

DILEMA PENCARIAN HAK ASASI DALAM SEJARAH INDONESIA*)

Oleh T. Mulya Lubis

Ada berbagai kalangan yang berpendapat bahwa hak asasi itu tidak berurat-berakar dalam masyarakat kita karena wawasan hak asasi itu sepenuhnya berasal dari alam pikiran Barat. Pendapat ini harus diartikan sebagai penghinaan terhadap beberapa elemen budaya bangsa kita yang memang sudah mengartikulasikan hak asasi manusia, seperti yang biasa ditemui pada *Lontara* masyarakat Bugis. Elemen senada juga bisa ditemukan pada budaya demokratis di Minangkabau, yang mengakui hak protes dan hak untuk berpindah dari suatu tempat ke lain tempat. Dan, tak kurang, di lingkungan masyarakat Jawa kita kenal apa yang disebut *pepe*: sejenis hak yang intinya sama dengan hak protes. Hanya saja artikulasi hak-hak ini tidak begitu *mengedepan*, dan ini ditafsirkan sebagai bukti bahwa hak asasi itu tidak berurat-berakar di masyarakat kita. Lebih lanjut, penghinaan ini telah mencoreng-moreng seluruh gerakan kemerdekaan kita, dan sebagian dari *the founding fathers* kita. Karena, pada hakekatnya, seluruh gerakan kemerdekaan kita adalah semangat mewujudkan "hak untuk merdeka, sebagai bangsa dan sebagai manusia" (Preamble UUD 45). Cobalah kita menyimak perincian pikiran-pikiran Kartini, Douwes Dekker, Cokroaminoto, Soekarno, Hatta, Sjahrir dan yang

lainnya — baik itu di surat-surat mereka, di karangan mereka, maupun di pledoi mereka. Semuanya berjuang untuk harkat dan martabat manusia yang lebih baik, sebuah perjuangan untuk *human dignity*. Dan puncak dari gerakan hak asasi manusia di Indonesia adalah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Dalam kurun waktu kemerdekaan ini setidaknya ada tiga periode sejarah di mana terjadi perdebatan intens mengenai hak asasi manusia (*human right discourse*), yaitu pada tahun 1945, tahun-tahun konstituante khususnya 1957-1959, dan di awal bangkitnya Orde Baru, 1966-1968. Di dalam ketiga periode inilah perjuangan untuk menjadikan hak asasi sebagai *sentral* dari kehidupan kita berbangsa dan bernegara terjadi. Tetapi, sayang sekali, justru di dalam ketiga periode ini wawasan hak asasi tersebut dikalahkan.

Perdebatan Pertama (1945)

Pada tahun 1945, dalam proses pembuatan

*) Tulisan ini semula dimaksudkan sebagai makalah untuk seminar mengenai hak-hak asasi manusia, yang diorganisasikan Majelis Sinergi Kalam (MASIKA) dan Southeast Asian Forum for Development Alternatives (SEAFDA), pada akhir tahun lalu. Karena satu dan lain alasan, seminar tersebut gagal dilaksanakan.

UUD 1945, meski Hatta dan Yamin begitu gigih memperjuangkan masuknya hak asasi dalam UUD, tetapi pada akhirnya yang tercapai adalah sejumlah *kompromi* yang cenderung merugikan hak asasi. UUD 1945, meski mengakui hak-hak asasi manusia, memberi pula hak pada negara untuk mengatur pelaksanaan hak-hak tersebut. Secara kebetulan Hatta memakai istilah "hak warga negara", bukan "hak asasi manusia". Meski Hatta sesungguhnya menunjuk pada hak asasi manusia, akan tetapi istilah "hak warga negara" ini secara teoretis sangat merugikan hak asasi karena dua hal. *Pertama*, karena ia memberikan legalitas pada negara untuk mengatur hak, sekaligus juga mengandaikan bahwa negara adalah sumber hak, dan karenanya berhak mengatur bahkan mencabut hak. Di sini negara bukanlah "*guardian of (human) right*" tetapi "*regulator of (human) right*". *Kedua*, istilah "hak warga negara" ini secara merta menolak paham yang mengatakan bahwa *hak asasi manusia adalah yang dimiliki oleh manusia karena ia lahir sebagai manusia*. Artinya, terlepas dari ada atau tidak adanya negara, hak-hak asasi manusia itu tetap melekat pada manusia. Dengan kata lain, hak asasi manusia itu tidak bertambah kuat atau bertambah lemah karena dia dimuat dalam UUD. Dan, kalau pun dimuat dalam UUD, maka di situ negara berperan sebagai "*guardian of (human) right*". Di sinilah terletak kekalahan gerakan hak asasi yang pertama: Dia dikalahkan oleh terminologi yang dia gunakan, yang *notabene* bertentangan dengan teori hak asasi yang berkembang sejak Perang Dunia II.

Mengapa Hatta menggunakan istilah "hak warga negara", bukan "hak asasi manusia"? Mengapa Hatta tidak menggunakan istilah "*the right of man*" seperti yang lazim dipakai banyak penulis hukum dan hak asasi? Pertanyaan ini masih belum bisa terjawab. Kita hanya bisa membuat beberapa dugaan. Sebagai mahasiswa Indonesia yang belajar di negeri Belanda, Hatta mungkin begitu terpuakau dengan revolusi Prancis yang melahirkan *Declaration des droits de*

l'home et du Citoyen tanpa menyadari bahwa istilah yang dia gunakan itu nantinya bisa disalahgunakan secara gampang, secara teoretis maupun praktis. Akan tetapi, kecemasan Hatta akan bahaya pemerintahan otoriter seperti Uni Soviet dan Jerman, seperti jelas terlihat menjelang Perang Dunia II, membuat Hatta berpendapat bahwa pemerintahan otoriter hanya bisa dicegah jika sejumlah hak warga negara dijamin.

Selain itu perlu juga dicatat, bahwa pada waktu UUD 1945 dibuat, istilah hak asasi manusia atau *human right* itu belum lagi diciptakan. Istilah hak asasi manusia baru diciptakan oleh Eleanor Roosevelt sebagai Ketua Komisi Hak Asasi Manusia PBB, ketika merumuskan *Universal Declaration of Human Right* pada tahun 1948, sebagai pengganti istilah *the right of man* yang lazim dipakai tetapi di berbagai tempat dirasakan sebagai tidak mencakup *the right of woman*. Meskipun istilah *the right of man* amat banyak digunakan, namun tidaklah jelas mengapa Hatta tidak menggunakan istilah tersebut ketika mengusulkan pasal-pasal hak asasi dalam UUD 1945.

Sudah tentu banyak orang bisa berdalil bahwa, terlepas dari istilah apa yang digunakan dalam UUD 1945, tujuan otentik (*original intent*) dari para pendiri negara ini adalah pemenuhan hak-hak asasi manusia. Akan tetapi akan sukar untuk membantah fakta sejarah, bahwa istilah "hak warga negara" telah mereduksi makna esensial dari "hak asasi manusia". Dalam konteks inilah kita harus melihat mengapa pikiran-pikiran Supomo tentang negara kekeluargaan, sebagai manifestasi dari teori integralistik (*integralistic staatsidee*), bukan saja menjadi dominan, tetapi juga melemahkan paham hak asasi manusia. Argumentasi Supomo, yang mengatakan bahwa tidak ada dualisme antara negara dan individual (*staat and staatsfreie Gessellschaft*), karena semua individu adalah bagian organik dari negara, telah membuat hak asasi manusia menjadi tidak relevan. Karena itu yang justru relevan adalah kewajiban asasi (*duties*) kepada negara.

Yang menarik dalam hal ini adalah acuan Supomo kepada Nazi Jerman sebagai model

negara integralistik yang kuat, di mana sang pemimpin (Fuehrer) muncul sebagai pimpinan tertinggi yang sekaligus bertindak sebagai bapak rakyat. Di sini Supomo menginginkan hadirnya sebuah negara yang kuat yang bisa saja totaliter, dan untuk ini ia tidak keberatan jika negara itu berbentuk monarki, bukan republik. Sekali lagi paham hak asasi manusia dikesampingkan.

Seiring dengan kekagumannya pada Nazi Jerman, Supomo juga mengacu pada Dai Nippon Jepang yang kurang lebih mencerminkan suatu negara dengan asas kekeluargaan yang diwujudkan dalam hubungan raja (Tenno) dengan rakyatnya. Buat Supomo, ini kurang lebih serupa dengan hubungan *kawulo-gusti*, suatu pola hubungan yang pada akhirnya akan menolak teori pemisahan kekuasaan, karena dianggap tidak sesuai dengan asas kekeluargaan. Yang ada dalam suatu negara kekeluargaan adalah seorang bapak negara (*benevolent father*) yang bertugas memomong anak-anaknya (rakyat). Teori pemisahan kekuasaan itu selalu sarat dengan kecurigaan antara yang satu dengan yang lain. Oleh sebab itulah Supomo menolak hak uji materil (*judicial review*), ketika hal itu diusulkan oleh Yamin. Alasannya, karena pada dasarnya hak uji materil ini dilandaskan pada rasa curiga. Padahal, dalam suatu negara berasas kekeluargaan, tidak boleh ada pikiran untuk curiga dengan orang lain. Di sini hak-hak asasi tidak akan beroleh lahan yang subur, karena sesungguhnya hak uji materil itulah yang dapat menjadi kendala dari keluarnya produk legislatif yang anti hak asasi manusia.

Secara konstitusional, negara integralistik sudah dikalahkan ketika UUD 1945 memilih negara hukum, bentuk republik, dan memuat pasal-pasal mengenai hak warga negara. Supomo sendiri, sejak diterimanya UUD 1945, telah berhenti meneruskan ide negara integralistik. Hanya saja, adalah tidak pada tempatnya melihat hak asasi manusia secara konstitusional semata. Sebab, yang paling menentukan adalah realitas sejarah dan realitas kultural itu sendiri. Dalam hal ini tidaklah berlebihan jika disimpulkan bahwa, meski ide negara integralistik itu ditolak secara konsti-

tusional, tetapi beberapa elemen pentingnya tetap digjaya. Rumus pasal-pasal hak asasi, yang bertitik-tolak dari paham hak warga negara dan paham negara kuat, jelas mendasarkan diri pada pikiran bahwa negara adalah sumber hak yang berperan sebagai pemberi, pengatur dan pencabut hak. Di sini teori hukum alam (*natural right theory*) ditolak secara mentah-mentah.

Perdebatan Kedua (1957-1959)

Setelah Pemilu tahun 1955, di dalam tubuh Badan Konstituante kembali kita menyaksikan perdebatan sengit mengenai hak asasi manusia, malah lebih sengit dari perdebatan pertama tahun 1945. Risalah Konstituante, khususnya dari Komisi Hak Asasi Manusia, dengan sangat lengkap merekam pikiran-pikiran yang berkembang tentang hak asasi manusia. Namun dapat disimpulkan bahwa hak asasi manusia memiliki banyak pendukung di antara anggota-anggota Konstituante, meski di sana sini ada beberapa penekanan yang berbeda.

Perlu dijelaskan di sini bahwa, secara konseptual perdebatan mengenai apakah Konstitusi Baru memuat "hak asasi manusia" atau "hak warga negara" juga mewarnai keseluruhan perdebatan. Sebagian anggota Konstituante, terutama dari golongan nasionalis, lebih menekankan arti penting hak warga negara keimbang hak asasi manusia, sementara beberapa dari golongan sosialis dan independen lebih menekankan perlunya hak asasi manusia diatur tanpa memisahkannya dengan hak warga negara.

Sayang, perdebatan ini tidak sampai *final* karena pada akhirnya Konstituante dibubarkan oleh Presiden melalui Dekrit 5 Juli 1959, dan rancangan Konstitusi Baru turut terkubur. Akibatnya, pikiran-pikiran mengenai perlunya "hak warga negara" diutamakan tetap hidup, malah dalam beberapa hal bisa tumbuh subur karena pada dasarnya UUD 1945 memberi lahan yang subur bagi menguatnya paham "hak warga negara".

Tak salah lagi pembubaran Konstituante tahun 1959 merupakan langkah mundur dalam perde-

batan hak asasi manusia, karena sesungguhnya sudah ada setidaknya 24 rumusan hak asasi yang disepakati oleh Komisi Hak Asasi, di samping rumusan pasal-pasal yang *pending*, menunggu rumusan baru. Seandainya rancangan Konstitusi Baru bisa disetujui, maka Konstitusi Baru tersebut akan bisa jadi *Human Rights Constitution* karena dia lebih lengkap dari UUD 1949 maupun UUD Sementara (1950). Lebih jauh Konstitusi Baru tersebut akan lebih lengkap dari Konstitusi Filipina sekarang, yang dijuluki sebagai "*Human Rights Constitution*".

Seperti di tahun 1945, ide kewajiban asasi kelihatannya juga muncul, hanya saja tidak terlalu dominan. Tetapi buat sebagian anggota Konstituante, pikiran Supomo, yang mengutamakan kewajiban asasi, masih cukup bergema, apalagi alasan yang digunakan dikaitkan dengan perlunya negara baru itu diperkuat (*nation building*). Suka atau tidak suka, kita melihat bahwa rapuhnya pemerintah menjelang Pemilu 1955 telah mendorong sebagian anggota Konstituante untuk memomorduakan hak asasi, apalagi secara bersama kita juga mendengar seruan Soekarno untuk memperkuat bangsa dan negara.

Selain itu harus juga disebutkan di sini bahwa pengaruh perdebatan hak asasi terutama di tingkat PBB cukup terasa di Konstituante. Di PBB ada upaya untuk menjabarkan *Universal Declaration of Human Rights*, yang pada akhirnya memecah pendapat anggota yang cenderung mengutamakan "hak sipil dan politik" di suatu pihak, dan anggota yang cenderung mengutamakan "hak sosial, ekonomi dan budaya" di lain pihak. Polarisasi ini pun terjadi di Konstituante. Golongan nasionalis dan komunis pada umumnya lebih bicara tentang arti penting dari hak sosial, ekonomi dan budaya, meskipun tidak bisa dikatakan bahwa mereka menolak hak-hak sipil dan politik. Hanya saja, hasil akhirnya berlainan. PBB pada akhirnya berhasil keluar dengan *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* di tahun 1966.

Sebaliknya, Konstituante turut terkubur secara prematur dengan segala perdebatannya.

Terlepas dari nasib tragis Konstituante, ada dua hal yang menarik yang perlu dicatat. Pertama, kuatnya tuntunan akan pemenuhan hak-hak wanita, terutama dari anggota-anggota wanita dari semua golongan. Kedua, banyaknya peninjauan hak asasi dilihat dari perspektif hukum Islam, yang pada prinsipnya mengakui arti penting hak asasi, tetapi masih mencari formulasi yang lebih tepat mengenai tempat dan perannya dalam konstitusi. Pandangan bahwa Islam adalah agama yang total membuat hak asasi menjadi tema sentral. Hanya saja, kesemuanya itu haruslah bersumber pada ajaran Islam. Pandangan ini tidak sepenuhnya diterima karena, untuk golongan bukan Islam, persoalan hak asasi ini hendak didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum internasional, apalagi Indonesia merupakan anggota dari PBB.

Sayang sekali, perdebatan hak asasi ini terhenti tanpa ada kelanjutannya, malah sering pula dikambinghitamkan seolah periode Konstituante ini merupakan cacat dalam sejarah Indonesia. Pendapat ini kurang berdasar. Malah, kita harus memperlakukan keseluruhan perdebatan di Konstituante sebagai kekayaan sejarah kita, dan khususnya bagi hak asasi manusia, perdebatan itu merupakan bukti sejarah dari komitmen sejarah akan arti penting hak asasi manusia.

Perdebatan Ketiga (1966-1968)

Pada awal kebangkitan Orde Baru, perdebatan hak asasi manusia muncul sebagai tema pokok. Kelihatannya hak asasi tidak semata-mata retorik, meski bisa juga disebutkan sebagai reaksi atas Demokrasi Terpimpin dan lain-lain sikap otoriter dari rezim Soekarno. Perdebatan itu begitu intens dan melibatkan semua pihak, pemerintah dan masyarakat, sehingga ada yang berpendapat bahwa ada semacam kebangkitan kembali (*revival*) dari hak asasi.

Dalam suasana kebangkitan inilah muncul ide untuk memiliki piagam hak asasi manusia yang kita kenal dengan "Piagam Hak-Hak Asasi dan

Hak-Hak serta Kewajiban Warga Negara". Namun, piagam ini mati sebelum tumbuh karena, meski sudah disiapkan oleh MPRS, rancangan piagam ini tidak berhasil diajukan ke Sidang Umum MPRS tahun 1968. Konon, Fraksi Karya Pembangunan dan ABRI menolak memberi mandat kepada MPRS yang sifatnya masih "Sementara", untuk membicarakan dan menetapkan piagam yang akan sangat penting artinya bagi kehidupan kebangsaan kita. Fraksi Karya Pembangunan dan ABRI berpendapat, akan lebih tepat jika piagam yang penting ini dipersiapkan oleh MPR hasil pemilu, bukan oleh MPR yang sifatnya sementara. Sayangnya setelah MPR hasil pemilu terbentuk, baik Fraksi Karya Pembangunan atau pun Fraksi ABRI tidak pernah mengajukan rancangan tersebut. Begitu juga Fraksi PPP, PDI dan Utusan Daerah.

Tentu orang bisa berdebat panjang tentang sebab-musabab terbunuhnya piagam di atas dengan menyalahkan partai politik, pemerintah atau masyarakat secara keseluruhan. Hanya saja, perdebatan tersebut akan terhenti sebagai pledoi, suatu pengakuan akan ketidakberdayaan.

Terlepas dari nasib tragis piagam tersebut, suasana pro hak asasi begitu dominan di sana dan berbagai usulan pun diperlihatkan. Di antara usulan tersebut adalah dibentuknya semacam badan non-departemen yang memonitor dan mengawasi peristiwa-peristiwa hak asasi manusia; diajarkannya mata pelajaran hak asasi dibangku-bangku sekolah; dan dibentuknya semacam peradilan administrasi negara untuk mengadili penyalahgunaan yang dilakukan oleh aparat-aparat negara. Kesemua ini menunjukkan bahwa keinginan untuk mengangkat harkat dan martabat manusia betul-betul kuat pada waktu itu. Sekali lagi sayang, bahwa suasana pro hak asasi ini pun surut bersamaan dengan menguatnya pikiran yang menomorsatukan pembangunan ekonomi dan menomorduakan pembangunan bukan ekonomi, termasuk hak asasi manusia. Tidak disadari bahwa sebetulnya pembangunan ekonomi itu juga merupakan perwujudan hak asasi manusia. Justru ujian keberhasilan pemba-

ngunan ekonomi terletak pada seberapa jauh dia berhasil meningkatkan harkat dan martabat manusia atau hak-hak asasi manusia. Jadi, adalah keliru kalau pembangunan ekonomi itu disejajarkan dengan pembangunan material semata.

Akan tetapi realitas sosial menunjukkan gejala mengerasnya dikotomi antara pembangunan ekonomi dan pemenuhan hak asasi manusia, dan teori "trade-off" lalu muncul sebagai pembenaran dari dikotomi itu. Yang jelas, dalam teori "trade-off" ini, pembangunan ekonomi dianggap lebih penting (*supreme*) dari pemenuhan hak asasi manusia, setidaknya pemenuhan hak asasi manusia ini sah untuk ditunda sampai pembangunan ekonomi berhasil. Pertanyaan lain tentu muncul: kapan pembangunan ekonomi bisa disebut berhasil?

Pemutlakan pembangunan ekonomi ini adalah juga alasan terbunuhnya "Piagam Hak Asasi" tahun 1968, meski ada alasan-alasan politik lainnya. Tetapi tanpa mencari sebab-musabab terbunuhnya piagam tersebut, satu hal pasti bisa disimpulkan, yakni bahwa piagam tersebut tetap mencerminkan dilema panjang sejarah hak asasi kita, suatu ambivalensi tentang hak asasi manusia, suatu hal yang bisa jadi berakar pada kebangungan menjatuhkan pilihan antara hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.

Mungkin ambivalensi ini sengaja dipertahankan karena secara simbolik bisa ditegaskan bahwa komitmen terhadap hak asasi tetap dianut, tetapi secara material yang diterapkan adalah hak warga negara. Kalau demikian adanya, kebangkitan kembali teori negara integralistik jelas berperan sebagai pengukuhan keberadaan hak-hak warga negara ketimbang hak-hak asasi manusia. Karena itu, dalam kerangka berpikir seperti ini, hak asasi itu bukanlah hak alam (*natural*), yang melekat karena seseorang lahir sebagai manusia, tetapi merupakan pemberian negara, dan karenanya wajar diatur dan jika perlu dicabut. Sumber hak adalah negara, bukan manusia. Di sini konsep hak asasi universal ditolak.

Perdebatan Keempat: Kapan?

Kita masih belum melihat tanda-tanda bakal

TINJAUAN

ada perdebatan keempat meski suara sayup-sayup terdengar di sana-sini. Hanya saja kata hak asasi manusia masih tetap dilihat sebagai kosa kata asing. Ada upaya untuk menghindar diri dari kata hak asasi manusia di hampir semua lapisan secara sadar dan tidak sadar, dan karena itulah terminologi seperti deregulasi politik, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan pembangunan manusia seutuhnya hadir dan lebih disukai.

Berbagai alasan taktis dan akademis dikemukakan, tetapi pada intinya kesemuanya itu merupakan perlambang dari ketidakberdayaan akan kelemahan kita sebagai manusia dan sebagai masyarakat. Sekaligus hal itu mencerminkan keperkasaan dari negara kuat (*strong state*).

Apakah itu suatu pesimisme? Bisa jadi. Tetapi pesimisme pun punya fungsi untuk menumbuh-

kan optimisme kalau pesimisme itu mampu membuka mata hati kita. Apa yang terjadi di Eropa Timur dengan runtuhnya rezim otoriter komunis harus meyakinkan kita bahwa perjuangan hak asasi manusia tidak akan bisa ditumpas oleh rezim seotoriter apa pun. Apa yang terjadi di Afrika Selatan dengan melemahnya sistem *apartheid* adalah hukum sejarah yang tidak bisa dilawan.

Masa depan hak asasi manusia pada akhirnya berpulang kepada kita, karena pemilihan harkat dan martabat itu jelas merupakan kewajiban kita sebagai manusia. Kalau berbuat masih merupakan kendala bagi kita, setidaknya kita bisa mulai berdebat, melakukan *human rights discourse*. Persoalannya adalah, kalau kita pun sudah kehilangan semangat untuk berdebat, maka kita bisa bilang selamat tinggal hak asasi manusia. ■

