

HAK ASASI MANUSIA
Dalam Perspektif Hubungan Kelembagaan Nasional dan
Internasional serta Rencana Aksi Nasional

Oleh : Abdul Hakim G Nusantara

HAK ASASI MANUSIA

Dalam Perspektif Hubungan Kelembagaan Nasional dan Internasional serta Rencana Aksi Nasional ¹

Oleh : Abdul Hakim G Nusantara

1

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini kita telah menyaksikan berdirinya lembaga-lembaga nasional yang dibentuk oleh pemerintah untuk tujuan memajukan penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM) seperti, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), (awalnya didirikan berdasarkan Keppres No.50 Tahun 1998 kemudian diperkuat kedudukannya oleh UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM), Komisi Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (KOMNAS HAM PEREMPUAN) didirikan berdasarkan Keppres No.181 Tahun 1998, Komisi Perlindungan Hak Anak, Kementerian Negara HAM (setelah likuidasi Kementerian Negara HAM diintegrasikan kedalam Departemen Kehakiman dan HAM). Pembentukan lembaga-lembaga nasional HAM tersebut merupakan simbol atau setidaknya menunjukkan komitmen formal pemerintah untuk memperbaiki kondisi hak asasi manusia di Indonesia. Tidak dapat diingkari pembentukan lembaga-lembaga nasional HAM dilakukan oleh pemerintah untuk menjawab tuntutan dan kebutuhan masyarakat Indonesia dan tekanan internasional. Pada masa orde baru nampak nyata pemerintah enggan atau tidak bersemangat untuk membentuk lembaga-lembaga nasional HAM. Kalaupun pada akhirnya pemerintah mendirikan KOMNAS HAM itu karena tekanan dan tuntutan masyarakat domestik dan internasional. Sementara KOMNAS HAM sebagai lembaga nasional HAM yang dibentuk itu diberikan keleluasaan dan kewenangan yang sangat terbatas. Sistem politik Otoritarian Orde Baru tidak memungkinkan melahirkan lembaga nasional HAM dengan kelembagaan dan kewenangan yang memadai. Pemerintah mulai bersemangat mendirikan lembaga-lembaga nasional HAM setelah era reformasi yang merefleksikan sikap tanggap pemerintah terhadap tuntutan reformasi, yaitu mewujudkan Sistem Politik yang demokratis yang mengedepankan asas Kedaulatan Rakyat dan Supremasi Hukum. Untuk menjawab tuntutan reformasi itulah UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM memperkuat kedudukan dan kewenangan KOMNAS HAM.

2

Mendahului pembentukan lembaga-lembaga nasional HAM tersebut di atas, pada pertengahan tahun 1960-an sampai dengan awal Orde Baru bermunculan berbagai Organisasi Non-Pemerintah yang bergerak di bidang advokasi HAM seperti, Persatuan Advokat Indonesia (PERADIN) yang didirikan pada tahun 1964 oleh para Advokat Indonesia. Meskipun PERADIN merupakan organisasi profesi namun komitmen

¹ Makalah ini disampaikan pada Seminar Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan HAM RI tanggal 14 Juli 2003 di Denpasar, Bali.

organisasi para advokat ini pada advokasi HAM sangat kuat dan mendalam. Para advokat anggota organisasi profesi ini sudah sejak lama melakukan pembelaan terhadap warga masyarakat dan kelompok masyarakat yang tertindas tanpa membedakan latar belakang politik, suku, agama, keyakinan politik dan jenis kelamin. Pada awal tahun 1970 PERADIN memfasilitasi pembentukan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) DKI Jakarta. Sebuah lembaga non-pemerintah yang bergerak di bidang pemberian bantuan hukum kepada masyarakat miskin dan advokasi HAM. LBH DKI Jakarta barangkali merupakan sebuah model kerjasama antara organisasi non-pemerintah dengan pemerintah lokal yaitu Pemerintah DKI Jakarta untuk mengembangkan program bantuan hukum kepada masyarakat miskin. Pada satu sisi PERADIN menyediakan para advokat anggotanya untuk memberikan jasa pelayanan hukum dan pada sisi yang lain pemerintah DKI Jakarta memberikan bantuan uang dan fasilitas lainnya untuk memudahkan bekerjanya LBH. Bantuan yang diberikan oleh pemerintah DKI Jakarta itu bersifat tidak mengikat. LBH sebagai organisasi Non-Pemerintah tetap independen dalam menjalankan visi dan misinya di bidang bantuan hukum dan advokasi HAM. Hal ini ditunjukkan antara lain dengan konsistensi LBH dalam memberikan pembelaan kepada warga masyarakat (korban) yang menolak kebijakan dan proyek pembangunan pemerintah DKI Jakarta yang dinilai sebagai melanggar hukum dan merugikan masyarakat. LBH tetap tegar dalam mengkritisi kebijakan pemerintah DKI Jakarta.

Pada awal Orde Baru yaitu pada tahun 1968 oleh para advokat dan aktivis HAM didirikan pula Lembaga Pembela Hak Asasi Manusia (LPHAM). Lembaga ini merupakan organisasi pertama pada masa Orde Baru yang khusus bergerak pada advokasi HAM. Berbeda dari LBH Jakarta yang sejak awal berdirinya mendapat dukungan dari pemerintah, dalam hal ini pemerintah lokal Jakarta LPHAM sejak awal berdirinya mengundang sorotan dan kecurigaan dari pemerintah. Issue dan kasus pelanggaran HAM yang ditangani LPHAM seperti, penanganan kasus pelanggaran HAM para Tapol dan Napol serta keluarganya tidak mengundang simpati dari pemerintah yang berkuasa pada waktu itu, lembaga ini tidak hanya tidak dibantu malahan terus-menerus di awasi dan dibatasi perkembangannya.

Sejalan dengan perkembangan tersebut di atas pada awal tahun 1970-an di Jakarta Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Lembaga ini didirikan oleh para aktivis yang peduli terhadap perlindungan hak-hak konsumen. Lembaga ini memang tidak bergerak di bidang advokasi hak-hak sipil dan politik, tetapi bergerak di bidang hak-hak para konsumen, antara lain hak untuk memperoleh informasi yang benar tentang mutu barang dan jasa, hak untuk diikuti-sertakan dalam penentuan kebijakan harga, dan lain sebagainya yang memang berdekatan dengan hak-hak asasi manusia, yaitu hak ekonomi. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) mempunyai kerjasama dan menerima bantuan dari pemerintah. Namun bantuan pemerintah tersebut tidak mengikat dan tidak mempengaruhi independensi organisasi non-pemerintah. Hal ini dibuktikan dari kemampuan dan konsistensi YLKI untuk senantiasa bersikap kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan umum, khususnya hak dan kepentingan konsumen.

Pada awal tahun 1980-an di Jakarta organisasi-organisasi non pemerintah (Ngos) atau Lembaga-Lembaga swadaya masyarakat (LSM), yang bergerak di bidang lingkungan hidup mendirikan Organisasi Jaringan Nasional LSM-LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup yaitu Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). WALHI mengemban misi untuk mengembangkan komunikasi dan informasi di antara LSM-LSM lingkungan hidup dan advokasi yang berkenaan dengan hak-hak masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat dan hak serta kepentingan lingkungan hidup itu sendiri. Meskipun WALHI tidak secara khusus mengadvokasi hak-hak sipil dan politik, namun jelas issue-issue lingkungan hidup sangat berkaitan dengan hak asasi manusia. Hak atas lingkungan hidup yang bersih, misalnya hak atas air yang bersih hanya mungkin dapat diwujudkan oleh masyarakat bila ada keleluasaan masyarakat untuk mengekspresikan perasaan dan pendapatnya serta kepentingannya. Dengan adanya keleluasaan untuk mengekspresikan pendapatnya itu masyarakat dapat mengontrol keputusan-keputusan pemerintah yang berkenaan dengan kebijakan alokasi penggunaan sumber daya alam dan perizinan yang memberikan dampak pada lingkungan hidup. Itu berarti jelas hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat hanya dapat diperjuangkan dengan efektif dalam sebuah ruang di mana hak-hak sipil dan politik dihormati dan dilindungi. Bahkan UU No.39 tahun 1999 menyebutkan secara tegas hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan HAM.

Dari sejak awal berdirinya WALHI mempunyai kerjasama dengan pemerintah Kementerian Negara Lingkungan Hidup dan menjadi partner yang kritis dan galak terhadap instansi-instansi pemerintah. WALHI bahkan terlibat dalam pembuatan UU Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam UU ini untuk pertama kali Norma Hukum mengakui hak setiap orang untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan dari mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.

Pada tahun 1980 PERADIN memprakarsai berdirinya Yayasan LBH Indonesia (YLBHI) yang didirikan untuk memayungi dan memfasilitasi pembentukan kantor-kantor LBH di daerah-daerah ibukota propinsi. YLBHI merupakan organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang bantuan hukum dan advokasi HAM, khususnya hak-hak sipil dan politik di hampir seluruh wilayah Indonesia. Sejak berdirinya YLBHI telah menangani kasus-kasus pelanggaran hak-hak sipil dan politik seperti, kasus pelanggaran HAM para Tapol dan Napol yang dituduh terlibat peristiwa G 30 S PKI, kasus komando jihad, kasus pelanggaran HAM di Tanjung Priok tahun 1984, kasus 21 Juli, kasus PRD, dan lain sebagainya. Konsistensi dan sikap tegar YLBHI dalam menjalankan advokasi hak-hak sipil dan politik menempatkan YLBHI sebagai pihak yang senantiasa di sorot dan di awasi oleh rezim pemerintah orde baru. Bahkan pada tahun 1984 pemerintah DKI menghentikan bantuan keuangan kepada kantor LBH Jakarta sebagai salah satu LBH yang bernaung di bawah YLBHI. Sejak tahun 1983 pemerintah Orde Baru terus-menerus mempersulit akses YLBHI pada bantuan luar negeri. Organisasi-organisasi *funding* luar negeri seperti *Ford Foundation*, *Asia Foundation*, *USAID* tidak memberikan bantuan kepada YLBHI karena pemerintah tidak memberikan izin/rekomendasi. Keadaan ini terus berlangsung sampai pada tahun 1998.

3

Sistem politik Otoritarian Orde Baru sangat membatasi dan mengontrol kehidupan masyarakat sipil (*civil society*) dan lebih buruk lagi LSM-LSM dan para aktivis HAM. Hak atas tiga kebebasan dasar yang merupakan pilar penting bagi pengembangan masyarakat sipil di manapun di seluruh dunia tak terkecuali Indonesia dicabut begitu saja oleh rezim Otoritarian Orde Baru. Yang *Pertama*, adalah hak atas kebebasan berekspresi boleh dikatakan dicabut. Karena pada masa itu hak untuk berekspresi hanya mungkin dilakukan kalau ada izin dari penguasa. Kontrol terhadap pers dilakukan dengan ketat. *Kedua*, adalah hak atas kebebasan berkumpul (*the right to Assembly*) juga ditiadakan. Organisasi massa atau organisasi politik serta kegiatan seminar dan diskusi hanya dapat diadakan bila ada izin atau restu penguasa. *Ketiga*, hak atas kebebasan berorganisasi juga ditiadakan. Organisasi politik di batasi hanya tiga organisasi yaitu PPP, PDI, dan Golkar. Sedangkan organisasi massa dan fungsional di wadah-tunggalkan. Policy pewadah-tunggalan organisasi-organisasi masyarakat, keagamaan dan fungsional itu dituangkan kedalam UU No.8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Kebijakan Negara yang meniadakan hak atas tiga kebebasan dasar tersebut dengan sendirinya membatasi dan mengontrol ruang gerak LSM-LSM pada umumnya, dan lebih khusus lagi LSM-LSM HAM. Pada tahun 1988 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Instruksi yang substansi hendak menerapkan UU No.8 Tahun 1985 kepada LSM-LSM yang pada umumnya berbadan hukum Yayasan dan bukan organisasi massa. Itu berarti kehendak pemerintah untuk membatasi dan mengontrol akses LSM-LSM pada bantuan luar negeri, akses LSM-LSM pada informasi luar negeri, ruang gerak LSM-LSM untuk membangun jaringan kerjasama dengan LSM-LSM domestik maupun luar negeri yang tentunya sangat penting bagi LSM guna melayani kelompok masyarakat yang menjadi mitranya.

4

Lembaga-lembaga nasional HAM dan LSM-LSM HAM lebih leluasa bergerak dalam menjalankan program-programnya pada masa reformasi yang dimulai sejak lengsernya Soeharto. KOMNAS HAM sebagai lembaga nasional HAM diperkuat kedudukan dan wewenangnya oleh UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Dalam menjalankan fungsi-fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi hak asasi manusia KOMNAS HAM diberikan wewenang yang luas oleh UU, antara lain sebagai berikut:

1. Untuk menjalankan fungsi pengkajian KOMNAS HAM bertugas dan berwenang melakukan pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan HAM;
2. Untuk menjalankan fungsi penyuluhan KOMNAS HAM bertugas dan berwenang melakukan upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang HAM melalui lembaga pendidikan formal dan nonformal serta berbagai kalangan lainnya;
3. Untuk menjalankan fungsi pemantauan KOMNAS HAM bertugas dan berwenang melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam

masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia;

4. Untuk menjalankan fungsi mediasi KOMNAS HAM bertugas dan berwenang menyelesaikan perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli.

Selain itu berdasarkan UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, KOMNAS HAM berwenang untuk melakukan penyelidikan pro-justisia terhadap kasus Genoside dan Kejahatan terhadap Kemanusiaan.

Kewenangan yang diberikan oleh dua UU tersebut di atas memungkinkan KOMNAS HAM untuk menjalankan misinya sebagaimana termuat dalam pasal 75 UU HAM yaitu:

- a. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Piagam Perserikan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan
- b. Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

LSM-LSM HAM merupakan salah satu saja dari banyak *Stakeholders* KOMNAS HAM. Sebagaimana kita ketahui *Stakeholders* KOMNAS HAM terdiri atas LSM-LSM HAM, warga masyarakat, pemerintah, TNI, partai-partai politik, pengusaha, korban pelanggaran HAM dan lain sebagainya. Dalam menjalankan misinya dan menyusun kebijakan dan programnya KOMNAS HAM senantiasa mempertimbangkan kepentingan-kepentingan bagi para *Stakeholders* tersebut. Sehingga dengan demikian independensi KOMNAS HAM tetap terjaga. Di bidang pendidikan HAM misalnya KOMNAS HAM melibatkan berbagai pihak seperti, para Penegak Hukum, para Advokat, kalangan DPRD TK I dan TK II, serta LSM sebagai peserta dalam program pendidikan tersebut. Demikian pula para aktivis LSM HAM yang berpengalaman dalam pemantauan dan investigasi pelanggaran HAM telah pula diikutsertakan sebagai anggota *Team Adhoc*. Penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat, seperti, kasus pelanggaran HAM di TimorTimur, kasus Tanjung Priok, kasus Abepura, kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II.

Selain KOMNAS HAM lembaga-lembaga nasional HAM lainnya seperti, KOMNAS HAM perempuan mempunyai kerjasama dengan LSM-LSM yang bergerak pada advokasi hak-hak perempuan dan anak. Sedangkan Komisi Ombudsman Nasional bekerjasama dengan LSM-LSM yang bergerak di bidang *issue Goods Governance* dan pemberantasan korupsi. *Goods Governance* dan pemberantasan korupsi sesungguhnya berkaitan dengan perlindungan HAM. Pemerintah yang menjalankan secara konsisten asas-asas pemerintahan yang baik (*Goods Governance*) akan dengan sendirinya mengurangi bahkan mungkin dapat meniadakan praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah. Itu berarti berkurangnya pelanggaran HAM. Demikian pula berkurangnya praktek korupsi akan menambah kemampuan negara untuk membangun

fasilitas-fasilitas pendidikan, kesehatan, perumahan dan lain sebagainya. Itu berarti memungkinkan bagi rakyat untuk memenuhi hak-hak ekonomi dan sosialnya.

Pentingnya peranan organisasi non pemerintah dalam memajukan hak asasi manusia dan kegiatan kemanusiaan di tingkat nasional, regional dan internasional di akui oleh konferensi Dunia HAM di Vienna pada tahun 1993. Konferensi Dunia HAM tersebut menekankan pentingnya dialog dan kerjasama yang berkelanjutan antara pemerintah dan organisasi non-pemerintah. Berkenaan dengan peranan LSM atau organisasi non pemerintah itu. Deklarasi Vienna menyatakan sebagai berikut :

". . . Organisasi non-pemerintah dan anggotanya yang benar-benar terlibat dalam bidang hak asasi manusia sudah seharusnya menikmati hak dan kebebasan yang diakui dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, dan perlindungan hukum nasional. Hak dan kebebasan ini tidak boleh dipakai secara berlawanan dengan tujuan dan prinsip PBB. Organisasi non-pemerintah seharusnya bebas untuk melakukan kegiatan hak asasi manusia mereka, tanpa campur tangan pihak lain, dan dalam kerangka kerja hukum nasional dan Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (Deklarasi Vienna Program Aksi butir 38, penerbit KOMNAS HAM bekerjasama dengan The Asia Fondation tahun 1997)."

Ada tiga alasan praktis mengapa lembaga-lembaga nasional HAM perlu bekerja sama dengan organisasi non-pemerintah atau sering disebut LSM itu.

Pertama, dukungan kalangan LSM sangat bermanfaat untuk meningkatkan visibilitas lembaga nasional HAM, yaitu peranan kalangan LSM dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat luas tentang keberadaan lembaga nasional HAM itu. Kalangan LSM acap berada dibelakang usaha-usaha untuk membentuk dan memperkuat lembaga nasional HAM. Dalam konteks Indonesia banyak aktivis LSM HAM Perempuan yang memberikan dukungan kegiatan KOMNAS HAM Perempuan. Para aktivis LSM juga membantu kegiatan KOMNAS HAM di bidang pendidikan dan investigasi pelanggaran HAM. *Kedua*, LSM-LSM HAM dapat berperan sebagai perantara antara para korban pelanggaran HAM dengan lembaga nasional HAM. Hal ini disebabkan oleh karena orang-orang yang paling rentan terhadap pelanggaran HAM acap tidak ingin langsung mendekati badan resmi semacam lembaga nasional HAM untuk menyampaikan pengaduan atau untuk memperoleh ganti kerugian. *Ketiga*, LSM-LSM HAM mempunyai keahlian dan karakter tertentu yang membuat mereka dapat menjadi mitra ideal untuk mengembangkan kondisi nasional yang melahirkan penghormatan terhadap HAM. LSM-LSM HAM mempunyai fleksibilitas operasional karena itu mereka mampu memberikan informasi terperinci mengenai keadaan HAM dalam negeri dan kekurangan struktural atau legislasi kepada lembaga nasional HAM, serta memberikan peringatan mengenai terjadinya perubahan sosial dan perubahan-perubahan lain. Sudah barang tentu informasi tersebut dapat digunakan untuk memberitahukan dan membimbing pekerjaan lembaga itu sendiri guna memaksimalkan relevansi dan efektivitasnya. (Institusi Nasional Hak Asasi Manusia Seri Pelatihan Profesional No.4 Perserikatan Bangsa-Bangsa halaman 22-23).

Usaha untuk memajukan penghormatan dan perlindungan HAM di Indonesia yang berpenduduk lebih dari 250 (dua ratus lima puluh) juta orang dengan rentang wilayah yang luas dari Sabang sampai Merauke membutuhkan biaya yang besar. Sementara itu kemampuan Negara untuk menyediakan anggaran HAM melalui APBN dan APBD terbatas. Hal ini dapat dimengerti karena HAM belum menjadi landasan bagi program pembangunan. HAM hanyalah salah satu sektor dari sekian banyak sektor yang diurus oleh pemerintah. Pada sisi yang lain kemampuan masyarakat untuk membantu kegiatan advokasi HAM sangat-sangat terbatas kalau tidak bisa dikatakan tidak ada. Para korban pelanggaran HAM pada umumnya terdiri atas masyarakat miskin atau marginal yang tidak mampu untuk membiayai kegiatan advokasi HAM. Sedangkan jumlah lapisan menengah yang masih mempunyai kepedulian terhadap advokasi HAM jumlahnya sangat sedikit. Dengan demikian jumlah bantuan dari lapisan menengah untuk advokasi HAM walaupun ada jumlahnya tidak signifikan. Dalam kondisi seperti itu tak terhindarkan bantuan luar negeri baik yang datang dari organisasi swasta dan individu warga negara asing maupun dari pemerintah negara-negara donor Indonesia menjadi salah satu sumber penting bagi pendanaan program pemajuan perlindungan HAM di Indonesia baik yang dikelola oleh pemerintah, lembaga-lembaga nasional HAM maupun yang dikelola oleh LSM-LSM HAM. Bantuan luar negeri untuk program HAM baik yang diberikan oleh individu, organisasi swasta pemberi dana (*Funding Organization*) maupun pemerintah berangkat dari suatu pemahaman, bahwa HAM merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat universal. Ini berarti kasus-kasus pelanggaran HAM sudah semestinya menjadi kepedulian masyarakat internasional. Karena itu rakyat dari negara-negara donor Indonesia dapat menerima dan membenarkan bila pemerintah mereka mengalokasikan sebagian dari Anggaran Negara (*Public budget*) yang diperoleh dari rakyat selaku pembayar pajak (*tax payer*) untuk membantu program HAM di Indonesia. Tentu saja asalkan dana bantuan itu digunakan dengan benar dalam arti sampai pada penerima yang berhak dan tidak dikorupsi. Bantuan luar negeri untuk program HAM pada umumnya berupa *grant* atau hibah seperti, bantuan teknis berupa buku-buku dan pelatihan HAM, bantuan keuangan untuk pelatihan dan pengkajian HAM, bantuan untuk kegiatan pemantauan HAM, dan lain sebagainya. Dalam tradisi KOMNAS HAM untuk kegiatan pemantauan HAM dibiayai dari sumber dana Negara (APBN) dan tidak menggunakan bantuan luar negeri.

Bantuan luar negeri bagi program HAM dipahami sebagai kewajiban bukan *a social charity* dan tanggung jawab negara-negara maju terhadap masyarakat negara-negara dunia ketiga, tak terkecuali Indonesia. Pandangan ini didasarkan pada suatu pengertian empiris, bahwa Sistem-Sistem Ekonomi, Keuangan dan Perdagangan Internasional yang membentuk Sistem Dunia sekarang ini menempatkan negara-negara maju dalam posisi dominan yang secara terus menerus mengeksploitasi sumber daya ekonomi masyarakat negara-negara dunia ketiga. Tak seorang pun dapat mengingkari di masa yang baru lalu pemerintah negara-negara maju telah menjadi pendukung ekonomi yang penting bagi rezim-rezim pemerintahan Otoritarian penindas HAM di negara-negara dunia ketiga. Kita masih ingat bagaimana pemerintah AS menjadi pendukung ekonomi yang penting bagi rezim-rezim diktator militer penindas HAM di negara-negara seperti, Chili, Argentina dan banyak negara Amerika latin lainnya. Tak terkecuali layak untuk dicatat dan diingat

negara-negara maju anggota IGGI (*International Governmental Group on Indonesia*) memberikan dukungan ekonomi bagi rezim Otoritarian Orde Baru yang menindas HAM. Oleh karena itu negara-negara maju tersebut sudah semestinya ikut bertanggungjawab terhadap pelanggaran-pelanggaran HAM yang dilakukan oleh rezim Otoritarian Orde Baru. Bentuk pertanggung jawaban itu diwujudkan dalam bentuk pemberian bantuan dari negara-negara tersebut untuk mendukung program HAM di negara-negara dunia ketiga.

Atas dasar pengertian pertama, bahwa HAM merupakan nilai yang bersifat universal dan karena itu advokasi HAM sudah semestinya menjadi tanggungjawab tidak hanya masyarakat domestik tetapi juga masyarakat internasional; dan kedua, bahwa dalam Sistem Dunia yang didominasi negara-negara maju telah pula memberikan dukungan bahkan penyebab terjadinya pelanggaran HAM dinegara-negara dunia ketiga. Oleh karena itu negara-negara maju mempunyai kewajiban dan tanggungjawab untuk membantu program pemajuan dan perlindungan HAM di dunia ketiga. Maka bantuan luar negeri untuk program HAM di dunia ketiga tak terkecuali Indonesia merupakan hak yang sah dan sudah seharusnya diterima oleh masyarakat Indonesia, termasuk lembaga-lembaga nasional HAM dan LSM-LSM HAM.

Walaupun aspek falsafah dan legitimasi politik hukumnya sangat kuat bagi penerimaan bantuan luar negeri untuk program HAM, namun sebaiknya bantuan luar negeri untuk program HAM ditempatkan dalam posisi sebagai penunjang yang bersifat tidak mengikat. Dalam kaitannya dengan hal itu semestinya lembaga-lembaga nasional HAM dan LSM-LSM HAM tidak menggantungkan sumber pembiayaan programnya dari satu sumber bantuan yang berasal dari satu atau dua *funding* luar negeri atau yang berasal dari satu negara donor. Sebaiknya lembaga-lembaga nasional HAM atau LSM-LSM HAM membentuk konsorsium pemberi bantuan yang terdiri atas tiga atau lebih organisasi *funding* yang berasal dari beberapa negara. Dalam jangka panjang sebaiknya setahap demi setahap lembaga-lembaga nasional HAM dan LSM-LSM HAM membangun sumber pendanaan dari masyarakat domestik. Setahap demi setahap prosentase bantuan luar negeri dikurangi sampai pada waktunya tidak lagi tergantung pada bantuan luar negeri.

Bantuan luar negeri dalam kenyataannya masih sangat diperlukan oleh lembaga-lembaga nasional HAM dan LSM-LSM HAM guna mendukung program pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia. Program pemajuan dan perlindungan HAM itu sangat esensial bagi penguatan masyarakat sipil sebagai fondasi pembangunan tatanan politik yang demokratis. Oleh karena itu rezim pemerintah reformasi sekarang ini wajib membuka akses yang seluas-luasnya bagi lembaga-lembaga nasional HAM dan LSM-LSM HAM kepada bantuan luar negeri. Praktek rezim Orde Baru yang membatasi, mengawasi, dan bahkan menutup akses LSM-LSM HAM pada bantuan luar negeri hendaknya tidak diulangi. Tugas pemerintah dan aparat penegak hukumnya hanya menjaga jangan sampai bantuan luar negeri di korupsi atau digunakan untuk melawan hukum yang hal demikian itu sudah barang tentu harus dibuktikan di pengadilan.

Untuk menjamin peningkatan pemajuan dan perlindungan HAM pada tahun 1998 Presiden B. J. Habibie menerbitkan Keputusan Presiden No. 129 Tahun 1998 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia Indonesia. Menurut Keputusan Presiden tersebut peningkatan pemajuan dan perlindungan HAM dengan mempertimbangkan nilai-nilai adat-istiadat, budaya, dan agama bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Ini jelas merefleksikan pandangan relativisme budaya (*cultural relativism*) terhadap nilai dan norma HAM yang di klaim sebagai bersifat universal. Menurut James W. Nickel ada sejumlah cara di mana norma-norma HAM memungkinkan adanya keragaman. *Pertama*, standar-standar HAM memiliki sejumlah karakteristik yang memungkinkan adanya keaneka-ragaman. Dalam hal ini norma-norma hukum HAM hanya menyediakan standar-standar minimal. Contoh, hak yang dimiliki seseorang sebagai orang tua, pemilik rumah, guru, atau anggota serikat buruh bergantung tidak pada HAM tetapi pada moralitas, hukum, dan adat yang berlaku di negara seseorang. *Kedua*, istilah-istilah yang digunakan untuk merumuskan HAM sering bersifat umum atau abstrak untuk membuka ruang gerak bagi interpretasi lokal. Sebagai contoh pasal 9 Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan dan keamanan pribadi. Tak seorangpun boleh dikenakan penangkapan atau penahanan secara sewenang-wenang. Tak seorangpun boleh dirampas kebebasannya kecuali atas dasar dan sejalan dengan prosedur yang ditetapkan hukum". Di situ kata-kata seperti, "sewenang-wenang memberikan ruang yang luas bagi penafsirannya. Sedangkan kata "prosedur yang ditetapkan hukum" mengacu pada legalitas formal, Pasal 10 Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik mengatur bahwa orang-orang -yang dipenjarakan harus diperlakukan dengan manusiawi dan dengan penghargaan terhadap martabat manusia. Kata-kata "diperlakukan dengan manusiawi dan dengan penghargaan terhadap martabat manusia" jelas mengundang berbagai penafsiran tentang makna kata-kata tersebut. Dan terhindarkan dalam proses penafsiran makna kata-kata itu ada pengaruh dari nilai-nilai budaya dan agama setempat. *Ketiga*, dalam keadaan darurat diperkenankan untuk mengesampingkan sejumlah hak asasi manusia. *Keempat*, keharusan untuk mematuhi standar-standar HAM bersifat kondisional berdasarkan kesanggupan untuk melakukannya. Misalnya bagian 2 pasal 2 Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya secara eksplisit mengharuskan suatu negara untuk mengambil langkah-langkah sejauh mungkin berdasarkan sumber daya yang tersedia, dengan pandangan untuk secara progresif mencapai realisasi sepenuhnya hak-hak yang diakui di dalam Konvensi tersebut. (James W. Nickel; HAK ASASI MANUSIA: *MAKING SENSE OF HUMAN RIGHT* Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Gramedia Pustaka Utama 1996-halaman 108 - 110).

Berkenaan dengan relativisme budaya itu Franz Magnis-Soseno menyatakan, bahwa norma HAM relatif dari dua sudut. *Pertama*, rumusan konkret norma HAM selalu hanya mungkin bersifat kurang lebih sesuai dengan apa yang hendak dijalankan, yaitu menjawab tuntutan martabat manusia. Suatu rumusan konkret tidak pernah sempurna, melainkan senantiasa masih dapat dibuat lebih tepat, lebih tajam, lebih jelas, kurang ambigu dan sebagainya. *Kedua*, bahwa proses perumusan norma HAM dalam rangka

menjawab tuntutan martabat manusia selalu menonjol pada sistem kekuasaan atau struktur sosial budaya tertentu yang mengancam harkat manusiawi kehidupan sebagian anggota masyarakat itu. Pengertian tentang martabat manusia sendiri dan cara hidup yang sesuai dengannya tidak lepas dari struktur-struktur sosial budaya masing-masing masyarakat. Itu berarti daftar norma HAM yang telah dirumuskan tidak dapat serta merta diambil over oleh masyarakat lain. Setiap bangsa harus merumuskan sendiri patokan-patokan dasar kehidupan bersama yang dapat menjamin harkat manusiawinya, dengan bertolak dari kebutuhan dan cita-cita mereka sendiri. Namun demikian relativisme norma HAM itu sendiri sesungguhnya bersifat relatif. Perumusan konkret norma HAM selalu dapat diperbaiki atau disempurnakan. Itu berarti substansi norma HAM yang hendak dirumuskan itu perlu dipertahankan. Yang relatif adalah bentuk ungkapan, sedangkan substansinya, yaitu apa yang ingin diungkapkan dianggap bersifat mutlak. Dengan demikian tidak seluruh norma HAM bersifat relatif. Sekali dirumuskan dan dirasa perlu, hak-hak itu perlu diakui untuk menjamin keutuhan manusia. Norma HAM dapat berubah dan disempurnakan namun perubahan atau penyempurnaan itu harus berorientasi ke depan bukan ke belakang. (Franz Magnis-Suseno; ETIKA POLITIK Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, Gramedia, Jakarta 1991, halaman 138-142).

Menunjuk pada pendapat dua sarjana ahli HAM tersebut di atas, mempertimbangkan nilai adat istiadat, budaya, dan agama bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam merumuskan norma HAM sebagaimana tertuang dalam pasal 1 ayat 2 Keppres tentang RAN HAM harus diartikan, bahwa peningkatan pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia berorientasi ke depan, dan bukan ke belakang atau menggunakan alasan cultural setempat untuk menegaskan substansi norma HAM internasional yang telah diakui oleh bangsa-bangsa di seluruh dunia (universal).

Keppres RAN-HAM membentuk Panitia Nasional yang berkedudukan dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden untuk melaksanakan program RAN-HAM. Program RAN-HAM tersebut terdiri atas:

- a. Persiapan pengesahan perangkat internasional di bidang HAM;
- b. Diseminasi informasi dan pendidikan di bidang HAM;
- c. Penentuan prioritas pelaksanaan HAM;
- d. Pelaksanaan isi perangkat internasional di bidang HAM yang telah disahkan.

Status Keppres RAN-HAM sampai sekarang ini semestinya masih berlaku karena belum pernah dicabut. Namun aktivitas Panitia Nasional RAN-HAM yang diketuai oleh Menteri Luar Negeri tidak jelas karena tidak pernah ada pengungkapan kegiatannya kepada publik. Seandainya pemerintah menganggap penting keberadaan Panitia RAN-HAM pemerintah perlu memberikan ketegasan dan mengungkapkan aktivitasnya kepada masyarakat Indonesia. Jika pemerintah berpandangan bahwa keberadaan Panitia itu tidak relevan maka sudah selayaknya dibubarkan. Janganlah keberadaannya itu diambangkan. Saya berpendapat keberadaan Panitia Nasional RAN-HAM tetap relevan untuk dipertahankan guna mengkoordinasikan pelaksanaan program RAN-HAM.

Lampiran angka IV memuat program kegiatan RAN-HAM yang masih banyak belum dilaksanakan. Program RAN-HAM periode 1998-2003 yang tetap relevan tetapi belum dilaksanakan, antara lain:

1. Pengesahan

- a. Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Konvensi ini seharusnya di ratifikasi pada periode 1998-1999 sebagai tahun pertama RAN-HAM.
- b. Ratifikasi Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida dan ratifikasi Konvensi Perbudakan seharusnya diratifikasi pada tahun 2000 sebagai tahun kedua RAN-HAM.
- c. Ratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak-hak Semua Pekerja Migran dan Anggota-anggota keluarganya seharusnya diratifikasi pada tahun 2001 sebagai tahun ketiga RAN-HAM.
- d. Ratifikasi Penghentian Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi seharusnya diratifikasi pada tahun 2002 sebagai tahun keempat RAN-HAM.
- e. Ratifikasi Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik seharusnya diratifikasi pada tahun 2003 sebagai tahun kelima RAN-HAM.

Kegiatan dalam rangka ratifikasi konvensi-konvensi Internasional tersebut di atas tetap penting dan relevan untuk diteruskan. Ratifikasi atas konvensi-konvensi Internasional tersebut akan meningkatkan jaminan pemajuan dan perlindungan HAM bagi rakyat Indonesia.

2. Harmonisasi Perundang-undangan Nasional

- a. Melakukan studi dan pengkajian mengenai berbagai peraturan perundang-undangan serta peraturan nasional dan/atau peraturan-peraturan daerah yang relevan dengan perangkat-perangkat Internasional HAM:
 - i. Peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
 - ii. Merancang peraturan perundang-undangan yang baru.
- b. Merevisi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan atau merancang peraturan perundang-undangan yang baru sesuai dengan isi perangkat Internasional HAM yang telah disahkan.
- c. Memberikan pengarahan kepada para aparat penegak hukum terkait mengenai isi beberapa perangkat Internasional HAM yang telah disahkan.

Tidak ada informasi yang jelas sejauhmana Panitia Nasional RAN-HAM telah membuat konsep Harmonisasi Perundang-undangan Nasional yang memuat paradigma misi dan program konkret beserta organisasi pelaksanaannya. Program Harmonisasi Perundang-undangan nasional tetap penting untuk dilaksanakan sebagai bagian dari upaya peningkatan pemajuan dan

perlindungan HAM. Apalagi ditengarai banyak UU dan peraturan daerah yang bertentangan dengan norma HAM.

3. Kewajiban Memberikan Laporan

- a. Pembentukan sebuah lembaga nasional yang bertanggungjawab untuk penyusunan serta penyampaian Laporan Indonesia kepada PBB.
- b. Perlunya koordinasi dan konsultasi secara reguler antara badan-badan pemerintah dan LSM mengenai pelaksanaan perangkat internasional HAM tersebut.
- c. Pelatihan mengenai penyusunan dan penyampaian Laporan kepada badan-badan PBB tertentu.
- d. Penerjemahan dan penyebar-luasan Panduan Pusat HAM tentang kewajiban pelaporan kepada lembaga-lembaga pemerintah terkait.

Tidak ada informasi dan data yang jelas sejauhmana Panitia Nasional RAN-HAM telah mempersiapkan pembentukan lembaga nasional yang bertanggungjawab untuk penyusunan dan penyampaian Laporan HAM Indonesia kepada PBB. Tidak pula ada informasi dan data yang jelas mengenai Forum tempat di mana badan-badan pemerintah dengan LSM-LSM berkonsultasi secara reguler berkenaan dengan pelaksanaan perangkat internasional HAM. Program ini tetap penting dan relevan untuk diteruskan sebagai bagian dari upaya kita memantau pelaksanaan norma HAM internasional di Indonesia.

Apa yang diuraikan di atas sebuah evaluasi singkat atas sebagian dari program RAN-HAM yang tetap penting dan relevan untuk meningkatkan jaminan pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia.

Jakarta 23 Juni 2003

Bahan Rujukan

1. Undang-Undang HAM 1999, Sinar Grafika Jakarta tahun 2001.
2. Deklarasi Vienna Program Aksi Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia, KOMNAS-HAM tahun 1997.
3. Laporan Tahunan KOMNAS-HAM tahun 2001.
4. Institusi Nasional Hak Asasi Manusia, Seri Pelatihan Profesional, No.4 Perserikatan Bangsa- Bangsa.
5. Frans Magnis-Suseno, ETIKA POLITIK: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, tahun 1991.
6. James W. Nickel, Hak Asasi Manusia: *Making Sense Of Human Rights* (Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, tahun 1996.