

HAK ASASI MANUSIA: ANTARA PRINSIP UNIVERSAL DAN BIAS LOKAL

Oleh A.E. Priyono

HAK ASASI MANUSIA DALAM UUD 1945

H.M. Ridhwan Indra Ahadian

Jakarta: C.V. Haji Masagung, 1991,
xvi + 84 halaman.

INDONESIA/EAST TIMOR: THE SUPPRESSION OF DISSENT

Amnesty International

London: International Secretariat, July 1992,
27 halaman.

YAP THIAM HIEN, PEJUANG HAK ASASI MANUSIA

T. Mulya Lubis dan Aristides Katoppo (eds.)

Jakarta: Sinar Harapan, 1990,
148 halaman.

Ini adalah tiga buah bacaan yang menyoro-
ti tema yang sama, tetapi mengungkap dimensi
yang berbeda, tentang hak asasi manusia.
Kerangka yang bisa dipakai untuk memaha-
mi ketiganya sebagai *discourse* yang koheren,
tentang tema hak asasi di Indonesia, adalah bahwa
tiga pendekatan yang dipakai oleh masing-
masing bacaan itu menawarkan perspektif yang

saling melengkapi.

Yang pertama, *Hak Asasi Manusia dalam UUD 45*, menyoro-
ti aspek legal dan normatif tentang tema itu, sementara dua yang lainnya
menyoroti dimensi empiris keadaan hak asasi
manusia di Indonesia menurut pandangan suatu
lembaga internasional dan bagaimana keadaan
tersebut membuat seorang jurisdiktor terobsesi.

Karena sifatnya sebagai laporan mutakhir
tentang keadaan hak asasi di Indonesia, *Indo-
nesia/East Timor: The Suppression of Dissent* me-
nyediakan berbagai data mengenai pelaksanaan
hak asasi dalam suatu setting kekuasaan politik-
militar yang represif. Sementara itu buku terakhir,
Yap Thiam Hien, Pejuang Hak Asasi Manusia,
yang merupakan kumpulan kesan dan apresiasi
terhadap almarhum Yap Thiam Hien dari ber-
bagai koleganya, lebih merupakan profil yang
menggambarkan seorang pejuang hak asasi ma-
nusia di Indonesia dan dilema-dilema yang diha-
dapinya.

"Pemerintah Indonesia berulang kali menya-
takan bahwa ia tidak mentolerir pelanggaran ter-
hadap hak-hak asasi. Tetapi ia telah gagal melak-

sanakan investigasi yang tuntas dan terbuka atas ratusan laporan tentang pembunuhan ekstra-judisial, 'pencidukan' dan penyiksaan; sehingga karenanya tidak berhasil membawa para pelaku pelanggaran seperti itu ke meja hijau." Inilah kalimat pertama yang ditulis sebagai kesimpulan laporan Amnesty Internasional edisi Juli 1992 (hal. 17). Pernyataan yang bisa memancing perkara ini bukannya tanpa dasar. Sebelumnya, dalam hampir sepanjang halaman laporan itu digambarkan, bahwa suatu pola yang persisten dari apa yang dipandang mereka sebagai pelanggaran terhadap hak asasi bermotif politik, telah dilakukan pemerintah Indonesia selama hampir tiga puluh tahun terakhir ini.

Meliputi apa yang disebut eksekusi ekstra-judisial, "pencidukan" (*disappearance*), penyiksaan, penahanan politik, pengadilan yang tak jujur, dan hukuman mati, sebagian besar pelanggaran terjadi di wilayah-wilayah konflik bersenjata. Kasus paling mutakhir dari pelanggaran seperti itu terjadi "di wilayah-wilayah di mana pemerintah berusaha menangkal kelompok-kelompok oposisi bersenjata, seperti Aceh, Sumatra Utara, Iran Jaya dan Timor Timur." Walaupun demikian, hampir sepanjang tahun pelanggaran terjadi juga di banyak daerah, khususnya menyangkut pembatasan yang ketat terhadap kebebasan berbicara dan berkumpul. Khusus untuk kasus-kasus yang terakhir ini, dosen-dosen universitas, aktifis-aktifis Islam, mahasiswa, dan lain-lain, adalah di antara mereka yang menjadi subyek penangkapan, penyiksaan, dan penahanan yang sewenang-wenang" (hal. 4).

Banyak kasus lain yang diungkap oleh lembaga pembela hak asasi internasional yang selama 17 tahun tidak diizinkan masuk ke Indonesia itu. Selain mencatat apa yang telah seringkali diungkapkan dalam laporan-laporan edisi sebelumnya menyangkut jumlah korban antara 500.000 hingga satu juta jiwa dalam malapetaka G 30 S/PKI 1965, laporan tersebut juga mengingatkan kembali peristiwa pembunuhan misterius pada 1983-1985 yang memakan korban sebanyak sekitar 5.000 orang. Seperti terungkap dari nama

sandi operasinya, peristiwa itu memang merupakan suatu operasi misterius yang tidak pernah diproses melalui pengadilan.

Tak ketinggalan, laporan itu mencatat pula berbagai pelanggaran hak asasi manusia di Timor Timur sejak wilayah itu terintegrasi dengan RI pada 1975. Sebanyak 200.000 penduduk sipil, atau sepertiga jumlah penduduk keseluruhan ketika itu, mati: karena penyakit atau kelaparan; tetapi sebagian besar karena dieksekusi akibat keterlibatan politik. Tak terhitung pula yang dididuk, disiksa, atau ditahan tanpa proses hukum sama sekali.

Di Aceh, sejak 1989, pembunuhan-pembunuhan ekstra-judisial dilakukan dalam operasi serangan militer untuk menindas apa yang disebut gerakan "Aceh Merdeka". Operasi itu memakan korban tak kurang dari 2.000 orang mati. "Pemerintah mengakui adanya 'gangguan keamanan' di wilayah itu, tetapi juga mengatakan bahwa tuduhan tentang adanya pelanggaran hak asasi di Aceh merupakan isapan jempol belaka ... yang dilancarkan dengan maksud untuk mendiskreditkan Republik Indonesia di mata masyarakat internasional" (hal. 5).

Isu hak asasi manusia di Indonesia memang menjadi sangat rawan jika dihubungkan dengan sorotan internasional. Di mata internasional tampaknya pemerintah Indonesia sering dianggap tidak menggubris berbagai laporan rinci tentang tuduhan-tuduhan pelanggaran serupa. Bahkan sering terjadi berbagai lembaga internasional dilarang memasuki wilayah Indonesia untuk melakukan investigasi yang independen. Sejak terjadi insiden Santa Cruz misalnya, Timor Timur yang baru beberapa saat dibuka untuk masyarakat luar, ditutup kembali khususnya bagi lembaga-lembaga penyelidik hak asasi internasional.

Tampak bahwa kebijakan tentang pelaksanaan hak asasi manusia dianggap oleh pemerintah sebagai berada di dalam wilayah kedaulatan nasional yang tidak boleh dicampur-tangani oleh keterlibatan lembaga-lembaga asing. Februari yang lalu, misalnya, menyusul keputusan untuk menghentikan bantuan dari IGGI yang diketahui

Belanda, pemerintah menolak secara tegas berbagai upaya negara donatur untuk mengaitkan bantuan ekonomi mereka dengan isu hak asasi. Dikatakan bahwa usaha untuk memaksakan norma hak asasi yang "didasarkan pada nilai-nilai asing", tidaklah akan membuahkan hasil dan bahkan merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dan kedaulatan bangsa Indonesia.

Inilah sikap dan jawaban standar yang seringkali dikemukakan pemerintah menyangkut isu hak asasi di Indonesia. Yang lebih memprihatinkan lagi adalah bahwa isu tersebut, dalam kosa-kata politik mutakhir, telah diberi bobot yang sangat negatif. Ini misalnya terlihat dalam pernyataan Pangab, Jenderal Try Soetrisno, baru-baru ini, yang menyebutkan bahwa isu hak asasi, bersama isu-isu lain seperti demokratisasi, keterbukaan, lingkungan hidup, dikotomi sipil-militer, dan sebagainya, telah ditunggangi oleh apa yang disebut "unsur-unsur gerakan komunis generasi keempat."

Apa pun maknanya, ini berarti perjuangan penegakan hak asasi telah diperhadapkan secara frontal pada struktur kekuasaan Orde Baru. Dan inilah inti dari seluruh *concern* gerakan penegakan hak asasi di Indonesia, terutama sejak Orde Baru.

Di sini pula kita terkenang pada salah satu pokok soal yang secara vokal pernah disuarakan oleh Yap Thiam Hien sepuluh tahun lalu mengenai Undang-undang Pokok Pertahanan No. 20/1982. Salah satu pasal Undang-undang (UU) ini, yakni pasal 3, dinilai Yap sebagai telah memberikan kekuasaan yang tak terbatas kepada ABRI untuk mengambil tindakan dalam rangka menjaga negara kesatuan, Pancasila dan UUD 45 terhadap ancaman yang nyata atau semu, baik yang datang dari dalam maupun dari luar negeri (Yap Thiam Hien, hal. 61). Bagi Yap, kekuasaan ini begitu besar sehingga bisa menimbulkan eksekus penyalahgunaan karena tidak mensyaratkan adanya pengawasan dari DPR. Apa yang dianggap sebagai ancaman terhadap negara kesatuan, Pancasila, dan UUD 45, sepenuhnya merupakan

monopoli ABRI, karena lembaga inilah yang menurut UU tersebut diberi tugas untuk mempertahankan negara, termasuk di dalamnya mempersiapkan terhadap ancaman apa saja negara harus dipatahkan. Demikianlah, sebagai suatu kelompok kekuasaan, misalnya, ABRI jelas mempunyai bias dan kepentingannya sendiri dalam mempersiapkan ancaman-ancaman negara.

Keprihatinan Yap terhadap efek ekksesif UU ini sesungguhnya hanya merupakan sebagian kecil dari keprihatinannya yang lebih besar mengenai dominannya *Macht* (kekuasaan) atas *Recht* (hukum) di dalam suatu negara di mana perlindungan terhadap hak asasi tidak diberi jaminan legal yang lengkap dan efektif. *Concern* semacam ini mau tak mau akan mengarahkan perhatian kita pada pandangan Yap tentang perangkat konstitusional negara kita yang memberi kekuasaan lebih berat kepada sisi eksekutif. Sebagai seorang jurisdik yang sangat ahli dalam ilmu konstitusi, pandangannya jelas sekali terasa penting dan punya bobot khusus untuk diungkapkan kembali pada saat ini.

Mengenang kembali apa yang disampaikan Yap dalam sidang Konstituante pada bulan Mei 1959, ia secara sendirian menolak gagasan untuk kembali ke UUD 45 karena UUD itu mengandung banyak sekali kekurangan dalam jaminan terhadap hak asasi. Sebagaimana diketahui, Yap adalah satu-satunya orang di Konstituante yang tidak menginginkan Indonesia kembali ke UUD 45 setelah sebelumnya menggunakan Konstitusi RIS (1949-1950) dan UUDS 50 (1950-1959). Menurutnya, Indonesia memerlukan suatu konstitusi yang bertujuan untuk ... "menetapkan dan menjamin di dalam tubuhnya hak-hak dan kebebasan asasi, merumuskan dan membatasi kekuasaan pemerintah serta mengontrol pelaksanaan kekuasaan itu." Dan, lebih khusus lagi, suatu konstitusi yang menjamin adanya "hak dan kebebasan untuk berpikir, menulis, berserikat, berkumpul, berpartai-politik, serta melakukan mogok" (dikutip oleh Daniel S. Lev dan Adnan Buyung Nasution dalam buku ini, hal. 35, 50-51, dari pidato Yap Thiam Hien pada Sidang I, Rapat

TINJAUAN BUKU

ke-12, Sidang Konstituante, 12 Mei 1959).

Yap menilai bahwa dibandingkan dengan UUDS 50, UUD 45 jauh dari sempurna terutama dalam perlindungan dan jaminan terhadap berbagai hak dan kebebasan asasi, serta dalam hal besarnya kekuasaan yang diberikan kepada eksekutif. Dikatakannya bahwa sebaik apa pun konstitusi atau sistem pemerintahan suatu negara, hal itu tidak akan menjamin tegaknya surga di bumi. "Akan tetapi saya sebaliknya juga dapat memperhitungkan bahwa suatu konstitusi yang mempunyai kurang ketidaksempurnaannya adalah lebih baik daripada suatu konstitusi yang lebih banyak ketidaksempurnaannya" (hal. 36).

Apa yang mendasari pandangan dan keyakinan Yap ini adalah bahwa kendati pun UUD 45 merupakan "*meesterstuk*", suatu *masterpiece* untuk dijadikan dasar hukum bagi sistem pemerintahan yang stabil sebagaimana dikehendaki pada konteks tahun 1945 dan dikehendaki kembali pada 1959 melalui Demokrasi Terpimpin, namun sebagai konstitusi yang bisa menjamin tegaknya negara hukum yang demokratis, UUD 45 tidak memenuhi syarat-syarat minimum sebagai konstitusi. Yap misalnya memberikan contoh bahwa UUD 45 hanya memuat lima pasal mengenai hak asasi, yakni pasal 27 hingga 31, sementara UUDS memerlukan 28 pasal sendiri untuk merinci jaminan dan perlindungan yang lengkap tentang itu.

Kelemahan lain UUD 45 menurut Yap adalah berkenaan dengan masalah pemberian kekuasaan yang sangat besar kepada eksekutif, dalam hal ini Presiden, tanpa ada aturan yang tegas mengenai pertanggungjawabannya kepada MPR. Yap menilai bahwa menurut sistem UUD 45, di samping menguasai fungsi eksekutif, Presiden memiliki fungsi legislatif yang justru lebih besar ketimbang DPR. Ini karena fakta bahwa Presiden memiliki hak mutlak untuk menolak rancangan perundang-undangan yang diajukan DPR, artinya menolak rancangan lembaga legislatif. Di samping itu kekuasaan eksekutif yang dipegang Presiden ini pun tampaknya mengatasi kekuasaan yudikatif karena kenyataan bahwa anggota-anggota MA

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Kritik konstitusional dan legal yang diajukan Yap ini tidak perlu menunggu terlalu lama untuk dibuktikan kebenarannya, karena begitu Konstituante memutuskan untuk kembali ke sistem UUD 45, sistem liberal beralih ke sistem terpimpin. Pun setelah Orde Baru, semakin menguatnya kekuasaan eksekutif dengan implikasi melemahnya sektor legislatif dan yudikatif, merupakan fakta yang membuktikan kebenaran kritik Yap.

Stand-point yang sejak awal diambil Yap mengenai pranata-pranata legal dan konstitusional Orde Baru seperti terlihat di atas, memang bersifat skeptis. Dengan pemahaman atas skeptisisme inilah orang akan menangkap watak moral dari perjuangan Yap dalam penegakan hak asasi dan hubungannya dengan cita-cita negara hukum. Secara tepat sekali Daniel S. Lev menggambarkan sikap skeptis ini akhirnya "memperkuat pendapatnya agar sebaiknya orang tidak mengharapkan terlalu banyak dari, atau tergantung pada kebaikan hati, siapa saja yang memegang kekuasaan" (hal. 32). Karena itulah bisa dipahami bahwa gerakan penegakan hak asasi yang diperjuangkan Yap bukan saja merupakan gerakan yang mengambil jarak dari kekuasaan, tetapi juga membentenginya dengan institusi hukum. Demikianlah, "kalau bilah pagar yang mengitari kekuasaan negara terdiri atas jaminan hukum terhadap hak asasi manusia, tiang-tiang pagar itu terdiri atas institusi hukum" kata Lev (hal. 37).

Sikap dasar semacam inilah yang membuat Yap sering melakukan tuntutan-tuntutan politik yang keras menyangkut apa yang diperjuangkannya. Tak jarang karena sikapnya itu ia, seperti dikatakan Lev, sering dituduh sebagai terlalu "Barat", tuduhan yang lazim ditujukan kepada hampir semua reformis politik, bahkan hingga sekarang.

Tapi persis pada titik inilah dilema yang dihadapi Yap menjadi dilema yang dihadapi oleh hampir semua yang menyuarakan pembelaan atas hak asasi. Tetapi, mengutip sekali lagi apa yang dikatakan Lev, kita akan bisa lebih memahami

persoalannya yang paling inti. "Bagi Yap, ... soalnya bukan mengikuti begitu saja contoh Eropa dan menyingkirkan model lokal yang memiliki integritasnya sendiri, namun sebaliknya menghadapi langsung persoalan dalam negeri yang memerlukan koreksi. Usul reformasinya untuk menekankan efektifnya lembaga (kekuasaan) yang responsif, bertanggungjawab, adil, dan *legitimate*, bersumber pada pemikiran politik yang universal, karena persoalannya memang bersifat universal" (hal. 33).

Oleh karena itulah tuduhan "Barat", "liberal" dan tuduhan-tuduhan lain yang serupa terhadap gerakan perjuangan hak asasi, jelas sekali bukan saja mengabaikan inti persoalan ini, tetapi juga mengandung bias kepentingan kekuasaan yang sangat besar.

Karena pendekatannya yang normatif, Ridhwan Indra Ahadian, dengan bukunya *Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945*, cenderung mengabaikan bias ini ketika dengan yakin ia mengatakan bahwa hampir semua pasal yang berhubungan hak asasi dalam UUD 45, bersumber dari khasanah lokal. Pernyataan semacam ini sebenarnya tidak menjelaskan apa-apa, bahkan akan memiliki konotasi *status-quois* tertentu, jika dihadapkan di satu pihak pada aura gerakan pembelaan hak asasi yang kini semakin mengalami

unive salisasi, sementara di pihak lain pada adanya kecenderungan di negara-negara otoriter untuk melakukan domestikasi isu hak asasi pada norma-norma lokal.

Dengan demikian menjadi semakin jelas bahwa kendati pun ada bukti kuat bahwa sumber-sumber lokal itu menjadi basis pandangan hak asasi a la Indonesia, prinsip-prinsip universalnya tetap tidak bisa dipungkiri. Sebagaimana dibuktikannya sendiri, dia misalnya menemukan kesesuaian prinsipil antara semua pasal hak asasi dalam UUD 45 dengan prinsip-prinsip *Universal Declaration of Human Rights*: antara pasal 27 (1) UUD 1945 dengan pasal 7 Deklarasi; pasal 27 (2) dan pasal 34 UUD 1945 dengan pasal 25 (1 dan 2) Deklarasi; pasal 28 UUD 1945 dengan pasal 18 dan 19 Deklarasi; pasal 31 (1 dan 2) UUD 1945 dengan pasal 26 (1, 2 dan 3) Deklarasi, dan seterusnya.

Demikianlah, pada akhirnya prinsip-prinsip lokal itu, dalam rangka mengefektifkan imperatif-imperatif politisnya, tidak perlu ditafsirkan kembali secara domestik, tetapi justru harus diuniversalisasikan. Dalam kerangka inilah, hak asasi bagaimana pun argumen lokalnya, akan memperoleh pengertiannya yang sejati, karena akan terhindar dari kepentingan untuk menyembunyikan bias-bias kekuasaan. ■