

# HAK-HAK SIPIL DAN POLITIK DI INDONESIA

Oleh: Muladi

Uraian di bawah ini menggambarkan beberapa permasalahan hak-hak sipil dan politik (HSP) di Indonesia yang masih harus diperbaiki, dengan tetap menghargai dan mengakui hal-hal positif lain yang sudah dicapai dalam penegakan dan perlindungan HSP.

Hampir tidak berbeda dengan hak-hak asasi manusia yang lain (HAM), hak-hak sipil dan politik (HSP) selalu erat kaitannya dengan hak untuk menentukan nasib sendiri (the right of self determination) dan hak untuk mengatur secara bebas segala hal yang dimilikinya baik berupa kekayaan maupun sumber daya yang lain. Setiap negara harus menjamin diakuinya hak-hak tersebut tanpa adanya diskriminasi.

Di tingkat internasional positivisasi HAM tersebut nampak pada 19 Pasal dari Universal Declaration of Human Rights (UDHR) dari 29 Pasal yang ada. Dari sini nampak bahwa HSP karena situasi dan kondisi yang terjadi pasca PD II sangat dibutuhkan keberadaannya dan bahkan disebut sebagai Generasi HAM I. Penyebutan sebagai Generasi HAM I tidak berarti bahwa HSP merupakan HAM yang terpenting dibanding dengan Generasi HAM lain seperti hak-hak sosial, ekonomi dan budaya serta hak untuk berkembang, sebab HAM pada dasarnya "universal, indivisible and interdependent".

Kritik yang selalu dilemparkan kepada Indonesia, seolah-olah Trilogi Pembangunan yang selalu menekankan stabilitas di samping pertumbuhan dan pemerataan, berusaha menekan hak-hak sipil dan politik demi suksesnya pembangunan ekonomi (ideologi

pembangunan) harus dijawab dengan baik dan konseptual. Trilogi sendiri, sesuai dengan Doktrin Ketahanan Nasional, tidak hanya berkonotasi ekonomis semata-mata, tetapi juga mengarah pada pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas di bidang-bidang politik, sosial budaya, hankam dan sebagainya. Di bidang politik misalnya saja pertumbuhan Demokrasi Pancasila yang lebih mencerminkan pertumbuhan demokrasi politik ke arah demokrasi pembangunan, demokrasi perwakilan ke arah demokrasi partisipatori merupakan proses yang terus berjalan (on going process). Pemikiran semacam ini harus menjadi pemikiran semua pihak.

Sifat 19 Pasal tersebut di tingkat internasional sebagai "soft law" meningkat menjadi "hard law" dengan diadopsinya "International Covenant on Civil and Political Rights" (ICCPR) oleh SU PBB pada tahun 1966 (berlaku mulai 1976), beserta 2 (dua) Protokol Pilihan (Optional Protocol) yang melekat padanya.

Keberadaan ICCPR sangat penting mengingat dokumen ini menegaskan dan mendefinisikan secara lebih terperinci (more detail) pelbagai HAM yang diatur dalam UDHR 1948, di samping diaturnya hak-hak tambahan (additional rights) dan mekanisme pengaturan yang memungkinkan badan-badan PBB mengawasi pelaksanaan perlindungan HSP tersebut, khususnya melalui badan yang beranggotakan "18 independent experts" yaitu "the Human Rights Committee" (HRC).

Indonesia sampai saat ini belum meratifikasi ICCPR dan Protokol Pilihannya dengan

pelbagai pertimbangan. Konsekuensi dari ratifikasi sangat luas seperti dimungkinkannya laporan individual (individual communication) kepada Human Rights Committee dengan syarat-syarat tertentu dan kewajiban lapor secara periodik kepada badan internasional tersebut tentang pelbagai langkah, perkembangan dan kesulitan yang dihadapi di dalam melaksanakan perjanjian internasional tersebut. Dalam hal ini HRC berusaha mencari dasar penyelesaian yang diakui oleh perjanjian tersebut dan apabila hal ini tidak mungkin, atas persetujuan pihak-pihak, komite dapat menunjuk komisi konsiliasi untuk membantu negara yang bersangkutan menyelesaikan kasus tersebut.

Measure of implementation tersebut memungkinkan komisi untuk melakukan dialog dan investigasi, di samping langkah-langkah preventif dalam bentuk bantuan ahli, pelatihan dan sebagainya. Dalam kasus-kasus yang dianggap serius (misalnya kasus penyiksaan, eksekusi yang tidak sah) dimungkinkan dibentuk "special rapporteurs" untuk melakukan investigasi, melakukan campur tangan dan minta perhatian negara yang bersangkutan untuk memberikan informasi.

Namun diakui bahwa PBB tidak mempunyai upaya paksa terhadap negara agar mengubah kebijakannya. Persuasi merupakan cara satu-satunya untuk meningkatkan penghormatan HAM dan menyadarkan para anggota PBB bahwa opini masyarakat internasional merupakan hal penting dalam kehidupan antar bangsa.

Apabila Indonesia dengan pertimbangan politis masih harus menunda ratifikasi terhadap konvensi-konvensi HAM internasional tertentu, hal ini tidak harus berarti bahwa Indonesia harus bertindak defensif pasif. Langkah-langkah defensif aktif dapat dilakukan, sebab sekalipun kita belum menyetujui untuk terikat (the consent of the state to be bound), tetapi secara moral sudah terikat dengan penandatanganan konvensi, sehingga sudah ada keinginan untuk mengikat diri (the will of the state to be bound). Langkah yang harus dilakukan adalah dengan melakukan harmonisasi nilai dan harmonisasi hukum secara antisipatif.

Sebagai contoh dapat dikemukakan di sini bahwa tanpa harus mempersoalkan basis hukumnya dan dengan masih mengandalkan integritas para anggotanya, alangkah baiknya kalau analog dengan instrumen internasional di atas KOMNAS HAM diberi wewenang lebih jauh, yakni wewenang investigasi dan hasil investigasi tersebut yang didukung kekuatan ekspertis yang memadai dapat diperlakukan oleh pengadilan sebagai keterangan ahli (expert testimony). Anggota KOMNAS HAM dapat diundang sebagai saksi ahli di depan pengadilan. Dengan demikian polemik yang selalu terjadi terhadap temuan KOMNAS HAM dapat dinetralisasikan.

Contoh lain adalah persoalan restriksi dan limitasi terhadap HAM yang oleh instrumen internasional dimungkinkan. Dalam Pasal 29 ayat (2) UDHR dinyatakan bahwa HAM dapat dibatasi berdasarkan undang-undang (determined by law) dengan tujuan untuk melindungi hak orang lain, moralitas, ketertiban umum dan kesejahteraan umum di dalam masyarakat demokratis.

Selanjutnya di dalam ICCPR ditegaskan bahwa pembatasan berdasarkan undang-undang dapat juga dilakukan atas dasar keamanan nasional (national security) (Pasal 19 ayat (3) b yang mengatur tentang "the right to freedom of expression" dan Pasal 12 ayat (3) yang mengatur tentang "the right to liberty of movement and freedom to choose his residence"). Demikian pula ketentuan Pasal 22 ayat (2) ICCPR yang mengatur "the right to freedom of association". Dari sisi warganegara restriksi dan limitasi tersebut harus dilihat sebagai kewajiban asasi, sedangkan dari sisi penguasa hal tersebut harus dipandang sebagai hak untuk mengatur. Kualifikasi LSM-LSM bermasalah pada dasarnya terjadi akibat gagalnya usaha untuk menyelaraskan kepentingan antara penguasa dan LSM-LSM tersebut.

Pasal lain dari ICCPR menyatakan bahwa pembatasan juga dapat dilakukan atas dasar "proclaimed public emergencies which threaten the life of the nation" (Pasal 4 ayat (1)), dengan catatan bahwa hak-hak tertentu yang bersifat absolut seperti hak untuk hidup, bebas dari penyiksaan, bebas dari perbudakan, bebas dari peraturan yang bersifat

retroaktif, kebebasan beragama tidak dapat diingkari sekalipun dalam keadaan darurat. Harmonisasi nilai dan harmonisasi hukum mutlak harus dilakukan dengan pemenuhan persyaratan-persyaratan di atas, khususnya persyaratan pengaturan dengan undang-undang yang ketat, apabila ingin membatasi HAM relatif.

Hak sipil dan politik lain yang menonjol dalam kehidupan nasional saat ini adalah persoalan kebebasan akademik (*academic freedom*) yaitu kebebasan dari anggota masyarakat akademis, baik individual maupun kolektif, untuk mengejar, mengembangkan dan menyebarkan ilmu pengetahuan, melalui riset, studi, diskusi, dokumentasi, produksi, kreasi, mengajar, kuliah dan penulisan. Masyarakat akademis (*academic community*) meliputi setiap orang yang mengajar, belajar, meneliti dan bekerja pada institusi pendidikan tinggi.

Kebebasan akademik bisa dilihat sebagai hak kultural apabila didasarkan pada Pasal 15 ayat (3) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* yakni kewajiban untuk menghormati kebebasan yang diperlukan untuk riset ilmiah dan aktivitas yang kreatif. Kebebasan akademik juga merupakan bagian hak-hak sipil dan politik, apabila dikaitkan dengan Pasal 19 ayat (2) *ICCPR* yang mengatur tentang kebebasan menyatakan pendapat (*the freedom of expression*) yakni kebebasan untuk mencari, menerima dan memberi informasi dan buah pikiran, baik secara lisan, tertulis atau melalui cetakan tanpa adanya gangguan atau campur tangan.

Salah pengertian seringkali terjadi terhadap hak tersebut, sehingga perlu adanya pengaturan yang lebih mantap. Sifatnya "soft law" harus mulai dipikirkan untuk dikembangkan sebagai "hard law". Hak tersebut merupakan keistimewaan (*privilege*) yang dimiliki oleh masyarakat akademis. Hak selalu berkaitan dengan tanggungjawab dan tanggungjawab tidak sekedar merupakan nilai dan norma tetapi harus tumbuh menjadi kesepakatan yang mengikat (*obligation*). Hak masyarakat akademis tersebut harus dihormati sebagai pra-kondisi untuk berkembangnya IPTEK,

tetapi terdapat obligasi seperti: budaya dan etika akademis, tidak boleh mengobarkan kebencian SARA, menghormati hak orang lain, tidak boleh menyalahgunakan perkembangan IPTEK untuk hal-hal negatif, harus menjaga integritas dan kemampuan, harus didasarkan pada etos mencapai standar ilmiah yang tertinggi, spirit toleransi dalam arti menghormati posisi dan pandangan yang berbeda, transparan untuk debat dan diskusi, menjaga ketertiban umum, moralitas, kesejahteraan umum dan keamanan nasional.

Salah satu hak sipil dan politik lain yang sangat penting adalah hak untuk diadili secara jujur (*the right to a fair trial*). Termasuk dalam hal ini adalah ditaatinya asas-asas hukum dan nilai-nilai yang berlaku secara universal. Termasuk nilai-nilai dalam hal ini adalah doktrin (*opinio doctorum*). Sebagai contoh adalah pandangan bahwa hukum acara pidana merupakan rambu-rambu penegakan hukum materiil yang harus dijaga benar formalitas dan legalitasnya, karena merupakan filter untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan negara, kepentingan masyarakat dan kepentingan individual. Singkatnya adalah filter perlindungan HAM. Namun demikian, pendekatan sosial terhadap penerapan hukum acara pidana tetap dimungkinkan untuk pencapaian keseimbangan di atas, dengan syarat bahwa pendekatan sosial tersebut harus bersifat negatif, dalam arti mengurangi ketajaman hukum acara pidana tersebut. Contohnya adalah seperti "Miranda Rule" di Amerika Serikat. Pendekatan sosial yang bersifat positif dalam arti hakim menambah ketentuan undang-undang/rambu-rambu baru sama sekali terlarang. Contohnya adalah putusan MA yang mengabulkan peninjauan kembali yang diajukan jaksa, yang menurut Pasal 263 KUHAP sama sekali tidak diatur.

Masalah yang sangat menonjol akhir-akhir ini adalah masalah penyiksaan baik mental atau fisik oleh penegak hukum untuk memperoleh informasi atau pengakuan. Sekalipun penyiksaan tersebut dapat dikategorikan sebagai penganiayaan dan pemerasan pengakuan yang dapat dipidana atas dasar Pasal 351 KUHP dan Pasal 422 KUHP, namun ratifikasi terhadap "Convention against Torture

and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" (th. 1984) tetap diperlukan, mengingat perbedaan dalam jiwa perundang-undangan. Konvensi tersebut mengandung semangat bahwa penyiksaan oleh aparat negara merupakan tindakan yang sangat tercela karena di samping bertentangan dengan asas praduga tidak bersalah, juga mengandung unsur penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) dan bukan sekedar kejahatan biasa. Hak yang dilanggar di sini (the right to freedom from torture) adalah HAM absolut yang tidak boleh dikecualikan dengan alasan apapun juga, sekalipun negara dalam keadaan darurat.

Di samping hal-hal di atas HSP yang masih sering bermasalah adalah persoalan kebebasan beragama. Sebagai HAM absolut, pelanggaran terhadap HAM ini harus ditindak tegas dan tidak lagi ditutup-tutupi seolah-olah merupakan kriminalitas biasa yang tidak mengandung demonstrasi kebencian terhadap agama lain. Kalau memang mengandung unsur penodaan agama, seharusnya tidak usah ragu-ragu untuk menerapkan Pasal 156a KUHP. Dan saat ini jangan lagi menyampingkan perkara atas dasar asas oportunitas.

Dari uraian di atas kadang-kadang timbul rasa heran di antara kita. Masalah HAM mempunyai basis kultural yang kuat di Indonesia, baik secara konstitusional maupun ideologis. Tetapi mengapa pelanggaran HAM yang serius tetap sering terjadi? Hal ini ternyata lebih banyak berkaitan dengan kapasitas dan kualitas individual si pelanggar HAM.

Tetapi yang harus dilakukan adalah usaha terus-menerus untuk membudayakan HAM di segala lapisan masyarakat, meningkatkan profesionalisme, mengintegrasikan pendidikan HAM dalam pendidikan formal, mengembangkan "reward and punishment system", menciptakan persepsi yang sama tentang pengertian hak dan kewajiban asasi, melakukan kajian-kajian dalam rangka akses dan ratifikasi terhadap instrumen-instrumen HAM internasional secara terencana dan terpadu, meningkatkan kesadaran bahwa standar-standar internasional pada dasarnya dapat merupakan sub-sistem hukum nasional, harmonisasi hukum nasional terhadap instrumen-instrumen HAM internasional dan sebagainya. Prof. Dr. Muladi, S.H. adalah Anggota Komnas HAM dan Rektor Universitas Diponegoro, Semarang.