

Kebijakan Internasional Hak-hak Asasi Manusia

Bantarto BANDORO*

Perkembangan internasional di bidang kemanusiaan setelah Perang Dunia II diwarnai dengan lahirnya persetujuan-persetujuan internasional yang mengatur masalah hak-hak asasi manusia. Internasionalisasi masalah hak-hak asasi manusia melalui persetujuan-persetujuan internasional ini menggeser pertimbangan yurisdiksi domestik yang sering digunakan oleh beberapa negara sebagai senjata untuk mencegah agar negara lain tidak mencampuri urusan hak-hak asasi negaranya. Dalam hubungan ini perlu dicatat juga pernyataan Carter di muka PBB pada tahun 1977, yaitu "Negara-negara anggota PBB tidak dapat menuntut perlakuan sewenang-wenang terhadap warganya sebagai urusan dalam negerinya."¹

Sementara itu, PBB sebagai organisasi internasional yang bertanggung jawab terhadap penyelesaian masalah-masalah internasional, juga tidak dapat begitu saja mengabaikan masalah hak-hak asasi manusia. Oleh sebab itu di dalam Piagamnya, PBB mempunyai komitmen untuk memajukan dan menghormati hak-hak asasi manusia secara universal tanpa membedakan warna kulit, jenis kelamin, bahasa maupun agama. Selain itu, negara-negara anggota PBB secara individu terikat untuk mengambil tindakan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dan bekerjasama dengan PBB untuk mencapai tujuan tadi.² Sesuai dengan komitmen ini Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 menerima Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia yang mencantumkan hak-hak dasar dan kebebasan fundamental manusia.³

*Staf CSIS.

¹Robert G. Johansen, "Human Rights in the 1980s: Revolutionary Growth or Unanticipated Erosion?" *World Politics*, Vol. 35, No. 2 (Januari 1983), hal. 291.

²Pembukaan Piagam PBB, pasal 1, 13 (b), 55c, 62 (2) dan 68 Piagam PBB dalam Ian Brownlie, *Basic Documents in International Law* (London: Oxford University Press, 1972), hal. 4-31.

Deklarasi ini diterima dengan perbandingan suara: 48 mendukung, 8 abstein dan tiada satu negara pun yang menentang. Negara-negara yang mengambil sikap abstein adalah: Beylorussia SSR, Cekoslovakia, Polandia, Saudi Arabia, Ukraina SSR, Uni Soviet, Persatuan Afrika Selatan dan Yugoslavia.

Walaupun deklarasi ini bukan merupakan instrumen yang mengikat, beberapa ketentuannya diakui sebagai prinsip-prinsip umum hukum¹ dan selain mencerminkan pertimbangan-pertimbangan dasar kemanusiaan, juga mempunyai pengaruh hukum tidak langsung dan dianggap oleh Majelis Umum dan para ahli hukum sebagai bagian dari hukum PBB. Yang lebih penting lagi adalah bahwa deklarasi ini mempunyai status sebagai petunjuk yang berwenang bagi Piagam PBB. Deklarasi universal itu kemudian diakui sebagai dasar lahirnya persetujuan-persetujuan internasional hak-hak asasi manusia baik dalam tingkat regional maupun internasional.

PROTEKSI INTERNASIONAL HAK-HAK ASASI MANUSIA

Asal-usul, dasar filosofis, dan cara merumuskan hak-hak asasi manusia adalah beberapa masalah dasar hak asasi yang selalu diperdebatkan. Dalam arti apakah hak-hak itu merupakan hak moral, atau hukum dan apakah hak-hak itu harus dibatasi pada kehidupan sipil dan politik ataukah juga termasuk dalam kehidupan sosial, ekonomi dan kebudayaan. Sampai pertengahan tahun 1940-an tiada konsensus mengenai masalah-masalah itu. Sebagai akibatnya usaha-usaha untuk merumuskan atau melukiskan hak-hak itu sangat bergantung pada rumusan dan ketentuan dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia.

Sejak diterimanya Deklarasi Universal itu pada tahun 1948 telah lahir beberapa konvensi regional maupun internasional, antara lain: (1) The European Convention on Human Rights (1950); (2) Convention Relating to the Status of Refugees (1951); (3) Convention on the Political Rights of Women (1953); (4) Convention Relating to the Status of Stateless Person (1954); (5) Convention Concerning the Abolition of Forced Labour (1957); (6) Declaration of the Conference of Independent African States (1958); (7) Discrimination (Employment and Occupation) Convention (1958); (8) Declaration of the Rights of the Child (1959); (9) Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (1960); (10) Convention Against Discrimination in Education (1960); (11) Employment Policy Convention (1964); (12) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); (13) International Covenant on Civil and Political Rights (1966); (14) Inter-

national Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1966); (15) American Convention on Human Rights (1969); dan (16) Final Act of Helsinki (1975).¹

Dari sejumlah dokumen hak-hak asasi yang diterima, tiga di antaranya sejauh ini menjadi pusat perhatian masyarakat internasional, bukan saja karena dianggap sebagai aspirasi umum umat manusia yang mencakup berbagai segi kehidupan tetapi juga dianggap sebagai komitmen moral dan politik yang diharapkan bisa mengurangi ketegangan hubungan politik. Ketiga dokumen internasional itu adalah: (1) kovenan mengenai hak-hak sosial, ekonomi dan kebudayaan; (2) kovenan internasional mengenai hak-hak politik dan sipil; dan (3) Akta Final Helsinki. Akan tetapi hal itu tidak berarti bahwa dokumen-dokumen lainnya tidak penting. Dilihat secara keseluruhan dokumen-dokumen internasional itu sesungguhnya merupakan langkah penting masyarakat internasional dalam dasawarsa terakhir untuk membentuk sistem internasional perlindungan hak-hak asasi manusia.

Dua kovenan internasional mengenai hak-hak sosial, ekonomi dan kebudayaan dan hak-hak sipil dan politik adalah hasil-hasil terpenting yang dicapai oleh PBB di bidang kemanusiaan dan merupakan kodifikasi hak-hak asasi manusia yang mempunyai kekuatan mengikat internasional. Sampai tahun 1972 baru delapan negara yang meratifikasi kedua kovenan internasional ini dan jumlah ini tidak cukup untuk memberlakukan kedua kovenan itu secara efektif. Yang diperlukan adalah ratifikasi 35 negara atau lebih. Salah satu alasan mengapa jumlah negara yang mau meratifikasi kovenan saat itu sedikit adalah bahwa walaupun negara-negara anggota PBB bersedia menerima formula kompromi akomodasi sistem politik dan sosio-ekonomi yang berbeda, mereka enggan untuk menyesuaikan sistem domestik mereka dengan hak-hak yang tercantum dalam kovenan. Keengganan ini juga timbul sebagai akibat lemahnya prosedur pengawasan internasional.² Masyarakat internasional mulai menyadari arti penting ratifikasi kedua kovenan itu pada pertengahan tahun 1970-an ketika sekitar 27 negara lainnya mengambil keputusan untuk meratifikasi kedua dokumen itu. Dengan demikian kedua kovenan internasional itu mulai berlaku secara efektif sejak tahun 1977.

Sesuai dengan statusnya sebagai bagian dari International Bill of Rights³ kedua kovenan itu bukan saja dianggap mencerminkan solidaritas kemanu-

¹Brownlie, Basic Documents.

²Leo Gross, "The Development of International Law Through the United Nations," dalam *The United Nations Past, Present and Future*, ed. James Barros (New York: The Free Press, 1972), hal. 196.

³Kerangka International Bill of Rights ini pertama kali diusulkan oleh Presiden Truman pada sidang penutupan Konferensi PBB mengenai Organisasi Internasional di San Francisco, dan terdiri dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan kedua kovenan internasional (1966).

siaan internasional dan menekankan aspek kehidupan non-politik tetapi juga mencerminkan pengakuan bahwa politik dan sistem politik yang ada harus menguntungkan manusia sebagai individu dan bukan sebaliknya. Sifat komprehensivitas kedua dokumen hak asasi manusia ini selain menunjukkan bahwa hak-hak ekonomi dan sosial berkaitan erat dengan hak-hak sipil dan politik juga menunjukkan hubungan erat antara realisasi hak-hak asasi manusia dan pembangunan ekonomi.

Sejalan dengan dikeluarkannya kedua kovenan internasional itu dan perkembangan masyarakat internasional muncul suatu kebutuhan untuk menjabarkan konsepsi, prinsip dan standar hak-hak asasi manusia. Kebutuhan serupa ini dirumuskan secara komprehensif dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. 32/130 tahun 1977¹ dan merupakan refleksi hubungan antara Piagam PBB dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Resolusi ini, yang oleh sementara pengamat masalah hak asasi manusia dianggap sebagai "paket berimbang" hak asasi manusia, tidak dimaksudkan untuk mengubah Piagam PBB, deklarasi universal maupun kovenan internasional 1966, tetapi suatu pemaparan hak-hak asasi manusia lebih lanjut sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat internasional. Resolusi ini juga tidak dimaksud sebagai kata terakhir proses pengembangan konsepsi hak asasi manusia dalam kerangka PBB. Persoalan hak asasi manusia adalah persoalan fundamental manusia dan oleh sebab itu proses pengembangan konsepsinya akan berjalan terus.

Di forum PBB berkembang suatu pendekatan blok terhadap masalah hak asasi ini. Negara-negara dari Blok Barat, misalnya, mendesak agar PBB mengambil langkah konkrit yang bertujuan untuk melindungi dan memajukan hak-hak sipil dan politik sebagai satu-satunya aspek penting hak asasi manusia. Motivasi sikap negara-negara Barat ini adalah kepentingan kekuatan yang berkuasa di negara-negara itu sesuai dengan kebijakan dasar hak asasinya yang lebih mengutamakan realisasi dan perlindungan hak-hak sipil dan politik. Dengan sikap serupa itu kelihatannya mereka berusaha memaksakan tekanan sistem politiknya terhadap negara-negara lain yang mempunyai sistem politik yang berbeda dan melindungi dalil dasar sistem kapitalis terhadap kemungkinan meningkatnya penetrasi gagasan-gagasan sosialis di dunia, misalnya yang menyangkut pemilikan perorangan dan pluralisme politik dalam masyarakat.

Selain itu, beberapa negara Barat mengkritik negara-negara Non-Blok dan negara berkembang lainnya mengesampingkan prinsip-prinsip klasik hak asasi

¹Mengenai inti resolusi ini lihat lebih lanjut Jack Donnely, "Recent Trends in U.N. Human Rights Activity: Description and Polemic," *International Organization*, Vol. 35, No. 4 (1981), hal. 641-642.

manusia dan meragukan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Negara-negara Non-Blok dan berkembang lainnya tidak dapat menerima tuduhan serupa itu. Mereka berpendapat bahwa mereka menerima nilai-nilai penting semua dokumen hak asasi manusia tetapi tidak cukup puas hanya dengan nilai-nilai itu. Oleh sebab itu mereka berusaha menjabarkan nilai-nilai itu lebih lanjut sesuai dengan kebutuhan masyarakat internasional yang lebih luas; dan hasilnya adalah seperti tercantum dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. 32/130.¹

Sementara itu, negara-negara Blok Timur (Uni Soviet) mengambil sikap yang lebih ekstrem. Mereka mengesampingkan "hak-hak asasi manusia individu" dan sebaliknya menekankan kebebasan dan "hak-hak asasi kolektif." Mereka juga berusaha mengalihkan kegiatan-kegiatan PBB ke arah penyelesaian pelanggaran hak asasi secara massal khususnya sebagai akibat pelaksanaan kebijakan rasisme, kolonialisme dan imperialisme.² Tetapi kendati pendekatan blok terhadap masalah hak asasi manusia itu, kedua kovenan yang disebutkan di atas diterima dan diratifikasi oleh negara-negara sosialis maupun kapitalis.³

Masalah hak asasi manusia di Eropa dipersoalkan secara serius pada tahun 1940-an sebagai tanggapan terhadap pelanggaran hak asasi manusia dalam masa setelah Perang Dunia II. Aksi Hitler merupakan faktor menentukan kegiatan internasional hak asasi manusia di kawasan itu. Perhatian masyarakat Eropa terhadap hak asasi manusia semakin kuat ketika mereka sepakat untuk membentuk Dewan Eropa tahun 1948 dan menentukan penghargaan terhadap hak asasi manusia sebagai syarat utama keanggotaan Dewan. Sejalan dengan usaha-usaha untuk menghormati dan menjunjung tinggi martabat manusia ini masyarakat Eropa juga membentuk jaminan internasional hak asasi manusia dalam bentuk konvensi perlindungan hak asasi dan kebebasan fundamental. Konvensi ini kemudian dikenal dengan nama Konvensi Eropa 1950. Dalam rangka pelaksanaannya dibentuk Komisi dan Pengadilan Hak Asasi Eropa.

Masalah hak asasi manusia kembali menjadi perhatian masyarakat Eropa dalam Konperensi mengenai Keamanan dan Kerja Sama Eropa di Helsinki tahun 1975. Negara-negara Eropa termasuk negara netral di kawasan itu mencapai kata sepakat mengenai mekanisme untuk memelihara keamanan dan

¹D. Marinic, "The United Nations and the Protection and Advancement of Human Rights," *Review of International Affairs*, No. 721 (1980), hal. 110.

²*Ibid.*

³Asbjorn Eide, "Human Rights and Non-Intervention in the All-European System," *Bulletin of Peace Proposal*, Vol. 8, No. 3 (1977), hal. 210.

kerja sama di kawasan. Kesepakatan ini dirumuskan dalam suatu akta yang kemudian dikenal dengan Akta Final Helsinki 1975. Dalam hubungannya dengan hak asasi manusia, bagian terpenting dari Akta ini adalah Prinsip VII yang secara langsung menyinggung masalah hak asasi dan kebebasan fundamental manusia. Selain itu Akta Final ini memuat unsur-unsur dinamis bagi pembangunan sistem Eropa di masa depan tidak hanya dalam bidang politik dan ekonomi tetapi juga dalam implementasi hak-hak asasi manusia. Jelas bahwa hak asasi manusia merupakan salah satu unsur penting dalam perdebatan politik di Eropa.

Dilihat dari perspektif itu persoalan hak asasi manusia dalam konteks Eropa lebih banyak dilihat sebagai bagian dari proses detente antara Timur dan Barat yang bergantung tidak hanya pada hubungan antar negara dan sikap yang diambilnya tetapi juga pada pengakuan dan implementasi internasional hak asasi manusia. Kedua unsur itu sejauh ini dianggap sebagai salah satu syarat untuk meningkatkan dan mempertahankan hubungan dan kerja sama timbal-balik antara negara-negara di kawasan Eropa.

Dari apa yang dipaparkan di atas dapat dikatakan bahwa aplikasi kebijakan internasional hak asasi manusia secara memuaskan bukan saja sangat bergantung pada persamaan persepsi negara-negara di dunia mengenai konsepsi hak asasi manusia dan kebebasan fundamental tetapi juga bergantung pada keselarasan antara kebijakan nasional dan kebijakan internasional hak asasi manusia. Dilihat dari perspektif ini kebijakan hak asasi manusia tidak boleh dilaksanakan atas dasar pertimbangan ideologi, tetapi secara pragmatis demi kehidupan kemanusiaan yang lebih baik. Hal itu bisa dilakukan dalam kerangka hubungan bilateral maupun organisasi-organisasi multilateral.

ASPEK-ASPEK IMPLEMENTASI

Pengalaman selama tiga dasawarsa terakhir menunjukkan bahwa PBB merupakan forum internasional utama untuk menangani masalah hak asasi manusia. Hal ini antara lain terlihat dari diterimanya sekitar 20 dokumen internasional dalam kerangka PBB di bidang hak asasi manusia. Di antara dokumen-dokumen itu dua kovenan internasional 1966²sejauh ini merupakan dokumen hak asasi manusia yang paling banyak mendapat sorotan bukan saja karena mencakup hak-hak dalam berbagai segi kehidupan manusia tetapi juga merupakan dasar proteksi internasional hak asasi manusia secara keseluruhan.

Pada tahun 1969, Manouchehr Ganji, rapporteur khusus yang ditunjuk oleh Komisi Hak Asasi PBB untuk mengkaji hubungan antara hak asasi

nusia dan proses pembangunan, menyiapkan suatu studi mengenai masalah realisasi hak-hak ekonomi, sosial dan kebudayaan dalam kaitannya dengan masalah-masalah negara sedang berkembang. Laporan Ganji ini mempertimbangkan realisasi hak-hak itu di negara-negara kurang berkembang, Blok Soviet dan negara-negara anggota OECD. Inti laporannya adalah hasil suatu penelitian secara mendalam mengenai kondisi-kondisi ekonomi, demografi dan kesehatan di Dunia Ketiga yang pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari masalah hak asasi. Bagian penting dari laporan itu adalah kesimpulan dan rekomendasi yang mengaitkan implementasi hak asasi manusia dengan proses pembangunan dan masalah-masalah negara sedang berkembang.¹

Selain itu laporan Ganji juga menghidupkan kembali tuntutan Blok Soviet dan Dunia Ketiga bukan saja terhadap prioritas strategi hak ekonomi dan sosial tetapi juga terhadap prioritas strategi hubungan antara realisasi hak asasi manusia dan tingkat pembangunan suatu negara dan kebutuhan untuk merealisasi hak-hak ekonomi dan sosial lebih dahulu daripada hak-hak sipil dan politik.²

Masalah hak mana yang dianggap sebagai prioritas, apakah hak ekonomi, sosial dan kebudayaan atau hak sipil dan politik, mulai dipersoalkan secara serius pada akhir tahun 1960-an. Masalah ini kiranya bisa dikaji secara lebih dalam dari sudut arti *kewajiban* yang ditentukan oleh masing-masing kovenan internasional itu.

Pasal 2 (2) kovenan hak-hak sipil dan politik menentukan bahwa:

"Masing-masing negara peserta kovenan ini berjanji untuk menghormati dan memberi jaminan kepada semua individu yang berada di dalam wilayah dan yurisdiksinya hak-hak yang diakui dalam kovenan ini dan untuk mengambil langkah-langkah legislatif atau lainnya yang diperlukan untuk merealisasi hak-hak yang diakui dalam kovenan ini."

Sementara itu dalam ketentuan yang paralel kovenan hak-hak ekonomi, sosial dan kebudayaan dalam pasal 2-nya juga menekankan bahwa:

"Masing-masing negara peserta kovenan ini berjanji untuk mengambil langkah-langkah, baik secara individu maupun melalui bantuan dan kerja sama internasional, khususnya ekonomi dan teknik, dengan menggunakan sumber-sumber dayanya yang ada semaksimal mungkin demi semakin tercapainya realisasi secara penuh hak-hak yang diakui dalam kovenan ini, dengan segala cara yang semestinya."

Apa yang dilihat sebagai suatu kewajiban menurut ketentuan yang terakhir ini adalah usaha mencapai realisasi hak-hak yang tercantum dalam kovenan ini (kovenan hak ekonomi, sosial dan kebudayaan). Dilihat dari segi ini dan dari

¹Mengenai laporan Ganji lebih lanjut lihat Donnelly, "Recent Trends," hal. 637-638.

²*Ibid.*

hasil realisasi hak-hak ekonomi, sosial dan kebudayaan, dapat dikatakan bahwa hak-hak itu kiranya hanya mampu menciptakan pembangunan secara bertahap. Oleh sebab itu implementasi hak-hak sipil dan politik tidak bergantung pada tingkat pembangunan suatu negara. Implementasi hak-hak serupa kiranya lebih banyak bergantung pada kemauan politik negara itu sendiri. Dilihat dari perspektif ini tuntutan Blok Soviet seperti tersebut di atas sulit dipertahankan.

Salah satu prinsip dasar yang tercantum dalam Resolusi No. 32/130 tahun 1977 adalah bahwa realisasi hak-hak sipil dan politik tanpa hak-hak ekonomi, sosial dan kebudayaan adalah tidak mungkin. Sebagai konsekuensinya masalah hak-hak asasi manusia perlu dikaji secara global.¹ Hasil pengkajian ini sebagian besar akan bergantung pada interpretasi masyarakat internasional terhadap ketentuan-ketentuan internasional hak asasi manusia. Kalau interpretasi ini dianggap kontroversial, hal itu akan lebih banyak menghambat daripada mempercepat implementasi hak-hak asasi manusia melalui tindakan internasional.

Dalam perdebatan gagasan untuk mengkaji masalah hak-hak asasi secara global itu dirumuskan sebagai suatu desakan untuk menghindari kemungkinan dibicarakannya situasi hak-hak asasi manusia tertentu di beberapa negara oleh PBB. Dalam hubungan ini delegasi Blok Soviet di PBB menekankan bahwa masalah hak-hak asasi manusia merupakan masalah yang termasuk dalam yurisdiksi domestik suatu negara dan oleh sebab itu masalah hak-hak asasi manusia dan pelanggaran-pelanggaran bukan menjadi urusan PBB. Pandangan serupa itu kiranya bertentangan dengan prinsip yang dianut PBB selama ini, yaitu bahwa tindakan PBB di bidang hak-hak asasi manusia didasarkan pada prinsip kerja sama internasional.

Lagi pula, dimensi pelanggaran hak-hak asasi manusia bersifat internasional dan oleh sebab itu walaupun melibatkan kepentingan dan urusan dalam negeri suatu negara, PBB tetap mempunyai wewenang untuk melakukan penyelidikan terhadap situasi hak-hak asasi manusia di setiap negara. Sikap menentang terhadap prinsip ini akan berarti menjauhkan PBB dari proses implementasi internasional hak-hak asasi manusia dan membiarkannya terlibat hanya dalam bantuan teknik dan finansial serta mobilisasi opini publik internasional. Kalau polarisasi pandangan mengenai prinsip di atas berkembang sedemikian rupa dan sulit diatasi sehingga menghambat tugas-tugas PBB di bidang hak-hak asasi manusia, maka PBB harus memilih satu dari dua pilihan, yaitu menggantungkan implementasi hak-hak asasi manusia pada itikad baik negara-negara yang bersangkutan atau melakukan intervensi secara hati-hati.

¹Ibid. hal. 646-647.

Kalau PBB mau mengimplementasikan ketentuan-ketentuan internasional hak-hak asasi manusia secara efektif, maka pilihan intervensi adalah yang terbaik untuknya.

PENUTUP

Masalah hak asasi manusia sejak lama merupakan topik yang selalu diperdebatkan dan tercantum dalam agenda-agenda internasional. Inti perdebatan internasional mengenai masalah itu selain mencari mekanisme untuk menjamin hak-hak asasi manusia dan mencegah pelanggaran terhadapnya juga menanamkan pada masyarakat internasional arti penting penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia baik bagi kehidupan negara maupun hubungan antara negara. Tekad keras untuk mencapai tujuan ini terbukti dengan dibentuknya organisasi PBB pada tahun 1945 dan mencantumkan prinsip penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia di dalam Piagamnya sebagai salah satu tujuan utamanya.

Sesuai dengan tujuannya itu, Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 menerima Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia. Walaupun tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, Deklarasi Universal ini diterima sebagai hasil konkrit masyarakat internasional dalam memperjuangkan hak-hak asasi manusia di dunia. Lagi pula, selain dianggap sebagai kodifikasi komprehensif hak-hak asasi manusia yang diakui secara internasional, Deklarasi Universal itu juga diakui sebagai dasar lahirnya persetujuan-persetujuan internasional hak-hak asasi lainnya. Usaha untuk memajukan hak-hak asasi manusia melalui persetujuan-persetujuan internasional itu terutama harus dilihat bukan saja sebagai bagian dari usaha untuk mengatasi pembagian blok di dunia tetapi juga untuk mencapai demokratisasi hubungan internasional dan menciptakan kondisi-kondisi dalam skala nasional dan internasional sedemikian rupa sehingga bisa menjamin penghargaan dan perlindungan terhadap hak-hak individu dan bangsa.