POLITIK HUKUM HAM DI INDONESIA

Endrik Safudin[♣]

Abstrak: *Hukum lahir untuk memberikan perlindungan, keadilan dan kepastian dalam setiap dimensi pergaulan kehidupan bermasyarakat dan bernegara baik individu maupun kelompok. Pada konteks inilah hukum memberikan jaminan dan prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Inilah tujuan ideal dari adanya hukum.Tujuan mulia hukum ini akan mudah di realisasikan ketika politik hukumnya jelas. Namun dalam kenyataannya, terjadinya pelanggaran HAM tidak dapat dibantahkan meskipun sejak awal negara Indonesia menganut prinsip negara hukum dan demokrasi. Kasus-kasus pelanggaran HAM dimasa lalu menjadi hutang yang harus diselesaikan. Karena itulah, salah satu persoalan dimasa sekarang adalah bagaimana menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi dimasa lalu serta bagaimana menyiapkan perangkat hukum yang lebih responsif agar di masa mendatang pelanggaran-pelanggaran HAM, terutama yang dilakukan oleh negara dapat dihindari. Lebih lanjut, penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu menjadi kunci untuk penegakan HAM di Indonesia di masa mendatang. Disinilah makna politik hukum HAM di Indonesia yaitu merancang peraturan hukum yang lebih responsif. Oleh karena itu, untuk menciptakan politik hukum HAM di Indonesia yang lebih responsif lebih dulu harus mengkaji perjalanan HAM di Indonesia melalui penelusuran sejarah. Karena dengan penelusuran sejarah dapat mengetahui bagaimana konsep HAM di masa lalu telah dibuat dan bagaimana seharusnya konsep HAM itu dibuat untuk membangun masa depan yang lebih baik. Untuk itu diperlukan komitmen yang tinggi dari pemerintah untuk membangun politik hukum HAM di Indonesia.*

[♣] Jurusan Syari'ah dan Ekonomi Islam STAIN Ponorogo

Kata Kunci: *politik hukum, Hak Asasi manusia, konstitusi, penegakan dan perlindungan hukum.*

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip negara hukum dan demokrasi ternyata masih banyak melakukan pelanggaran atas Hak Asasi Manusia (HAM), baik pelanggaran yang masif dan berat. Misalnya, pembantaian masal 1965, peristiwa Tanjung Priok pada tahun 1984, Penembakan Misterius "Petrus", Semanggi I, Semanggi II, dan peristiwa Mei 1998 merupakan sebagian kasus-kasus pelanggaran HAM di indonesia.

Prinsip negara hukum dan demokrasi merupakan hubungan yang tidak dapat dipisahkan dengan konsep HAM. Konsep HAM, negara hukum, dan demokrasi, merupakan *interplay* satu sama lain. HAM dan demokrasi tanpa hukum akan menciptakan individualisme dan egoisme kelompok. Sementara negara hukum yang *content*-nya tanpa adanya pengakuan HAM dan demokrasi akan menciptakan kekuasaan yang otoriter.

Konsepsi HAM dan demokrasi dalam perkembangannya sangat terkait dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus

merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi[1] adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.[2]

Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip negara hukum ini sejak awal telah terwujud dalam pembukaan, batang tubuh dan bunyi penjelasan UUD 1945. Dalam isi pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 yang secara tegas menyebutkan adanya prinsip demokrasi dan pengakuan serta perlindungan HAM. Bahkan adanya konstitusi itu sendiri merupakan bukti pula bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum dan demokrasi, sebab secara sosio-legal dan sosiokultural adanya konstitusi itu merupakan konsekuensi dari penerimaan prinsip negara hukum dan demokrasi.[3]

Namun dalam kenyataannya, terjadinya pelanggaran HAM tidak dapat dibantahkan meskipun sejak awal negara Indonesia menganut prinsip negara hukum dan demokrasi. Kasus-kasus pelanggaran HAM dimasa lalu menjadi hutang yang harus diselesaikan. Karena itulah, salah satu persoalan dimasa sekarang adalah bagaimana menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi dimasa lalu serta bagaimana menyiapkan perangkat hukum yang lebih responsif agar di masa mendatang

---

[1] Konstitusi dalam pandangan Soetandyo Wignjosobreoto sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam ihwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu. Ketika dimengarti sebagai konfigurasi konstitusionalisme yang total, pada hakikatnya adalah sebuah kontrak. Lihat, Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Masalah* (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), 403-406.

[2] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), Edisi Revisi, 152-162.

[3] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 141.

pelanggaran-pelanggaran HAM, terutama yang dilakukan oleh negara dapat dihindari. Lebih lanjut, penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu menjadi kunci untuk penegakan HAM di Indonesia di masa mendatang. Disinilah makna politik hukum HAM di Indonesia yaitu merancang peraturan hukum yang lebih responsif.

Pembahasan politik hukum HAM di Indonesia tidak bisa terlepas dari kajian-kajian bagaimana proses munculnya HAM dalam konstitusi. Selain itu juga dipengaruhi oleh kasus-kasus pelanggaran HAM yang telah terjadi di masa lalu. Hal ini karena bagaimanapun proses dimasukkannya HAM dalam konstitusi sangat mempengaruhi pembentukan dan penegakan HAM. Begitu juga kasus-kasus dimasa lalu yang telah menjadi hutang menuntut untuk dicari penyelesaiannya, terutama yang sifatnya masif dan dilakukan oleh aparat yang dalam banyak kasus merupakan pelanggaran HAM berat. Penyelesaian tersebut dalam rangka untuk kepentingan penegakan HAM di masa mendatang.

Oleh karena itu, untuk menciptakan politik hukum HAM di Indonesia yang lebih responsif lebih dulu harus mengkaji perjalanan HAM di Indonesia melalui penelusuran sejarah. Karena dengan penelusuran sejarah dapat mengetahui bagaimana konsep HAM di masa lalu telah dibuat dan bagaimana seharusnya konsep HAM itu dibuat untuk membangun masa depan yang lebih baik.

Dalam konteks ini, Von Savigny "bapak sejarah hukum" yang telah menghasilkan aliran historis (sejarah) menelurkan tesis bahwa perbincangan sejarah hukum mempunyai arti penting dalam rangka pembinaan hukum nasional. Melalui sejarah hukum kita akan mampu menjajaki berbagai aspek hukum Indonesia pada masa yang lalu, hal mana akan dapat memberikan bantuan

kepada kita untuk memahami kaidah-kaidah serta institusi-institusi hukum yang ada dewasa ini dalam masyarakat bangsa kita.[4]

Apa yang sejak lama disebut sebagai sejarah hukum, sebenarnya tak lain merupakan arti penting dari pada penelaahan sejumlah peristiwa-peristiwa yuridis dari zaman dahulu yang disusun secara kronologis. Sejarah adalah suatu proses, jadi bukan sesuatu yang berhenti, melainkan sesuatu yang bergerak, bukan mati, melainkan hidup. Hukum sebagai gejala sejarah berarti untuk pertumbuhan yang terus-menerus. Pengertian tumbuh membuat dua arti yaitu perubahan dan stabilitas. Hukum tumbuh, berarti bahwa ada terdapat hubungan yang erat, sambung-menyambung atau hubungan yang tak terputus-putus antara hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau. Hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau merupakan satu kesatuan. Itu berarti, bahwa kita dapat mengerti hukum kita pada masa kini, hanya dengan penyelidikan sejarah, bahwa mempelajari hukum secara ilmu pengetahuan harus bersifat juga mempelajari sejarah.[5]

Pada konteks ini, setiap negara mempunyai hukum yang eksistensinya juga tak bisa dilepaskan dari perkembangannya di masa lampau (sejarah). Hukum yang tumbuh di suatu negara yang terus-menerus adalah proses sambung-menyambung atau hubungan yang tak terputuskan dari proses yang melatarbelakangi lahirnya hukum itu di masa lampau. Oleh karena itu, suatu produk hukum dipengaruhi oleh hubungan-hubungan dan perimbang-perimbangan kemasyarakatan yang ditentukan dari aspek-aspek atau faktor-faktor yang berperan dalam proses penciptaan dan

[4] Soerjono Soekanto, *Pengantar Sejarah Hukum* (Bandung: Alumni, 1986), 9.

[5] L.J. Van Apeldroon, *Pengantar Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Pradnya Paramita, 2001), 417.

perkembangannya,[6] baik faktor-faktor politik, ekonomis, religi-ideologis dan kultur budaya.[7]

Dengan demikian, sejarah merupakan proses terbentuknya kedewasaan dari sebuah produk hukum. Kedewasaan tersebut dapat dilihat dan ditelusuri dari proses lahir dan perkembangan dari produk hukum tersebut yaitu suatu keadaan sosial yang melatarbelakangi lahirnya produk hukum. Baik konteks politik, ekonomis, religi-ideologi dan kultur budaya yang mengiringi lahirnya suatu produk hukum.

Dalam konteks Perkembangan dan penegakan HAM di Indonesia ternyata berkorelasi dengan konfigurasi politik yang mengiringinya.[8] Hal inilah yang mempengaruhi pasang surut perlindungan HAM di Indonesia. Kasus-kasus HAM seperti pembantaian Massal 1965, Penembakan Misterius "Petrus", Semanggi I, Semanggi II, peristiwa Mei 1998 dalam penegakannya sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik sehingga menyebabkan kasus-kasus tersebut seakan menjadi terlupakan bahkan sengaja dilupakan.

Pada konteks inilah, pembahasan mengenai isu pelanggaran HAM, seperti pernah di uraikan oleh Weschler Lawrence, yang terjadi sebenarnya adalah sebuah kondisi yang menunjukkan bahwa setiap orang tahu mengenai kebenaran dan atau apa yang terjadi sesungguhnya. Tahu siapa pelaku kekerasan dan apa-apa yang dilakukan. Pelaku kekerasan juga tahu bahwa setiap orang juga tahu bahwa pelaku kekerasan tahu setiap orang tahu mereka

---

[6] Emeritus John Gillisen & Emiritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum: Suatu Pengantar* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2005), 91.

[7] *Ibid*.

[8] Nia Kania Winayanti, *Dasar Hukum Pendirian dan Pembubaran Ormas* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011), 40.

pelakunya. Namun, soalnya bukan terletak pada posisi "saling tahu" ini, melainkan pada tindakan untuk "mengakui" bahwa ada tindakan pelanggaran dan melakukan pelanggaran.[9]

Pada titik inilah politik hukum HAM menjadi sesuatu yang penting dalam masyarakat modern, dimana demokrasi mendapat tempat yang istimewa. Karena itulah, tingkat kesadaran harus tetap hidup, tetap *eling* dan waspada membangun kekuatan ingatan sosial ditengah-tengah para pemimpin dan politikus yang suka-suka lupa dan berlagak lupa-lupa. Kita mesti melawan lupa, seperti kata Milan Kundera: *"the struggle of man against power is the struggle of memory against forgetting."* Namun, dalam penegakan tersebut harus tetap dalam kesadaran untuk menghormati HAM tanpa melupakan Kewajiban dasar manusia sendiri.

Penulis akan mencoba membedah persoalan HAM dari aspek politik hukum dengan melihat perangkat dan formulasi hukum yang tersedia di dalam konstitusi dan didalam perangkat hukum pelaksanaannya. Penglihatan aspek politik hukum tidak bisa dilepaskan dari sejarah karena dengan penglihatan terhadap sejarah dapat diketahui bagaimana politik hukum HAM telah dibuat dan bagaimana seharusnya politik hukum HAM itu dibuat untuk membangun masa depan yang lebih baik, yakni kehidupan yang bersih dari pelanggaran-pelanggaran HAM.

POLITIK HUKUM

Politik hukum adalah suatu konsep tentang pembentukan hukum yang diberlakukan di dalam masyarakat, bangsa dan negara dan diarahkan untuk mewujudkan tujuan bersama. Dalam konsep

[9] Sita Aripurnami, *Tragedi di Bulan Mei,* Mitra, 5, 2001. Sebagaimana dikutip Islah Gusmian*, Pantat Bangsaku, Melawan Lupa di Negeri Para Tersangka* (Yogyakarta: Galang Press (anggota IKAPI, 2004)), 105.

ini menurut pandangan Bernard L. Tanya, politik hukum, lebih mirip suatu etika, yang menuntut agar suatu tujuan yang dipilih harus dapat dibenarkan oleh akal sehat yang dapat diuji, dan cara yang ditetapkan untuk mencapainya haruslah dapat di tes dengan kriteria moral.[10]

Moh. Mahfud MD mengartikan politik hukum sebagai "*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.[11]

Lebih lanjut, Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam merumuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.[12]

---

[10] Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), 2-3.

[11] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), ed. Revisi, cet. 4, 1.

[12] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), cet. III, 352-353.

Berbagai definisi yang dikemukakan di atas mengantarkan pemahaman pada kita bahwa studi politik hukum mencakup *legal policy* (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang terkait dengan itu. Jadi ada perbedaan cakupan antara politik hukum dan studi politik hukum, yang pertama lebih bersifat formal pada kebijakan resmi sedangkan yang kedua mencakup kebijakan resmi dan hal-hal lain yang terkait dengannya.

Dengan demikian, studi politik hukum mencakup, sekurang-kurangnya tiga hal yaitu[13]: *pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; *kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya (poleksosbud) atas lahirnya produk hukum; *ketiga*, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.

Dalam pandangan Bernard L. Tanya, ruang lingkup politik hukum mencakup tiga hal: (i) tujuan (ideal) yang hendak dicapai melalui hukum, (ii) cara/metode yang tepat untuk mencapai tujuan itu, dan (iii) konfigurasi hukum yang efektif mewujudkan tujuan tersebut.[14]

Pada konteks ini, politik hukum harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku dinegara yang bersangkutan. Pada konteks Indonesia tujuan dan sistem itu terkandung di dalam pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila, yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum. Program legislasi nasional (prolegnas) dapat disebut sebagai contoh tentang politik hukum, tetapi ia hanya bagian dari ilmu politik hukum.

---

[13] Mahfud MD, *Politik,* 3.

[14] L. Tanya, 6-7.

Hak Asasi Manusia (HAM)

Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), merupakan bagian dari prinsip perlindungan hukum. Istilah HAM di Indonesia, sering disejajarkan dengan istilah hak-hak kodrat, hak-hak dasar manusia, *natural rights, human rights, fundamental rights, gronrechten, mensenrechten, rechten van den mens* dan *fundamental rechten*. Menurut Philipus M Hadjon, di dalam hak (*rights*), terkandung adanya suatu tuntutan (*claim*).[15]

Pengertian HAM berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia

HAM merupakan serangkaian hak individu yang diformulasikan secara formal melalui resolusi majelis umum PBB nomor 217 A (III) tanggal 10 desember 1948. Dalam deklarasi PBB tersebut, secara detail tercantum hal-hal menyangkut hak-hak individu di antaranya adalah:

1. Hak-hak yang sama dalam konteks kemerdekaan sejak dilahirkan
2. Hak kebebasan untuk memperoleh penghidupan dan keselamatan
3. Hak untuk bebas dari tindakan perbudakan

[15] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia (suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan pembentukan peradilan administrasi)*, Peradaban, 2007, 33-34.

4. Hak kebebasan dalam beragama dan berideologi
5. Hak untuk memperoleh suaka politik
6. Hak untuk membentuk keluarga/nikah guna melanjutkan keturunan dan lain-lain

Menurut Darji Darmodiharjo, HAM adalah hak-hak dasar atau hak-hak pokok yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak-hak asasi ini menjadi dasar daripada hak-hak dan kewajiban yang lain. Sedangkan menurut Padmo Wahjono, HAM adalah hak yang memungkinkan orang hidup berdasarkan suatu harkat dan martabat tertentu (beradab).

Dalam konteks yang sama, pengertian HAM ditemukan pula dalam ketetapan MPR-RI No. XVII/MPR/1998 tentang HAM, angka I huruf D butir 1 yang menyebutkan bahwa HAM adalah hak sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, yang melekat pada diri manusia, bersifat kodrati, universal, dan abadi, berkaitan dengan harkat dan martabat manusia.

Sedangkan Sri Soemantri membedakan HAM ke dalam hak-HAM klasik *(deklassieke grondrechten*) dan hak-HAM sosial *(de sosiale grondrechten)*. Yang dimaksud hak-HAM klasik adalah HAM yang timbul dari eksistensi manusia. Hak asasi ini antara lain seperti hak untuk bermusyawarah dan berkumpul, hak untuk menyatakan pendapat baik secara lisan maupun tertulis, dan hak untuk menganut agama tertentu. Adapun yang dimaksud HAM sosial ialah hak-hak yang berhubungan dengan kebutuhan manusia, baik yang bersifat lahiriah maupun rohaniah. Hak ini pada hakikatnya berkenaan dengan hak manusia atau warga negara untuk hidup bahagia dalam masyarakat negara.

Soetandyo Wignjosoebroto berpendapat bahwa HAM adalah hak yang melekat secara kodrati pada setiap makhluk yang

dilahirkan dengan sosok biologis manusia, yang memberikan jaminan moral dan menikmati kebebasan dari segala bentuk perlakuan yang menyebabkan manusia itu tak dapat hidup secara layak sebagai manusia yang dimuliakan Allah, yang oleh sebab itu tak mungkin dialihkan kepada (apalagi dirampas oleh) siapa pun, kepada/oleh para pengemban kekuasaan negara sekalipun, kecuali untuk dikurangkan atas dasar persetujuan para penyandang hak itu lewat proses-proses legislatif yang benar-benar representatif demi tertegaknya hak-HAM lain sesama dalam kehidupan masyarakat.[16]

POLITIK HUKUM HAM ADALAH KEBIJAKAN HUKUM HAM

Politik hukum HAM adalah kebijakan hukum HAM (*human right legal policy*) tentang penghormatan (*to respect*), pemenuhan (*to fulfill*) dan perlindungan HAM (*to protect*). Kebijakan ini bisa dalam bentuk pembuatan, perubahan, pemuatan pasal-pasal tertentu, atau pencabutan peraturan perundang-undangan.[17] Dalam pandangan Moh. Mahfud MD, implementasi politik hukum dapat berupa[18]: (a) pembuatan hukum dan pembaruan terhadap bahan-bahan hukum yang dianggap asing atau tidak sesuai dengan kebutuhan dengan penciptaan hukum yang diperlukan; dan (b) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para anggota penegak hukum.

---

[16] Wignjosoebroto, *Hukum*, 436.

[17] Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Ham* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), 18.

[18] Mahfud MD, *Politik*, 182.

Politik hukum HAM pada aspek penghormatan adalah kebijakan yang mengharuskan negara untuk tidak mengambil langkah-langkah yang akan mengakibatkan individu atau kelompok gagal meraih atau memenuhi hak-haknya. Sementara pemenuhan adalah bagaimana negara harus mengambil tindakan legislatif, administratif, anggaran, yudisial atau langkah-langkah lain untuk memastikan terealisasikannya pemenuhan hak-hak. Sedangkan perlindungan adalah bagaimana negara melakukan kebijakan guna mencegah dan menanggulangi dilakukannya pelanggaran sengaja atau pembiaran.[19]

Munculnya politik hukum HAM telah berlangsung berabad-abad lamanya, banyak fakta historis yang menunjukkan jejak-jejak perjuangan HAM dimaksud, baik yang diterangkan melalui sejarah pembebasan budak, penghormatan atas hak-hak perempuan, kesamaan kedudukan sesama manusia dalam ajaran agama, maupun jejak-jejak sejarah perjuangan kaum bawah untuk keluar dari penindasan oleh penguasa pada zaman kerajaan di masa lalu.

Dalam perkembangan negara modern, persoalan politik hukum Hak Asasi Manusia (HAM) bukan hanya sekadar sebuah konsep yang berdiri sendiri tetapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konsep negara hukum secara keseluruhan. Artinya, HAM merupakan satu kesatuan dengan prinsip-prinsip negara modern. Dalam konteks ini, Mahfud MD mengemukakan, ada tiga prinsip kehidupan bernegara yang saling terkait dan lahir dari suatu filsafat politik zaman pencerahan, yaitu demokrasi, negara hukum, dan perlindungan HAM.[20]

---

[19] *Ibid*.

[20] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 157-158. Lebih lanjut Mahfud MD menegaskan bahwa

Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap HAM, merupakan bagian dari prinsip perlindungan hukum. Istilah HAM di Indonesia, sering disejajarkan dengan istilah hak- hak kodrat, hak-hak dasar manusia. *natural rights, human rights, fundamental rights, gronrechten, mensenrechten, rechten van den mens* dan *fundamental rechten.* Menurut Philipus M Hadjon, di dalam hak (*rights*), terkandung adanya suatu tuntutan (*claim*).[21] Pengertian HAM berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

PROSES LAHIRNYA HAM DALAM KONSTITUSI INDONESIA

Pada waktu menyusun konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945, terjadi perdebatan pandangan antara politik hukum HAM Soekarno dan Supomo di satu sisi, serta M. Yamin dan M. Hatta disisi lain, mengenai apakah hak warga negara perlu dicantumkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar?.

Soekarno dan Supomo mengajukan pendapat bahwa hak-hak warga negara tidak perlu dicantumkan dalam pasal-pasal

ketiga hal tersebut lahir dari filsafat yang mengutamakan persamaan kedudukan dan hak umat manusia. Dasarnya yang utama ialah filsafat yang mengatakan bahwa manusia itu lahir dalam kesadaran bebas dan dengan kedudukan yang sama, tanpa kasta, dan membawa hak-hak dasar yang diberikan oleh Tuhan.

[21] M. Hadjon, *Perlindungan*, 33-34.

konstitusi. Penolakan Soekarno dan Supomo tersebut didasarkan pada pandangan mereka mengenai dasar negara yang dalam istilah Soekarno disebut dengan "*Philosofische grondslag*" atau dalam istilah Supomo disebut "*Staatsidee*" yang tidak berlandaskan pada faham liberalisme dan kapitalisme. Menurut pandangan Soekarno, jaminan perlindungan hak warga negara itu yang berasal dari revolusi Prancis, merupakan basis dari faham liberalisme dan individualisme yang telah menyebabkan lahirnya imperialisme dan peperangan antara manusia dengan manusia. Soekarno menginginkan negara yang mau didirikan itu didasarkan pada asas kekeluargaan atau gotong royong, dan karena itu tidak perlu dijamin hak warga negara di dalamnya.[22]

Sedangkan Supomo menolak dicantumkannya hak warga negara dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar dengan alasan yang berbeda. Penolakan Supomo didasarkan pada pandangannya mengenai ide negara integralistik (*staatsidee* integralistik), yang menurutnya cocok dengan sifat dan corak masyarakat Indonesia. Menurut faham tersebut negara harus bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun. Dalam negara yang demikian itu, tidak ada pertentangan antara susunan hukum *staat* dan susunan hukum individu, karena individu tidak lain ialah suatu bagian organik dari *Staat*.[23] Makanya hak individu menjadi tidak relevan dalam paham negara integralistik, yang justru relevan adalah kewajiban asasi kepada negara. Paham inilah yang mendasari argumen Supomo.

---

[22] Dikutip dari pidato Soekarno tanggal 15-7-1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), 352. Lihat juga, Satya Arinanto, *HAM Dalam Transisi Politik di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), 8.

[23] *Ibid.*

Sebaliknya, Mohammad Hatta dan Muhammad Yamin tegas berpendapat perlunya mencantumkan pasal mengenai kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan di dalam Undang-Undang Dasar. Perdebatan dalam sidang-sidang BPUPKI tersebut merupakan tonggak penting dalam diskursus politik hukum HAM di Indonesia, yang memberi pijakan bagi perkembangan wacana politik hukum HAM periode-periode selanjutnya.

Mengapa Hatta dan Yamin bersikeras menuntut dicantumkannya hak warga negara dalam pasal-pasal Konstitusi? Hatta setuju dengan penolakan terhadap liberalisme dan individualisme, tetapi ia kuatir dengan keinginan untuk memberikan kekuasaan yang seluas-luasnya kepada negara, bisa menyebabkan negara yang ingin didirikan itu terjebak dalam otoritarianisme.[24] Begitu juga dengan Yamin. Ia berpendapat bahwa "Aturan dasar tidaklah berhubungan dengan liberalisme, melainkan semata-mata satu kesemestian perlindungan kemerdekaan, yang harus diakui dalam Undang-undang Dasar."[25]

Pendapat kedua pendiri bangsa ini didukung oleh anggota BPUPKI lainnya, Liem Koen Hian, yang mengusulkan perlunya dimasukkan hak kemerdekaan buat *drukpers*, onschendbaarheid *van woorden* (pers cetak, kebebasan mengeluarkan pikiran dengan lisan).[26] Mereka sangat menyadari bahaya otoritarianisme, sebagaimana yang mereka lihat terjadi di Jerman menjelang Perang Dunia II, apabila dalam negara yang mau didirikan itu tidak diberikan jaminan terhadap hak warga negara.

---

[24] *Ibid.*, 345-355.

[25] *Ibid.,* 380.

[26] *Ibid.,* 392.

Percikan perdebatan yang dipaparkan di atas berakhir dengan suatu kompromi yang menjadi sejarah penting politik hukum HAM yang digariskan BPUPKI. Hak warga negara yang diajukan oleh Hatta, Yamin dan Liem Koen Hian diterima untuk dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar, tetapi dengan terbatas. Keterbatasan itu bukan hanya dalam arti bahwa hak-hak tersebut lebih lanjut akan diatur oleh undang-undang, tetapi juga dalam arti konseptual.[27] Konsep yang digunakan adalah "Hak Warga Negara" ("*rights of the citizens*") bukan "HAM" (*human rights*). Penggunaan konsep "Hak Warga Negara" itu berarti bahwa secara implisit tidak diakui paham *natural rights* yang menyatakan bahwa HAM adalah hak yang dimiliki oleh manusia karena ia lahir sebagai manusia. Sebagai konsekuensi dari konsep itu, maka negara ditempatkan sebagai "*regulator of rights*", bukan sebagai "*guardian of human rights*" sebagaimana ditempatkan oleh sistem Perlindungan Internasional HAM.

Perdebatan politik hukum HAM tersebut tidak berakhir begitu saja. Diskursus mengenai HAM muncul kembali sebagai usaha untuk mengoreksi kelemahan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada sidang Konstituante (1957-1959). Sebagaimana terekam dalam Risalah Konstituante, khususnya dari Komisi HAM, perdebatan di sini jauh lebih sengit dibanding dengan perdebatan di BPUPKI. "Diskusi ini merupakan pernyataan paling jelas, paling bebas dan paling baik mengenai kesadaran tentang HAM di kalangan rakyat Indonesia," rekam Buyung Nasution yang melakukan studi mendalam tentang periode ini.[28] Berbeda

---

[27] T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), bab 2.

[28] Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Utama

dengan perdebatan awal di BPUPKI, diskusi di Konstituante relatif lebih menerima HAM dalam pengertian *natural rights*,[29] dan menganggapnya sebagai substansi Undang-Undang Dasar. Meskipun ada yang melihat dari perspektif agama atau budaya, perdebatan di Konstituante sebetulnya telah berhasil menyepakati 24 HAM yang akan disusun dalam satu bab pada konstitusi. Sayang, Konstituante dibubarkan oleh Soekarno, akibatnya kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai dalam Konstituante ikut dikesampingkan, termasuk kesepakatan mengenai HAM.

Pembubaran Konstituante tersebut diikuti oleh tindakan Soekarno mengeluarkan dekrit yang isinya adalah pernyataan untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dikenal dengan "Dekrit 5 Juli 1959".[30] Dengan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, maka status konstitusional HAM yang telah diakui dalam Konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar "Sementara" 1950 menjadi mundur kembali. Makanya setelah rezim Demokrasi Terpimpin Soekarno digulingkan oleh gerakan mahasiswa 1966, yang melahirkan rezim Orde Baru, perdebatan mengenai perlindungan konstitusionalitas HAM muncul kembali. Perdebatan itu muncul pada Sidang Umum MPRS Tahun 1968 di awal Orde Baru. MPRS ketika itu telah membentuk Panitia Ad

Grafiti, 1995), 132.

[29] Konstituante sangat menghargai keabsahan universalitas HAM sebagai hak yang menjadi bagian inti dari kodrat manusia dan terdapat pada setiap peradaban manusia. Perlu juga diingat bahwa politik hukum HAM pada masa orde lama juga melahirkan Undang-Undang No 7 Tahun 1953 tentang Pemilu. Undang-Undang ini dicirikan sebagai UU yang sangat responsif karena betul-betul memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menentukan wakil-wakilnya melalui pemilu yang sangat jujur, adil dan demokratis.

[30] Keppres No. 150 tahun 1959 tanggal 5 Juli 1959

Hoc Penyusunan HAM.[31] Hasilnya adalah sebuah "Rancangan Keputusan MPRS tentang Piagam HAM dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara". Tetapi sayang sekali rancangan tersebut tidak berhasil diajukan ke Sidang Umum MPRS untuk disahkan sebagai ketetapan MPRS. Alasannya, terutama diajukan oleh fraksi Karya Pembangunan dan ABRI, akan lebih tepat jika Piagam yang penting itu disiapkan oleh MPR hasil pemilu, bukan oleh MPR(S) yang bersifat "sementara".

Kenyataannya, setelah MPR hasil pemilu (1971) terbentuk, Rancangan Piagam HAM itu tidak pernah diajukan lagi. Fraksi Karya Pembangunan dan fraksi ABRI tidak pernah mengingat lagi apa yang pernah mereka putuskan pada Sidang Umum MPRS tahun 1968 tersebut.[32] Orde baru yang diharapkan menjaga marwah politik hukum HAM justru juga ikut mengekang dan mengontol lebih ketat Sampai akhirnya datang gelombang besar "Reformasi".[33] Gelombang ireformasi inilah yang pada akhirnya

---

[31] Panitia Ad Hoc ini dibantu oleh satu Tim Asistensi ilmiah, yang antara lain, melibatkan Prof. Hazairin SH, Dr. Soekiman Wirjosardjojo, A.G. Pringgodigdo SH, Prof. Notonogoro, SH, Achmad Subardja SH, Prof. sunario SH, dan Prof. SJ N. Drijarkara. Lihat M. Dawam Rahardjo, *HAM: Tantangan Abad ke-21*, makalah tidak diterbitkan, 1997.

[32] Lihat T. Mulya Lubis, *In Search*, bab 2.

[33] Kontrol dan pengawasan ketat terutama pada konteks kebebasan berbicara, kebebasan pers dan berkumpul. Kontrol rezim orde baru dapat dilihat pada ikut campurnya pemerintah, melalui Ali Moertopo, aparat operasi khusus, dalam pemilihan ketua PWI. Bahkan setelah peristiwa malari (15 januari 1074) sejumlah media massa dibredel untuk selamanya, yaitu: *Harian Abadi, Indonesia Raja, Kami, Pedoman, Nusantara, Jakarta Times, Mingguan Wenang, Mahasiswa Indonesia* (bandung), *Majalah Pemuda Indonesia, Ekspresi, Haria Suluh Berita* (surabaya), *Mingguan Indonesia Pos* (ujung pandang). Lihat Y Krisnawan, *Pers Memihak Golkar? Suara Merdeka dalam Pemilu 1992*, Institute Studi Arus Informasi, 1997, 26. Menjelang sidang umum MPR 1978, tujuh surat kabar, *Kompas, Sinar Harapan, Merdeka, Pelita, The Indonesia Times, Sinar Pagi dan Pos Sore* ditutup sementara. Alasannya dianggap ikut memanaskan situasi politik nasional dan stabilitas nasional. Ketujuh surat kabar itu baru

melengserkan Soeharto dari kursi Presiden Indonesia (Mei, 1998) dan membuka babak baru wacana politik hukum HAM di Indonesia.

Pada konteks inilah, era reformasi merupakan era kebebasan dari rezim yang represif orde baru. Pada era reformasi ini pintu demokrasi benar-benar dibuka seluas-luasnya. Kebebasan berpendapat, berkumpul dan berserikat mendapat ruang yang istimewa. Hal ini ditandai dengan lahirnya Undang-undang No. 39 tanggal 23 September 1999 tentang HAM sebagai pelaksanaan Tap MPR No. XVII tahun 1998. Isinya bukan hanya memuat piagam HAM, tetapi juga memuat amanat kepada presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara untuk memajukan perlindungan HAM, termasuk mengamanatkan untuk meratifikasi instrumen-instrumen internasional HAM.[34]

PENUTUP

Pembahasan politik HAM di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah penegakan HAM itu sendiri. Baik sejarah embrio awal dimasukkannya HAM dalam konstitusi, sejarah HAM periode

diijinkan terbit kembali setelah para pemimpinnya menandatangani perjanjian dengan pemerintah cq. Kopkamtib. Lihat, Tjipta Lesmana, *Profilnpers Indonesia* (Jakarta: Erwin-Rika Press, 1985), 6-7. Perlu diingat, orde baru melakukan pengawasan dan kontrol tersebut dengan mengeluarkan Undang-undang mengatur tentang hak-hak manusia khususnya tentang kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat antara lain Undang-undang No 8 tahun 1985 tentang organisasi kemasyarakatan dan UU No. 20/1982 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara RI dan Undang-undang No. 15 tahun 1969 tentang Pemilu, Undang-undang No. 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Diskriminasi Wanita.

[34] Presiden B.J. Habibie membuat rencana aksi nasional HAM (RAN-HAM) 1998-2003, yang memuat agenda pemerintahannya dalam penegakan HAM, meliputi pendidikan dan sosialisasi HAM serta program ratifikasi instrumen internasional HAM.

pasca kemerdekaan dan orde lama, sejarah HAM periode HAM pasca orde baru serta pada masa reformasi. Pada awal dimasukkan HAM dalam konstitusi telah terjadi perdebatan perlu tidaknya masalah HAM dimasukkan dalam konstitusi UUD 1945. Sehingga melahirkan dua kubu yaitu kubu Soekarno-Supomo yang menolak dan kubu Muhammad Hatta dan Muhammad Yamin yang menerima perlunya dicantumkannya HAM dalam konstitusi.

Dalam perkembangannya, penegakan HAM di masa orde lama dan orde baru mengalami pasang surut. Pada kedua masa ini politik hukum HAM di awal pemerintahannya seakan-akan mendapat tepat yang memadai. Namun, setelah itu implementasi politik hukum HAM mendapatkan kontrol yang ketat dari penguasa. Kebebasan berpendapat, berpolitik, berbicara menjadi isu utama yang mendapat kontrol tersebut.

Hal di atas sangat berbeda pada masa reformasi yang secara tegas memberikan tempat terhadap politik hukum HAM dengan dikeluarkannya UU no 39 tahun 1999 tentang HAM meskipun masih pasang surut tetapi lebih baik dari kedua periode sebelumnya.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa dalam penegakan HAM di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial, politik, religi dan budaya pada masanya. Hal inilah menegaskan bahwa Hukum sebagai gejala sejarah berarti mengalami pertumbuhan yang terus-menerus dan terdapat hubungan yang erat, sambung-menyambung atau hubungan yang tak terputus-putus antara hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau. Hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau merupakan satu kesatuan.

Dalam konteks politik hukum HAM di Indonesia di harapkan pemerintah menyelesaikan hutang-hutang masa lalu. Hal ini dikarenakan bahwa penyelesaian pelanggaran HAM dimasa lalu

akan mempengaruhi politik hukum HAM di masa mendatang. Untuk itu diperlukan komitmen yang tinggi dari pemerintah untuk membangun politik hukum HAM di Indonesia. Disisi lain diperlukan sosialisai tentang politik hukum HAM di Indonesia kepada masyarakat luas betapa pentingnya politik hukum HAM dalam pembangunan hukum di Indonesia melalui seminar, dialog dan diskusi serta gerakan-gerakan dalam rangka menegakkan HAM di Indonesia tanpa meninggalkan empat pilar bangsa yaitu Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi&Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

A.B. Kusuma, RM. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Aripurnami, Sita. *"Tragedi di Bulan Mei,"* dalam jurnal Budaya dan Filsafat, Mitra, edisi 07 Mei-Juli 2001.

Arinanto, Satya. *HAM Dalam Transisi Politik di Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.

Buyung Nasution, Adnan. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959.* Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995.

Gusmian, Islah. *Pantat Bangsaku, Melawan Lupa di Negeri Para Tersangka*. Yogyakarta: Galang Press (anggota IKAPI), 2004.

John Gillisen, Emeritus & Emiritus Frits Gorle. *Sejarah Hukum: Suatu Pengantar*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2005.

Kania Winayanti, Nia. *Dasar Hukum Pendirian Dan Pembubaran Ormas*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011.

Lesmana, Tjipta. *Profilnpers Indonesia*. Jakarta: Erwin-Rika Press, 1985.

L. Tanya, Bernard. *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.

Lyotard, JF. *Just Gaming*. Manchester University Press, 1989.

Mahfud MD, Moh. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum. Menegakkan Konstitusi,* Jakarta: Rajawali Press, 2010.

Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*, ed. Revisi, cet. 4. Jakarta: Rajawali Press, 2011.

Marzuki, Suparman. *Tragedi Politik Ham*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Mulya Lubis, T. *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993.

M. Hadjon, Philipus. *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia (suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan pembentukan peradilan administrasi)*. Peradaban, 2007.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. cet. III, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Sejarah Hukum*, Bandung: Alumni, 1986.

Sunggono, Bambang. *Hukum Dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Masalah*. Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.

Van Apeldroon, L. J. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Pradnya Paramita, 2001.