarkan premis pemikiran inilah, saya ingin

¹ . Disampaikan sebagai keynote speeh dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang berlangsung 14- 18 Juli 2003 di Bali.

² Ketua Dewan Pembina LBH/YLHHI, Commissioner pada International Commission of Jurists (ICJ)

mengajak forum dalam kesempatan ini, untuk memikirkan persoalan memajukan implementasi perlindungan HAM dalam konteks penegakan supremasi hukum di negeri ini.

Latar Kesejarahan

Gencarnya kampanye promosi HAM di berbagai belahan dunia dan di tanah air lebih dari dua dasawarsa terakhir memberi kesan kepada masyarakat bahwa seolah-olah masalah HAM merupakan pemikiran asing, yang sepenuhnya barat, yang kemudian “dipaksakan” supaya diterima oleh masyarakat Indonesia. Hal ini terjadi karena dua hal pokok. Pertama kekuasaan negara selama lebih dari empat puluh tahun berhasil mengeleminir pemikiran tentang HAM yang melekat dalam sejarah perjuangan bangsa di satu sisi, dan kedua pada sisi yang lain karena kealpaan kalangan akademisi dan cendekiawan untuk menggali serta penelusuri persoalan HAM dalam khazanah pemikiran bangsa sendiri.

Seperti diketahui, pemikiran anti HAM dalam perdebatan dan perumusan UUD 1945 di BPUPKI memang lebih dominan. Akan tetapi berkat kegigihan Mohamad Hatta dan Yamin, beberapa pasal tentang HAM seperti jaminan atas kebebasan beragama dan kebebasan berserikat dan berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, dan lain sebagainya, bisa masuk di dalam konstitusi tersebut, Kalau ditelusuri lebih mendalam substansi nilai HAM ini jelas terkait dan mendasari seluruh gerak perjuangan kemerdekaan. Seperti muncul secara dominan saat perumusan Deklarasi Universal HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) tahun 1948, *primus inter pares* hak-hak asasi manusia adalah *dignity of man*, kemuliaan manusia. Padanan kata Inggris “*dignity*” didalam bahasa Indonesia adalah derajat atau yang lebih tepat adalah martabat. Martabat adalah sesuatu yang melekat dalam diri manusia. Oleh sebab itu kalau kita perhatikan seluruh konvensi dan atau kovenan internasional berikut protokolnya tampak bahwa seluruh hak-hak yang masuk dalam hak asasi manusia terkait dan dirumuskan dalam kerangka (melindungi, menghormati atau meninggikan) martabat manusia.

Masalah martabat dan inti kemuliaan manusia itu sudah dipikirkan sejak abad ke 12, bahkan lebih subur lagi muli abad ke 15 dan 16 dalam sejarah Eropa. Tumbuh suburnya pemikiran ini terkait dengan absolutisme kekuasaan raja-raja yang menindas dan sewenang-wenang. Kesepakatan internasional tentang HAM yang termuat dalam DUHAM dicapai karena adanya keprihatinan bersama mengenai terinjak-injaknya martabat manusia dalam dua kali perang dunia, terutama dalam Perang Dunia II. Sebaliknya, terhina-dinakannya martabat manusia Indonesia terkait dengan kejamnya penguasa kolonial yang dimulai abad ke-15, justru pada saat di Eropa, negara asal para penjajah dunia ketiga, sedang tumbuh pemikiran mengenai hak-hak alamiah manusia untuk memuliakan manusia.

Bangkitnya kesadaran nasional sebagai embrio pergerakan kemerdekaan dapat dilihat sebagai awal bangkitnya nasionalisme Indonesia. Tetapi dari sudut yang lebih mendasar tumbuhnya kesadaran nasional tersebut merupakan awal dari berkembangnya kesadaran tentang martabat manusia Indonesia sebagai reaksi atas

penindasan penguasa kolonial. Inilah akar menumbuhkan cita-cita bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari kolonialisme. Secara historis, cita-cita tersebut pertama kali dicetuskan oleh Budi Utomo Pada tahun 1908 yang, bertujuan untuk memajukan pendidikan “orang Jawa”(baca: orang **Indonesia**, karena istilah itu belum dikenal pada saat itu) menjadi bangsa yang setara atau sederajat dengan bangsa-bangsa lain yang beradab di dunia.

Sekalipun disebut orang Jawa, namun yang dimaksud pada hakekatnya adalah meningkatkan derajat bangsa (terjajah) Indonesia agar setara dengan bangsa-bangsa lain. Cita-cita untuk mengangkat martabat manusia Indonesia itu muncul semakin jelas dalam perdebatan antara Soetatmo dan dr. Tjipto Mangunkusumo. Perdebatan di antara mereka berkisar sekitar orientasi pendidikan dan budaya dalam rangka memajukan martabat manusia Indonesia. Soetatmo lebih berorientasi budaya dan nasionalisme Jawa, sedangkan Tjipto lebih mengajukan tawaran pemikiran untuk lebih berorientasi nilai-nilai budaya moderen sehingga gagasan nasionalisme yang ditawarkannya bukanlah yang berorientasi Jawa tetapi nasionalisme yang moderen. Apa yang mereka sengkatakan adalah soal cara dan orientasi budaya, tetapi keduanya berpikir sama dalam kerangka mengangkat martabat manusia. Orientasi pemikiran tersebut bukan hanya sampai pada perlunya pengembangan nasionalisme Indonesia yang moderen, tetapi bagi Tjipto sampai pada perlunya pengembangan demokrasi. Tjipto memandang, demokrasi lebih sesuai dengan cita-cita meningkatkan martabat manusia Indonesia.

Pergulatan dalam merumusan cita-cita perjuangan bangsa ini berkembang terus hingga mencapai puncaknya yang ditandai dengan **Sumpah Pemuda 1928**, yaitu peristiwa monumental disana diikrarkan sosok bayangan keindonesian: **Satu Bangsa, Satu Tanah Air, Satu Bahasa Indonesia**. Deklarasi Sumpah Pemuda dapat ditafsirkan sebagai bingkai untuk mewujudkan upaya meninggikan martabat manusia Indonesia dalam suatu ikatan kebangsaan. Didalamnya implisit hasrat mewujudkan suatu Negara Indonesia. Dan di dalam Negara Indonesia itu, menurut Hatta, yang berlaku adalah “**Daulat rakyat**”. Bentuk negaranya itu sendiri, sebagaimana Sebelumnya sudah dicanangkan oleh Tan Malaka, adalah republik sebagai alternatif dari sistem pemerintahan penjajah, bukan kerajaan. Sejak itu dengan meminjam judul buku Tan Malaka, sejarah perjuangan bangsa adalah tidak lain merupakan perjuangan menuju **republik**.

Dicapainya Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 dapat dipandang sebagai puncak dari tumbuh-berkembangnya cita-cita bangsa tersebut. Para pendiri bangsa itu sendiri, menandai peristiwa monumental itu sebagai “pintu gerbang” bagi proses **pemerdekaan** bangsa Indonesia. Mengacu kepada pikiran Bung Karno, proses kemerdekaan ini mencakup kedalam maupun keluar. **Pemerdekaan kedalam** mengandung arti sebagai proses kemerdekaan rakyat Indonesia dalam rangka memanusiaikan setiap individu manusia Indonesia agar menjadi manusia yang sederajat dengan manusia-manusia dari bangsa lain. Pada saat kita dijajah oleh Belanda maupun Jepang, rakyat kita, orang-orang Indonesia dianggap koeli di antara koeli-koeli di dunia, yang dapat dihina dan diperjual-belikan sebagai budak.

Proses memerdekakan manusia Indonesia dimaksudkan agar setiap orang Indonesia apapun suku bangsa, agama, keturunan, ras, warna kulit ataupun latar belakang sosial dan budayanya, semuanya harus dipandang, diakui dan dihormati sama kedudukan dan martabatnya. Dengan lain perkataan proses pemerdekaan manusia Indonesia adalah upaya untuk membebaskan rakyat Indonesia dari segala bentuk penindasan penghinaan dan pelecehan dari siapapun atau oleh siapapun, tidak terkecuali diri pemerintah negaranya sendiri sehingga mereka menjadi tuan di negaranya sendiri yang dihormati oleh semua orang.

Pemerdekaan keluar berarti proses peningkatan harga diri bangsa Indonesia dalam pergaulan Internasional melalui berbagai upaya diplomatik, sehingga diterima sebagai bangsa bermartabat dan masuk dalam jajaran bangsa-bangsa beradab di dunia. Upaya-upaya untuk mewujudkan kesederajatan sebagai sebuah bangsa ini penting dilakukan agar bangsa Indonesia diterima dan memperoleh pengakuan dari bangsa lain atas dasar kesederajatan tersebut. Keduanya tidak bisa dipisahkan. Pemerdekaan rakyat di dalam negeri merupakan prasyarat bagi peningkatan derajat bangsa secara keseluruhan di forum internasional. Dari sudut pandang inilah pentingnya. Dari sudut pandang inilah pentingnya legislasi HAM dalam konstitusi berikut undang-undang organik serta implementasinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara karena merupakan dasar bagi upaya peningkatan dan pengakuan bangsa lain atas tinggi-rendahnya bangsa Indonesia sebagai bangsa beradab.

Berdasarkan telusuran historis seperti itu, saya sampai pada kesimpulan bahwa komitmen terhadap apa yang sekarang disebut sebagai hak-hak asasi manusia itu merupakan **benang merah** yang menjadi serat dari keseluruhan perjuangan bangsa untuk memerdekakan manusia Indonesia pada zaman penjajahan, dari status budak atau koeli yang dijajah menjadi manusia Indonesia yang bebas merdeka sedangkan pada pasca terbentuknya Negara Indonesia, berwujud pemerdekaan dari belenggu kekuasaan bangsa sendiri yang otoriter dan dari berbagai keterbelakangan yang merendahkan martabat manusia Indonesia. Semuanya itu ditujukan untuk mengangkat harkat dan martabat manusia Indonesia. **Tujuan mengangkat harkat dan martabat setiap manusia Indonesia inilah yang saya maksudkan sebagai perspektif perjuangan Hak Asasi Manusia di Indonesia yang dengan sendirinya harus dipahami sebagai komitmen Nasional.** Apapun dan siapapun aktifis Hak Asasi Manusia yang berjuang di negara ini baik dalam bentuk perorangan, kelompok, golongan, lembaga swadaya masyarakat, ataupun ORNOP, partai-partai bahkan seluruh aparat kekuasaan termasuk polisi dan tentara (militer) dan lain sebagainya harus memahami bahwa perjuangan HAM yang mereka lakukan adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia Indonesia agar menjadi anak bangsa yang terhormat dan bermartabat.

Dengan demikian berkembangnya isu HAM di negeri kita dalam dua dasawarsa terakhir ini tidak bisa dikatakan sebagai ditentukan oleh desakan masyarakat internasional; masalah HAM itu sendiri tak bisa dikatakan sepenuhnya mengambil pemikiran barat, karena akar-akar gagasan tentang HAM itu sendiri melekat dalam

sejarah perjuangan bangsa ini. Dalam studi mengenai perdebatan di Konstituante, saya menemukan fakta politik bahwa tidak satu pun pemuka bangsa yang mewakili seluruh komponen masyarakat Indonesia yang menolak hak-hak asasi manusia. Di antara mereka memang ada pro-kontra mengenai tiga atau empat isu yang berkaitan dengan agama yang belum terselesaikan. Tetapi mereka sudah berhasil merumuskan pemikiran mengenai hak-hak yang di kemudian hari masuk dalam kovenan hak sipil dan politik, atau kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya, bahkan termasuk mengenai hak-hak pembangunan yang baru dirumuskan PBB sekitar dua dasawarsa kemudian. Meskipun demikian, tentu saja faktor eksternal atau pengaruh internasional tidak perlu dinafikan, karena masyarakat barat sudah terlebih dahulu memikirkannya secara sistematis sehingga amat wajar kalau mereka cukup dominan dalam perumusan berbagai piagam atau berbagai konvensi/kovenan tentang HAM. Tetapi perlu segera dicatat bahwa semua produk instrumen HAM itu adalah hasil kesepakatan seluruh bangsa. Dimuka bumi ini pengaruh internasional itu pun merupakan konsekuensi saja dari keterikatan bangsa ini sebagai bagian dari komunitas internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa Bangsa.

HAM untuk Mencegah Absolutisme Kekuasaan Negara

Berdasarkan pemahaman tentang akar HAM, dalam sejarah perjuangan bangsa itu, menurut hemat saya, persoalan penegakan HAM haruslah dilihat dari cita-cita bangsa untuk mengangkat harkat dan martabat manusia Indonesia. Sejarah menunjukkan bahwa penyalahgunaan Kekuasaan Negara (*abuse of power*) merupakan ancaman paling efektif terhadap hak-hak asasi yang merendahkan martabat manusia sebagaimana dibuktikan selama 40 tahun terakhir. Terutama kecenderungan penguasa untuk membangun kekuasaan yang absolute. Cita-cita bangsa untuk mengangkat harkat dan martabat manusia Indonesia tersebut dapat bahkan harus dijadikan alat ukur untuk menakar rejim-rejim yang pernah berkuasa setelah Indonesia merdeka. Adanya perlakuan sewenang-wenang terhadap hak-hak asasi manusia oleh penguasa dalam empat puluh tahun terakhir, baik apa dalam masa Orde Lama maupun Orde Baru, sudah menyimpang dari cita-cita bangsa untuk mengangkat martabat manusia Indonesia.

Kita mesti mengambil pelajaran penting dari kecanggihan rejim Orde Baru dalam mengeliminir hak-hak asasi manusia dengan menggunakan berbagai instrumen politik. Secara sosial, HAM dikualifikasikan sebagai paham individualistik yang bertentangan dengan watak dan kepribadian bangsa Indonesia yang kolektivistik; secara politik HAM distigmatisasi sebagai paham liberalistik yang bertentangan dengan Pancasila; dan secara budaya diajukan argument partikularistik bahwa bangsa Indonesia memiliki hak-hak asasi sendiri (khas) yang didasarkan pada budaya bangsa. Pemikiran partikularistik tersebut dipakai untuk menolak watak universal dari HAM yang secara efektif memungkinkan dilahirkannya kebijakan politik, termasuk di bidang hukum, yang mengabaikan hak-hak asasi manusia. Bagi saya sendiri, kecenderungan semacam itu -yang juga mewarnai zaman Orde Lama - dimungkinkan terjadi karena filosofi kenegaraan, *staatssidee* integralistik dari Soepomo, yang menjiwai UUD 1945 waktu itu, yang pada dasarnya menolak hak-hak asasi manusia, kendati di dalamnya ada beberapa pasal mengenai hak-hak

warganegara. Seperti kita ketahui, hasil dari kecenderungan itu adalah absolutisme kekuasaan negara yang dipegang kepala negara (presiden).

Ini sebenarnya yang menjadi dasar bagi saya menawarkan *constitutional government* atau *constitutionalism* sebagai alternatif pendekatan untuk memikirkan reformasi sistem politik dan pemerintahan di Indonesia, yang saya tawarkan jauh-jauh hari sebelum munculnya gerakan reformasi. Tawaran ini juga secara pro-aktif saya ajukan pada saat mulai munculnya gagasan untuk mengamandemen UUD 1945. Menurut paham ini, hak-hak asasi manusia yang secara tertulis harus secara eksplisit dan terinci tertuang dalam konstitusi. Dengan demikian secara normatif hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara maupun kewajiban negara terdeskripsikan secara jelas sebagaimana kerangka berpikir perumusan HAM PBB, mulai dari DUHAM dan berbagai konvensi/kovenan lainnya. Rumusan konstitusi akan menjadi ukuran atau takaran untuk membatasi kekuasaan negara, kekuasaan pemerintah khususnya. Aturan normatif memang tidak dengan sendirinya berefek membatasi kekuasaan negara. Akan tetapi apa yang tertuang dalam konstitusi bisa menjadi dasar dan instrumen bagi masyarakat sipil, bagi rakyat, untuk menilai, bergerak dan melakukan tuntutan terhadap negara.

Jaminan konstitusional atas hak-hak asasi manusia memberikan dasar yang kokoh bagi rakyat pemilik kedaulatan, yang nota bene memiliki dasar historis untuk ikut menentukan corak kekuasaan negara. Dimasukkannya hak-hak asasi manusia ke dalam UUD 1945, melalui amandemen dalam beberapa tahun terakhir ini, dapat dicatat sebagai langkah awal dalam menjabarkan cita-cita bangsa ini untuk menghormati dan meningkatkan harkat dan martabatnya, sekaligus meletakkan rambu-rambu untuk mencegah lahirnya kembali penguasa negara yang otoriter .

Supremasi Hukum Dalam Rangka Peningkatan Perlindungan HAM

Perlu dicatat, bahwa dari segi hukum, dalam sepuluh tahun terakhir ini ada sejumlah kemajuan penting mengenai upaya bangsa ini untuk melindungi HAM. Seperti diketahui, ada sejumlah produk politik yang penting tentang HAM. Tercatat mulai dikeluarkannya TAP MPR No. XVII/1998, kemudian amandemen UUD 1945 yang secara eksplisit sudah memasukkan pasal-pasal cukup mendasar mengenai hak-hak asasi manusia, UU No. 39/1999 tentang Hak-Hak Asasi Manusia, dan UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Setelah dilakukannya amandemen dengan sendirinya UUD 1945 sebenarnya sudah dapat dijadikan dasar konstitusional untuk memperkuat upaya-upaya peningkatan perlindungan HAM. Adanya undang-undang tentang HAM dan peradilan HAM, merupakan perangkat organik untuk menegakkan hukum dalam kerangka perlindungan HAM atau sebaliknya penegakan supremasi hukum dalam rangka perlindungan HAM. Semua ini melengkapi sejumlah konvensi PBB tentang HAM seperti tentang hak-hak perempuan, hak anak atau kovenan tentang anti diskriminasi serta kovenan tentang anti tindakan kekejaman yang sudah diratifikasi.

Saya sendiri memang kurang puas dengan pasal-pasal tentang HAM yang sudah tercantum dalam UUD 1945. tetapi, menurut hemat saya, akan lebih baik kalau pasal-

pasal inti dari DUHAM, kovenan hak sipil dan politik, dan kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya secara komprehensif dimasukkan ke dalam UUD 1945. Namun demikian, dimasukkannya sejumlah hak dalam UUD 1945 tersebut dengan sendirinya mengandung makna simbolik dan menjadi dasar bagi diratifikasinya, khususnya dua kovenan yang amat monumental yaitu kovenan hak sipil dan politik serta kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya berikut protokol-protokolnya sebagaimana yang sudah diagendakan dalam Rencana Aksi Nasional HAM sejak 1998 walaupun tampaknya tidak berjalan dengan baik.

Adanya Komisi Nasional HAM (Komnas HAM) dan peradilan HAM patut dicatat sebagai perangkat kelembagaan dasar peningkatan upaya penghormatan dan perlindungan HAM dengan peningkatan kelembagaan yang dapat dikaitkan langsung dengan upaya penegakan hukum. Saya mencatat, memang masih banyak kelemahan dari kedua lembaga tersebut, akan tetapi dengan adanya Komnas HAM dan peradilan HAM dengan sendirinya upaya-upaya peningkatan penghormatan dan perlindungan HAM ini memiliki dua pijakan penting, yaitu pijakan normatif berupa konstitusi dengan UU organiknya serta Komnas HAM dan peradilan HAM yang memungkinkan berbagai pelanggaran HAM dapat diproses sampai di pengadilan.

Dengan demikian, maka perlindungan HAM dapat diletakkan dalam kerangka supremasi hukum. Dengan demikian pula apa yang saya katakan di atas “perjuangan harus dipahami sebagai komitmen nasional” memperoleh pijakan legal, konstitusional dan institusional dengan dibentuknya kelembagaan yang berkaitan dengan HAM dan hukum. Namun demikian tidak berarti bahwa perjuangan HAM sebagaimana dilakukan lembaga-lembaga di luar negeri tidak penting. Peran masyarakat tetap penting, karena institusi Negara biasanya memiliki kepentingannya sendiri. Lebih-lebih bila dilihat dari logika penegakan HAM, dengan kekuasaan yang dimilikinya Negara, lebih khusus aparat pemerintah -terutama yang berurusan dengan keamanan dan pertahanan, termasuk yang paling potensial melakukan pelanggaran HAM. Tetapi sebaliknya Negara termasuk aparat kekuasaannya (Polisi dan Tentara) berkewajiban, bukan hanya melindungi, menghormati dan memberi jaminan atas HAM akan tetapi bila dilihat dari penegakan supremasi hukum maka pemerintah dituntut untuk semakin menyempurnakan dan membenahi perangkat hukum dan perundang-undangan yang kondusif bagi penegakan HAM.

Kalau demikian halnya, kemudian muncul agenda besar.

Pertama, menyempurnakan Produk-produk hukum, perundang-undangan tentang HAM. Produk hukum tersebut perlu disesuaikan dengan semangat konstitusi yang secara eksplisit sudah memberi dasar bagi perlindungan dan jaminan atas HAM. Termasuk disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam konvensi/kovenan internasional tentang HAM, baik dari segi materi tentang HAM-nya itu sendiri maupun tentang kelembagaan Komnas HAM dan peradilan HAM.

Kedua, melakukan inventarisasi, mengevaluasi dan mengkaji seluruh produk hukum, KUHP dan KUHPA, yang berlaku yang tidak sesuai dengan HAM. Banyak sekali pasal-pasal dalam berbagai UU yang tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan

HAM. Termasuk UU yang dihasilkan dalam lima tahun terakhir ini. Hal ini sebagai konsekuensi dari watak rejim sebelumnya yang memang anti-HAM, sehingga dengan sendirinya produk UU-nya pun sama sekali tidak mempertimbangan masalah HAM. Dalam konteks ini, maka agenda ini sejalan dan dapat disatukan dengan agenda reformasi hukum nasional dan ratifikasi konvensi/kovenan, internasional tentang HAM yang paling mendasar seperti kovenan sipil-politik dan kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya berikut protocol operasionalnya. Dari segi ukuran maupun substansi serta permasalahannya hal ini merupakan agenda raksasa. Untuk itu pemerintah tidak bisa bekerja sendiri, tetapi perlu melibatkan masyarakat yang memiliki perhatian yang sama seperti kalangan LSM bidang hukum. Dan untuk itu pula perlu dibuat skala prioritas supaya perencanaannya realistis dan pelaksanaannya dilakukan bertahap.

Ketiga, mengembangkan kapasitas kelembagaan pada instansi-instansi peradilan dan instansi lainnya yang terkait dengan penegakan supremasi hukum dan perlindungan HAM. Dalam kesempatan ini, saya tidak ingin ikut membicarakan persoalan memburuknya kondisi system peradilan kita, akan tetapi yang perlu diprioritaskan dalam pengembangan kelembagaan ini adalah meningkatkan kapasitas hakim, jaksa, polisi, panitera dan unsur-unsur pendukungnya dalam memahami dan menangani perkara-perkara hukum yang berkaitan dengan HAM. Termasuk di dalamnya mengenai administrasi dan pelaksanaan penanganan perkara-perkara hukum mengenai pelanggaran HAM. Ini harus disadari betul mengingat masalah HAM baru masuk secara resmi dalam beberapa tahun terakhir ini saja dalam sistem peradilan kita. Bahkan, perlu diakui secara jujur masih banyak, kalau tidak mau dikatakan pada umumnya, aparat penegak hukum kita yang tidak memahami persoalan HAM. Lebih-lebih untuk menangani perkara hukum di peradilan yang pembuktiannya amat pelik dan harus memenuhi standar Komisi HAM PBB. Oleh sebab itu *institutional capacity building* di instansi-instansi Negara yang terkait dengan masalah HAM ini menjadi amat penting dan mendesak.

Keempat, penting juga diagendakan adalah sosialisasi dan pemahaman tentang HAM itu sendiri, khususnya di kalangan pemerintahan, utamanya di kalangan instansi yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan masalah HAM. Sosialisasi pemahaman HAM ini, lagi-lagi merupakan pekejaan raksasa, dan sangat terkait dengan penegakan profesionalisme aparat di dalam melaksanakan bidang kerjanya. Gamangnya aparat pemerintah dalam mengurus dan ber-urusan dengan masyarakat yang partisipasi politik dan daya kritisnya makin meningkat ini disebabkan, antara lain bukan semata-mata karena kurang memahami masalah HAM, akan tetapi juga karena mereka umumnya kurang dapat melaksanakan rambu-rambu profesionalismenya. Ini berlaku bagi aparat sipil maupun aparat keamanan.

Kelima, tentu saja kerjasama dengan kalangan di luar pemerintahan, terutama kalangan Ornop/LSM, akademisi/perguruan tinggi dan kalangan masyarakat lainnya yang memiliki kepedulian terhadap penegakan hukum dan HAM seharusnya menjadi agenda yang terprogram dengan baik. Bukan saatnya bagi instansi pemerintah tertutup dengan kalangan masyarakat sebagaimana terjadi di masa lalu. Dalam

kerangka mengembangkan iklim yang lebih demokratis, kini saatnya kalangan pemerintah, bersikap lebih terbuka kepada masyarakat, lebih-lebih untuk keinginan bersama memajukan HAM dalam konteks penegakan hukum. Perlu disadari bahwa kalangan di luar pemerintah, seperti lembaga LBH /YLBHI, sudah lama berkecimpung di bidang penegakan HAM, sejak ketika HAM masih dipandang sebagai masalah sensitif atau bahkan subversif secara politik. Pengalaman panjang mereka dapat dimanfaatkan untuk penyempurnaan kebijakan pemerintah dalam penegakan HAM.

Perjuangan HAM untuk Memperkokoh Keutuhan Bangsa dan Negara

Seperti saya singgung di atas! bahwa peran-peran kalangan di luar Negara tetap dan akan tetap penting dalam penegakan HAM, termasuk penegakan supremasi hukum, sekalipun Negara mulai menjalankan fungsi dan kewajibannya untuk menjamin dan melindungi HAM. Dalam perspektif konstitusionalisme, penegakan HAM dan supremasi hukum yang menjadi kewajiban imperatif Negara tidak akan dengan sendirinya direalisasikan manakala tidak didukung dan memperoleh desakan efektif masyarakat. Lebih-lebih untuk masalah HAM yang jelas-jelas berimplikasi membatasi kekuasaan Negara. Oleh sebab itu, peran masyarakat menjadi penting, dan akan terus penting mengingat masyarakat juga berkepentingan dengan penegakan supremasi hukum dan HAM.

Apalagi, sebagaimana saya kemukakan di bagian awal, dengan mengacu kepada sejarah perjuangan bangsa maka perjuangan untuk menegakan, menjunjung tinggi dan menghormati hak-hak asasi manusia dengan sendirinya harus menjadi kewajiban semua pihak. Dengan lain perkataan, menjadi komitmen Nasional. Lebih-lebih Indonesia sudah memberikan komitmennya sebagai warga bangsa-bangsa di dunia yang terikat dengan Piagam Universal *Declaration of Human Rights*. Ini merupakan konsekuensi masuknya Indonesia ke dalam masyarakat dunia ketika menandatangani piagam Perserikatan Bangsa Bangsa (United Nation Charter) pada tahun 1950 di mana bangsa dan negara kita mengikatkan diri untuk ikut mempromosikan HAM. Hal ini berarti bahwa bangsa dan negara kita sejak saat itu wajib menjunjung tinggi dan menjamin berlakunya HAM kedalam dan keluar, di dalam kehidupan berbangsa dan dalam kehidupan antar bangsa-bangsa.

Sekalipun hal itu merupakan komitmen internasional, menurut hemat saya bagi bangsa dan negara kita bukan sekedar komitmen Internasional melainkan harus dipandang dan disadari sebagai bagian dari janji para pendiri bangsa untuk memerdekakan manusia Indonesia setelah gerbang kemerdekaan dapat diraih. Dengan sendirinya di dalamnya terkandung tekad dan ikrar bangsa yang harus terwariskan terus-menerus untuk memajukan kehidupan rakyat Indonesia, menegakkan hak-haknya, baik secara orang perorangan (*individual*) maupun sebagai masyarakat bangsa dan negara. Menurut hemat saya, percuma berusaha mempromosikan kehormatan bangsa dan Negara di mata masyarakat internasional jika di dalam negeri sendiri rakyat dan bangsanya masih terjajah, diperbudak dan rakyatnya dijadikan koeli oleh penguasa dari bangsanya sendiri. Untuk itu, menurut hemat saya, mengangkat harkat dan martabat bangsa ini, melalui penegakkan HAM

haruslah menggunakan perspektif Indonesia sendiri dengan mengacu kepada sejarah perjuangan bangsanya yang amat panjang dan penuh dengan penderitaan.

Perspektif semacann itu memang akan menimbulkan pertanyaan, bahkan kecurigaan untuk menghidupkan kembali perspektif partikularistik. Kenapa perjuangan HAM harus diletakkan dalam perspektif Indonesia, jawabannya sederhana sekali, yaitu adalah karena kita semua orang Indonesia atau anak bangsa yang terikat kepada Sumpah Pemuda yang sudah diikrarkan pada tahun 1928 yaitu bahwa kita akan memerdekakan semua orang Indonesia apapun latar belakang suku, agama, keturunan, warna kulit, dan daerahnya di dalam satu bangsa yang merdeka yaitu **Negara Indonesia**. Berangkat dari pemikiran tersebut, maka penegakan prinsip-prinsip HAM -yang mengacu pada perumusan HAM universal -tidak boleh ada maksud lain lain kecuali untuk memerdekakan manusia Indonesia; dan itu merupakan perjuangan untuk keseluruhan anak bangsa, bukan perjuangan yang ditujukan hanya atau untuk satu dua suku bangsa atau daerah saja. Bahkan walaupun perjuangan HAM itu, karena satu dan lain sebab, terpaksa “dibatasi” pada perjuangan untuk meningkatkan HAM salah satu suku bangsa atau daerah tertentu saja, maka tindakan semacam itu pun, menurut hemat saya, harus diletakkan dalam proporsi membangun bangsa Indonesia. Bukan untuk membangun satu suku atau daerah saja sehingga karena daerah-daerah lainnya merasa terdiskriminasikan lalu mengambil jalan memisahkan diri dari ikatan persatuan bangsa Indonesia secara keseluruhan sebagaimana diikrarkan dalam Sumpah Pemuda.

Hal terakhir ini penting disadari oleh semua aktifis pembela HAM di dalam negeri berkaitan dengan Perjuangan bersama dan kerjasamanya dengan pihak aktifis dan para pejuang HAM dari pihak asing (Luar Negeri) yang juga bermaksud memperjuangkan dan meningkatkan hak-hak suku-suku bangsa, agama, keturunan, ras, daerah dan latar belakang sosial budaya tertentu yang ada di Indonesia. Pejuang dan aktifis HAM dalam negeri dan aktifis HAM asing, bisa saja bersatu dalam satu *front* perjuangan penegakan HAM untuk satu suku, agama, daerah dan lain-lain dengan tujuan yang sama untuk memajukan dan meningkatkan kondisi HAM bagi suku, agama, daerah tertentu. Namun demikian, para aktifis HAM dari organisasi apapun baik LSM, ORNOP, kalangan Gereja, kalangan Islam dan lain sebagainya haruslah waspada terhadap kemungkinan adanya motif-motif yang tujuan akhirnya adalah berbeda bahkan bertentangan dengan ikrar Sumpah Pemuda yang sudah menjadi komitmen Nasional kita semua. Perbedaan motivasi ini perlu diperhatikan kalangan aktifis HAM Indonesia, karena tidak mustahil kalangan aktivis HAM asing memiliki tujuan yang lain yang lebih jauh yaitu dengan memperjuangkan dan meningkatkan HAM suku-suku, agama ataupun daerah dan lain-lain yang mendorong bagian dari masyarakat bangsa ini melepaskan diri dari bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Jika ada motif tersembunyi dari kalangan aktivis HAM asing itu, maka konsekuensinya berdampak negatif terhadap persatuan bangsa dan keutuhan negara Republik Indonesia. Sebaliknya, perjuangan HAM Indonesia yang didasarkan motivasi dan tujuan untuk memajukan harkat Dan martabat bangsa akan membawa

efek positif: memperkokoh kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Dengan demikian, perjuangan HAM itu tidak lepas dari perjuangan untuk memperkokoh dalam membangun terus bangsa dan negara Indonesia yang kita cita-citakan bersama. Dengan demikian pula perjuangan penegakan HAM dengan sendirinya menjadi bagian dari upaya untuk mengkongkretkan konsep keIndonesiaan, yang mencakup konsep politik kebangsaan yang meliputi tanah air (wilayah) Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Sumpah Pemuda. Tetapi konsep politik keIndonesiaan sebagaimana terbayangkan pada saat Sumpah Pemuda diucapkan itu sampai saat ini pun sebenarnya belum sepenuhnya terwujud secara sempurna; konsep politik tersebut sebagian masih merupakan cita-cita, yang secara sosiologis harus dipahami sebagai sesuatu yang belum menjadi "barang jadi" (*becoming*) atau suatu kenyataan yang sudah sempurna, sehingga tidak bisa lagi berubah-ubah ataupun dirubah bentuk dan wujudnya. Sebagai barang yang belum jadi dengan sendirinya konsep keIndonesiaan itu masih selalu dalam taraf "*into being*", masih berproses yang harus terus menerus diisi, diwarnai dan diwujudkan bersama agar menjadi suatu kenyataan : Indonesia yang bersatu, Satu Bangsa, Satu Negara dan Satu Tanah Air. Penyempurnaan ini adalah sesuatu yang perlu terus-menerus diperjuangkan perwujudannya dari generasi ke generasi oleh semua anak bangsa. Untuk itu perjuangan penegakan hak-hak asasi manusia sebagaimana yang dilakukan para aktivis HAM seharusnya ditujukan untuk memberikan kontribusi dalam mewujudkan keIndonesiaan sesuai cita-cita Sumpah Pemuda. Satu Bangsa dalam satu negara, apapun bentuk dan strukturnya, dan satu tanah air dari Sabang sampai Merauke adalah cita-cita luhur yang harus senantiasa menjadi acuan dan pedoman perjuangan di dalam menegakkan dan menghormati hak-hak asasi dan martabat manusia di Indonesia. Dengan lain perkataan bagi saya, perjuangan HAM Indonesia harus ditujukan untuk mengisi dan memperkokoh konsep keIndonesiaan.

Jika hal ini dipahami benar-benar maka adalah tabu untuk ikut serta bekerja sama atau secara sadar ataupun tidak sadar terbawa arus perjuangan HAM dari pihak asing yang memiliki motivasi dan potensial mendorong bagian dari masyarakat kita untuk memisahkan diri dari keutuhan dan kesatuan bangsa, negara dan wilayah Indonesia. Akibatnya, perjuangan semacam itu pada akhirnya akan menghasilkan desintegrasi bangsa. Perbedaan motivasi dan tujuan dalam memperjuangkan HAM dalam konteks keutuhan dan persatuan seluruh bangsa, wilayah dan tanah air Indonesia ini amat prinsipil (*fundamental*). Bukan maksud saya untuk menuduh ataupun mencurigai semua pejuang dan aktifis atau LSM Luar Negeri sebagai pihak asing yang ingin memecah belah bangsa, negara dan tanah air Indonesia. Banyak di antara mereka yang juga berjuang untuk memajukan hak asasi dan martabat manusia Indonesia dengan bekerja sama dengan pihak LSM atau pejuang-pejuang dan aktifis Indonesia. Mereka ini tentu saja adalah sahabat seperjuangan atau *comrade in arms* yang bekerjasama dalam perjuangan dengan LSM atau aktifis pejuang HAM Indonesia sejak rezim Soeharto masih berkuasa. Peranan dan jasa-jasa mereka dalam perjuangan menegakkan demokrasi, negara hukum dan hak asasi bersama-sama LSM Indonesia dan atau para aktifis pejuang HAM Indonesia harus dihargai, diakui dan dihormati.

Namun demikian, setelah jatuhnya rezim otoriter dan represif Soeharto, peranan dan aktifitas mereka yakni **sebagian** LSM-LSM dan/atau aktivis HAM luar negeri yang kini bekerja di berbagai pelosok Indonesia haruslah dikaji ulang. Karena tidak semua memiliki motivasi dan tujuan semata-mata memperjuangkan dan menegakkan HAM, melainkan tidak mustahil memiliki agenda lain (*hidden agenda*) yang lebih jauh, yakni mendorong bagian dari masyarakat kita, satuan wilayah suku-suku, agama, dan daerah-daerah tertentu untuk memisahkan diri dari keutuhan bangsa, negara dan wilayah territorial Indonesia. Terhadap sebagian LSM-LSM atau aktivis HAM asing yang memiliki motifasi dan tujuan memecah belah atau memisahkan suku bangsa, agama dan atau daerah-daerah Indonesia, menurut hemat saya, kita harus bersikap tegas dan mengambil tindakan preventif.

Sebaliknya, saya ingin menegaskan manakala kita ingin meretakkan HAM dalam konteks untuk memperkokoh keIndonesiaan, maka menjadi keharusan untuk secara konsisten menegakkan konsep **negara hukum atau Supremasi Hukum** yang menjamin kebenaran dan keadilan bagi semua rakyat atau warga negara, apapun sukunya, agama, keturunan, daerah ataupun asal usul sosial dan budayanya. Prinsip persamaan dihadapan Hukum (*equality before the law*), prinsip HAM seperti tertuang dalam DUHAM, harus dapat dirasakan dalam praktek, yaitu bahwa hukum itu berada diatas segala-galanya serta berlaku bagi semua pihak tanpa pandang bulu. Artinya hukum itu diperlakukan sama, tidak membedakan atau diskriminatif apalagi merendahkan martabat sebagian rakyat atau suku bangsa, agama, daerah ataupun latar belakang sosial budayanya. Jika hal-hal ini tidak dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh penguasa, bagaimana pun juga akan menimbulkan ketidakpuasan di sebagian rakyat yang kemudian menumbuhkan sentimen kesukuan, golongan, agama, kedaerahan yang menjadi bibit-bibit perpecahan. Sementara secara politik harus dihindari adanya monopoli kekuasaan oleh pemerintah pusat, apalagi membangun kewenangan yang dominan terhadap satu daerah atau satu suku bangsa saja, yang akan berakibat merusak makna kebersamaan. Dalam hal ini pengembangan desentralisasi wewenang sebagai bagian dari pengembangan otonomi daerah menjadi penting. Dan dalam konteks itu daerah perlu diberi peluang untuk ikut menentukan corak pemerintahan dan kekuasaan pusat.

Dilihat dari perspektif HAM pemikiran tersebut akan bermuara pada urgensi pengembangan demokrasi secara konsisten. Demokrasi mengandaikan adanya supremasi hukum; dan berkembangnya kesadaran rakyat tentang hak-haknya, di samping tentunya ada pembagian kewenangan antar cabang kekuasaan baik dalam struktur pemerintahan di pusat maupun di daerah. Sebaliknya demokrasi juga mengandaikan adanya dan memberi peluang sebesar-besarnya bagi peningkatan kesadaran akan hak-hak rakyat yang diaplikasikan dalam partisipasi politik mereka. Bahkan kondolidasi demokrasi mempersyaratkan adanya partisipasi rakyat yang efektif. Dalam konteks Negara yang dalam taraf transisi menuju demokrasi, penegakan supremasi hukum, peningkatan kesadaran rakyat atas hak-haknya dan perlindungan HAM merupakan bagian dari agenda urgen untuk mendorong pemaparan demokrasi yang dikenal dengan istilah konsolidasi demokrasi.

Penutup

Sebagai kata akhir saya ingin memperkuat apa yang dikemukakan panitia dalam TOR yang saya terima. Arah dari politik hukum dan reformasi hukum serta pembenahan hukum nasional, yang dirasakan mendesak, dilakukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib, teratur dan berkeadilan serta terlindunginya HAM. Pemikiran ini didasarkan kenyataan bahwa masalah penegakan hukum dewasa ini semakin memprihatinkan. Karena itulah para ahli hukum yang masih setia dengan hati nuraninya seharusnya terketuk untuk memberikan kontribusi dalam mengatasi ketidakpastian di berbagai bidang kehidupan, termasuk di dunia hukum, yang berkepanjangan sampai sekarang. Perlu diakui, bahwa tetap tingginya country risk Indonesia di kalangan investor asing sebenarnya tidak lepas dari adanya ketidakpastian di bidang hukum. Konsistensi di dalam penegakan; supremasi hukum (law enforcement) dan penegakan HAM akan memberikan kontribusi untuk mengatasi krisis multi dimensi yang berkepanjangan sekarang ini.

Saudara-saudara sekalian. Saya berharap dari forum ini lahir pemikiran-pemikiran terobosan hukum untuk meningkatkan efektivitas penegakan supremasi hukum dan HAM dan dituangkan dalam rencana program yang sistematis, realistis dan terukur.

Demikian. Atas perhatian Saudara-saudara saya ucapkan terima kasih. Selamat berdiskusi.

Jakarta, 13 Juli 2003

Dr. (Jur) Adnan Buyung Nasution