

Volume 04 Nomor 01, Juni 2020

PROBLEM PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Oleh :

A. Malthuf Siroj

Abstrak

Persoalan penegakan hak asasi manusia memang selalu menjadi sorotan menarik di mata publik, tidak terkecuali di Indonesia. Hal ini karena eksistensi hak asasi manusia selalu melekat pada setiap diri manusia. Selain itu, jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia juga menjadi salah satu tolak ukur kemajuan sebuah bangsa dan negara. Hadirnya penelitian ini juga tidak lepas dari upaya untuk menjawab berbagai problem penegakan hak asasi manusia di Indonesia yang selama ini secara garis besar oleh Human Right Watch (HRW) dalam word report 2020 masih dinilai buruk, terutama terhadap kelompok-kelompok rentan. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya menyajikan uraian secara rinci tentang aspek teoritis dari hak asasi manusia itu sendiri, tetapi juga mendeskripsikan secara detail tentang instrumen-instrumen penting bagi penegakan hak asasi manusia, berbagai problem penegakan hak asasi manusia di Indonesia, serta beberapa solusi penting yang perlu segera diimplementasikan dalam praktek penegakan hak asasi manusia sehingga wujud kebenaran dan keadilan yang substantif itu benar-benar dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Kata Kunci: Penegakan HAM, Problematika HAM, Solusi Penegakan HAM

Abstract

The issue of human rights enforcement has always been an interesting spotlight in the public, including in Indonesia. This is because the existence of human rights is always attached to every human being. Besides that, guarantee and protection of human rights is also one of the benchmarks for the nation and state progress. The presence of this research is also inseparable from the efforts to answer various problems of human rights enforcement in Indonesia, which have so far been considered badly by Human Rights Watch (HRW) in the 2020 word report, especially for vulnerable groups. Therefore, this research not only presents a detailed description of the theoretical aspects of human rights itself,

but also describes in detail the important instruments for human rights enforcement, various problems in enforcing human rights in Indonesia, as well as some important solutions that needs to be implemented immediately in the practice of human rights enforcement so that the manifestation of substantive truth and justice is truly felt by all levels of Indonesian society.

Keywords: *Human Rights Enforcement, Human Rights Problems, Human Rights Enforcement Solutions*

A. Pendahuluan

Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut HAM dalam perspektif sejarahnya dapat ditarik sampai pada permulaan kisah manusia dalam pergaulan hidup di dunia ini sejak ia sadar akan hak yang dimilikinya dan kedudukannya sebagai subyek hukum. Tetapi menurut hasil penelitian, sejarah HAM tumbuh dan berkembang sejak HAM itu diperjuangkan ketika berhadapan dengan kesewenang-wenangan kekuasaan negara.¹

Dari sejarah dunia kita mengetahui bahwa negara negara Eropa pernah menjajah bangsa-bangsa di benua Asia, Afrika, Australia, dan Amerika. Realitas sejarah berupa penjajahan suatu bangsa atas bangsa lain ini merupakan salah satu bentuk pelanggaran HAM dalam bentuknya yang klasik. Tidak hanya oleh negara asing, pelanggaran HAM juga mungkin dilakukan oleh pemerintah terhadap rakyatnya sendiri. Misalnya pada masa Orde Baru, kebebasan berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat sangat dibatasi. Begitu juga kejahatan terhadap kemanusiaan dalam berbagai

¹ Kuntjoro Purbopranoto. *Hak Hak Asasi Manusia Dan Pancasila*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hlm. 16

bentuknya sering terjadi, seperti penangkapan, penyiksaan dan pembunuhan atas orang-orang yang dianggap dapat mengancam dan menggoyahkan eksistensi kekuasaannya. Rezim Orde Baru yang represif dan otoriter sudah terlalu banyak melakukan pelanggaran pelanggaran HAM, sehingga menimbulkan gejolak sosial dan politik yang pada akhirnya mengakibatkan kejatuhannya pada bulan Mei 1998 lalu.

Rezim Orde Baru berkuasa selama lebih dari tiga puluh tahun, sebuah rentang waktu yang cukup lama bagi sebuah kekuasaan untuk dapat menanamkan pengaruhnya terhadap pola pikir dan perilaku masyarakatnya. Sungguhpun rezim tersebut telah jatuh dan berganti dengan rezim baru (Orde Reformasi) tetapi pengaruh Rezim Orde Baru itu masih tampak kuat dalam membentuk dan mewarnai kehidupan masyarakat Indonesia sehingga karena begitu kuatnya pengaruh tersebut maka pemerintahan dibawah rezim Orde Reformasi itu tidak lebih sebagai kondisi *transplacement*—meminjam istilah Samuel P. Huntington—yaitu munculnya pemerintahan baru sebagai hasil gabungan antara sosok penguasa yang benar benar baru dengan sosok penguasa lama dari rezim otoriter sebelumnya.²

Namun demikian dalam era reformasi ini telah berhasil disusun instrumen instrumen penegakan HAM. Diantaranya amandemen UUD '45 yang kemudian memasukkan HAM dalam bab tersendiri dengan pasal pasal yang menyebutkan HAM secara lebih detail. Selain amandemen UUD '45

² Kritz Neil J. (Ed.) *Transitional Justice How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes*, Vol I, United States Institute of Peace Press, Washington DC. 1995, hlm. 65-81

juga ditetapkannya Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang menugaskan kepada lembaga lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur pemerintah untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai HAM kepada seluruh masyarakat. Juga menugaskan kepada Presiden RI dan DPR RI untuk meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang HAM sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 45, dan diudangkannya Undang Undang RI No 09 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum dan Undang Undang RI No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang juga memperkuat posisi Komnas HAM yang dibentuk sebelumnya berdasarkan Keppres. No 50 Tahun 1993 Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Undang Undang RI No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang No 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Sungguhpun instrumen instrumen penegakan HAM di Indonesia sudah cukup memadai, tapi dalam prakteknya penegakan HAM masih dihadapkan kepada berbagai problem yang perlu diidentifikasi dan dicarikan solusi, sehingga Indonesia sebagai negara hukum yang diantara ciri-cirinya menegakkan HAM tidak hanya sebuah *lip service* atau retorika belaka, tapi benar benar menjadi sebuah jati diri negara Indonesia yang sesungguhnya.

B. Kajian Teoretik

1. Hak Asasi Manusia

Pasal 1 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia merumuskan pengertian HAM sebagai perangkat hak yang melekat pada

hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dari pengertian di atas dapat dipahami bahwa HAM itu adalah hak yang tidak terpisahkan dari esensi dan eksistensi manusia dan merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang harus dihormati dan dilindungi oleh siapapun juga. Mengabaikannya berarti mengingkari anugerah Tuhan Yang Maha Esa sekaligus berarti pula mengingkari eksistensinya sebagai *al-Khaliq*. Manusia merupakan makhluk yang paling mulia dalam pandangan Tuhan. Ia diberiNya akal budi yang menjadi sebuah potensi baginya untuk dapat membedakan mana yang baik dan mana yang buruk. Karenanya martabat manusia yang mulia tersebut harus dihormati dan dijunjung tinggi termasuk hak hak yang melekat padanya. Hak hak itu meliputi :

- a. Hak untuk hidup
- b. Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan
- c. Hak mengembangkan diri
- d. Hak memperoleh keadilan
- e. Hak atas kebebasan pribadi
- f. Hak atas rasa aman
- g. Hak atas kesejahteraan
- h. Hak turut serta dalam pemerintahan
- i. Hak wanita

j. Hak anak³

Rincian di atas apabila disimpulkan lebih lanjut dapat dipahami bahwa pada hakikatnya HAM itu terdiri atas dua hak dasar yang paling fundamental yaitu hak persamaan dan hak kebebasan. Kedua hak dasar ini saling mempengaruhi dan sekaligus akan menjamin terpenuhinya pula hak asasi yang lain. Sebagai contoh, tidak mungkin kehidupan demokrasi dapat diwujudkan kalau rakyat tidak dijamin hak persamaan dan hak kebebasannya untuk memilih wakil wakilnya di parlemen ⁴ Penerapan HAM sebagaimana yang diatur dalam UU. No. 39 Tahun 1999 hanya dapat dibatasi berdasarkan Undang Undang. Pembatasan itu hanya dapat dilakukan demi ketertiban umum dan kepentingan bangsa bukan kepentingan penguasa. Untuk itu tidak ada satu ketentuanpun dalam Undang Undang tentang HAM di atas boleh diinterpretasikan bahwa pemerintah atau pihak manapun dibenarkan mengurangi, merusak atau menghapuskan HAM. Oleh karenanya siapapun tidak dibenarkan mengambil keuntungan sepihak dan/atau mendatangkan kerugian bagi pihak lain dalam menginterpretasikan ketentuan dalam Undang Undang Tentang HAM sehingga mengakibatkan berkurang dan terhapusnya HAM yang dijamin oleh Undang Undang tersebut.⁵

³ *Undang Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.*

⁴ Baharuddin Lopa, *Masalah Masalah Politik, Hukum Sosial Budaya, Agama: Sebuah Pemikiran*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 138.

⁵ Darwan Prinst, *Sosialisasi, Diseminasi Penegakan Hak Asasi Manusia*, PT. Citra Aditya Bakti Bandung, 2001, hlm 17.

2. Kewajiban Dasar Manusia

Sangat tidak proporsional apabila membahas HAM tanpa membahas pula Kewajiban Dasar Manusia, sebab diantara keduanya tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Hak itu timbul dari pelaksanaan kewajiban. Dalam Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia PBB tidak dicantumkan Kewajiban Dasar Manusia. Kewajiban Dasar ini lahir dari UU No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia BAB IV pasal 67-70.

Yang dimaksud dengan Kewajiban Dasar Manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya HAM. Kewajiban Dasar itu meliputi :

- a. Wajib patuh pada peraturan perundang-undangan. Kewajiban ini berlaku bagi setiap orang yang berada dalam wilayah Republik Indonesia baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing yang berada di Indonesia.
- b. Ikut serta dalam upaya pembelaan negara.
- c. Menghormati HAM. Setiap orang wajib menghormati HAM, moral, etika dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Moral dan etika adalah suatu konsepsi tentang baik dan buruknya tingkah laku manusia didalam masyarakat. Sedangkan tertib kehidupan bermasyarakat diatur oleh hukum, moral/etika, adat, dan agama/kepercayaan.
- d. Menghormati hak asasi orang lain. Setiap hak asasi seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik. Untuk itu tugas

pemerintah dalam hal ini adalah menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukannya.

- e. Tunduk pada pembatasan yang ditetapkan Undang Undang. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh Undang Undang. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

3. Instrumen Penegakan HAM di Indonesia

Pemikiran HAM sejak awal pergerakan kemerdekaan hingga saat ini mendapat pengakuan dalam bentuk hukum tertulis yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia. Sekalipun UUD 45 memuat ketentuan tentang HAM yang mencakup bidang sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya tetapi pengaturan itu dianggap belum detail sehingga timbul permasalahan dalam bentuk hukum apakah rincian HAM itu harus ditetapkan.

Ismail Suny berpendapat bahwa terdapat tiga kemungkinan bentuk hukum yang dapat menampung rincian HAM itu:

- a. Menjadikannya sebagai bagian integral dari UUD 45 yaitu dengan melakukan amandemen UUD 45.
- b. Menetapkan rincian HAM dalam Ketetapan MPR. Keberatannya adalah bahwa suatu Ketetapan MPR pada umumnya tidak mengatur ancaman hukuman bagi pelanggarnya.

- c. Mengundangkannya dalam suatu Undang Undang yang mengatur tentang sanksi hukum terhadap pelanggarnya.

Dari tiga kemungkinan bentuk hukum di atas dalam realitasnya secara keseluruhan telah dipraktekkan oleh pemerintah Indonesia dalam menguraikan rincian HAM.⁶

Berikut ini akan dijelaskan secara lebih detail bentuk bentuk hukum di atas sebagai instrumen penegakan HAM di Indonesia:

- a. Amandemen UUD 45

Wacana tentang perlunya HAM dimasukkan dalam UUD 45 berkembang ketika kesadaran akan pentingnya jaminan perlindungan HAM semakin meningkat menyusul jatuhnya rezim Orde Baru yang represif dan otoriter. Telah diakui bahwa UUD 45 tidak secara eksplisit mengatur tentang HAM, bahkan beberapa pakar secara tegas menyatakan bahwa konstitusi negara kita tidak mengenal HAM karena dirumuskan sebelum adanya Deklarasi Universal HAM. Atas dasar itu amandemen UUD 45 untuk memasukkan HAM didalamnya merupakan tuntutan reformasi yang tidak bisa dielakkan. Dan usaha ini diharapkan akan semakin memperkuat komitmen negara Indonesia untuk menegakkan dan melindungi HAM di Indonesia, karena dengan menjadi bagian integral UUD 45 HAM itu akan menjadi hak yang dilindungi secara konstitusional (*constitutional right*). Pemikiran ini kemudian direalisasikan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 melalui amandemen II UUD 45.

⁶ Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2001, hlm. 80-81

b. **Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia**

Ketetapan ini disahkan oleh Rapat Paripurna Sidang Istimewa MPR pada tanggal 13 Nopember 1998. Pada masa awal reformasi tuntutan mengenai perlunya suatu aturan yang memuat ketentuan tentang HAM yang lebih rinci mengemuka dengan kuat dan menjadi isu sentral yang cukup luas. Untuk mengakomodasi tuntutan tersebut bentuk hukum yang dipilih untuk mengatur tentang HAM adalah Ketetapan MPR, karena pada saat itu masih terjadi tarik menarik antara kelompok yang menghendaki amandemen UUD 45 dan kelompok yang menolaknya. Maka untuk menjembatani dua kolompok yang saling berseberangan ini dicarilah suatu pola yang secara relatif lebih dapat diterima oleh mereka yaitu dengan membuat Ketetapan MPR yang mengatur tentang HAM, di samping secara prosedural pola ini lebih mudah dilakukan dibanding dengan amandemen UUD 45.

c. **Undang Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia**

Undang Undang ini dipandang sebagai Undang Undang pelaksana dari Ketetapan MPR No XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia di atas, karena salah satu dasar hukumnya adalah Ketetapan MPR tersebut. Ketika Undang Undang ini didiskusikan terdapat dua pendapat yang kontradiktif tentang perlunya Undang Undang tentang HAM. Pendapat pertama menyatakan bahwa pada dasarnya ketentuan mengenai HAM tersebar dalam berbagai Undang Undang . Oleh karenanya tidak perlu dibuat Undang Undang khusus tentang HAM. Pendapat lain menyatakan bahwa Undang Undang tentang HAM diperlukan mengingat Tap MPR tentang HAM yang sudah ada tidak

berlaku operasional dan Undang Undang yang sudah ada tidak seluruhnya menampung materi HAM. Selain itu, Undang Undang tentang HAM akan berfungsi sebagai Undang Undang payung bagi peraturan perundang-undangan mengenai HAM yang sudah ada selama ini.⁷

Undang Undang No.39 Tahun 1999 selain memuat ketentuan ketentuan tentang HAM juga mengatur tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang fungsi pokoknya adalah melakukan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi tentang HAM.

d. Undang Undang No.26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang Undang ini dapat dianggap sebagai tonggak hukum kedua dalam penegakan HAM dalam level Undang Undang setelah UU. No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Undang Undang ini merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) No 1 Tahun 1999 yang mengatur hal yang sama yang telah ditolak oleh DPR sebelumnya

e. Undang Undang No. 09 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum

Pengaturan tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum melalui Undang Undang ini bertujuan:

- 1) Mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila dan UUD 45.

⁷ *Ibid.* hlm. 89.

⁸ *Ibid.* hlm. 93.

- 2) Mewujudkan perlindungan hukum yang konsisten dan berkesinambungan dalam menjamin kemerdekaan menyampaikan pendapat.
- 3) Mewujudkan iklim yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi dan kreativitas setiap warga negara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi.
- 4) Menempatkan tanggung jawab sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tanpa mengabaikan kepentingan perorangan atau kelompok.

4. Problem Penegakan HAM di Indonesia

Otoritarianisme rezim Orde Baru antara lain ditandai dengan banyaknya kasus pelanggaran HAM baik yang terselubung maupun yang terbuka. Memang pada masa itu instrumen instrumen penegakan HAM telah ada sekalipun tidak selengkap di era reformasi, misalnya ketentuan ketentuan tentang HAM yang tersebar dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada, Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia yang telah disetujui dan diumumkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948, dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berdasarkan Keppres No 50 Tahun 1993 dan lain lain. Instrumen instrumen di atas ternyata tidak dapat berfungsi bagi penegakan HAM karena hukum secara umum pada masa Orde Baru hanya dijadikan alat untuk mempertahankan kekuasaan, bukan untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan, atau dengan kata lain hukum pada masa itu tidak untuk ditegakkan. Padahal seorang filosof hukum aliran

realisme bernama Wilhelm Lundsted mengatakan bahwa hukum itu bukan apa-apa (*law is nothing*). Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan. Tanpa penegakan hukum bukan apa apa ⁹

Sungguhpun rezim Orde Baru telah tumbang dan berganti dengan Orde Reformasi, tetapi pengaruh dari sistem dan paradigma lama (*status quo*) masih sangat kuat, sebab pengertian reformasi yang terjadi di Indonesia bukan mengganti orang-orang lama (kelompok *status quo*) secara total tetapi memunculkan orang-orang baru (kelompok reformis) dan bergabung dengan orang-orang lama dalam menjalankan pemerintahan. Maka yang terjadi adalah pertarungan dan pergumulan antara dua kelompok itu. Dan ternyata, setelah era reformasi bergulir, nampak bahwa kekuatan kelompok *status quo* masih mendominasi sistem yang sedang berjalan termasuk dalam penegakan hukum. Keterpurukan hukum di Indonesia sejak masa Orde Baru hingga sekarang meliputi tiga unsur sistem hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedmann, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), kultur hukum (*legal culture*).¹⁰

- a. Struktur, yang dimaksud dengan struktur dalam sistem hukum Indonesia adalah institusi institusi penegakan hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan, serta hirarki peradilan dari yang terendah (Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, dan lain-lain)

⁹ Antonius Sujata, *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 6-7

¹⁰ Ahmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 7.

hingga yang tertinggi (Mahkamah Agung), begitu juga aparat penegak hukum yang bekerja pada institusi institusi penegakan hukum tersebut. Problem yang terjadi berkenaan dengan struktur ini adalah belum adanya kemandirian yudisial yang menjamin resistensi institusi institusi penegakan hukum terhadap intervensi pihak lain serta rendahnya kualitas moralitas dan integritas personal aparat penegak hukum sehingga hukum tidak dapat bekerja secara sistemik dan proporsional, termasuk dalam penegakan HAM.

- b. Substansi, yaitu aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang ada dalam sistem itu atau produk produk yang dihasilkannya berupa keputusan keputusan yang mereka keluarkan dan mencakup pula hukum yang hidup (*living law*) dan bukan hanya aturan aturan yang ada dalam kitab undang undang (*law books*). Yang menjadi problem dari substansi ini adalah kuatnya pengaruh positivisme dalam tatanan hukum di Indonesia yang memandang hukum sebagai sesuatu yang muncul dari otoritas yang berdaulat dalam bentuk undang undang dan mengabaikan sama sekali hukum diluar yang tersebut serta memandang prosedur hukum sebagai segala-galanya dalam penegakan hukum tanpa melihat apakah hal tersebut dapat mewujudkan keadilan dan kebenaran.
- c. Kultur hukum, yaitu suasana pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari, dan disalahgunakan. Kultur hukum yang merupakan ekspresi dari tingkat kesadaran hukum masyarakat belum kondusif bagi bekerjanya sistem hukum secara proporsional dan berkeadilan.

Keterpurukan hukum di Indonesia yang meliputi tiga unsur sistem hukum di atas sangat menghambat penegakan HAM di negara kita sehingga wajar apabila kasus kasus pelanggaran HAM yang tergolong berat hingga sekarang tidak ada yang berhasil diusut secara tuntas dan profesional dan sudah tentu hal ini sangat mengusik rasa keadilan masyarakat secara umum.

Selain itu secara struktural, kemandirian institusi institusi penegakan hukum di Indonesia masih juga menjadi problem yang cukup serius. Institusi institusi penegakan hukum tersebut belum cukup resisten terhadap intervensi pihak lain terutama eksekutif, padahal penegakan HAM memerlukan kemandirian yudisial dan pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*).

Problem penegakan HAM di Indonesia tidak hanya menyangkut sistem hukum yang mengalami degradasi sebagaimana telah dijelaskan di atas, tapi juga melibatkan sistem sistem lain yang turut berpengaruh secara signifikan misalnya sistem politik, ekonomi dan sosial.

Sistem politik transisional dari sistem politik otoriter ke demokratis ternyata tidak bisa berjalan mulus. Pergantian rezim dari Orde Baru ke Orde Reformasi telah banyak menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran HAM. Begitu juga ketika Orde Reformasi berkuasa timbul gejolak dan pergumulan di antara kekuatan reformasi sendiri, tanpa menafikan pengaruh dan peran kuat orang-orang yang *pro-status quo* untuk saling berebut kekuasaan, yang hal ini juga banyak menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran HAM, terutama ketika militer diposisikan sebagai alat dan pendukung kekuasaan yang sedang berlangsung.

Sistem ekonomi yang dibangun selama masa Orde Baru terbukti belum mampu menyejahterakan dan mengangkat martabat kehidupan bangsa Indonesia terutama rakyat kecil yang secara kuantitatif paling banyak jumlahnya. Bahkan sejak terjadi krisis ekonomi yang menyebabkan jatuhnya rezim Orde Baru, kondisi bangsa Indonesia semakin terpuruk dan krisis itu semakin melebar dan meluas hingga bersifat multidimensional. Keterpurukan ekonomi ini juga menjadi problem penegakan HAM di negara kita, sebab bagaimana seorang akan dapat menghormati dan menghargai serta menghayati HAM kalau ia belum mampu memenuhi kebutuhan dasarnya yang minimum sekalipun?

Dalam psikologi dikenal teori Abraham Maslow tentang *The Basic Need Hierarchy Theory* yang mengatakan bahwa ada lima tingkatan kebutuhan dasar manusia yaitu :

- a. Kebutuhan pokok fisiologis
- b. Kebutuhan akan keselamatan dan keamanan dari bahaya luar
- c. Kebutuhan akan cinta, kemisraan dan kebutuhan seksual
- d. Kebutuhan akan martabat, penghargaan sosial dan harga diri serta kebutuhan diperlakukan secara adil
- e. Kebutuhan untuk aktualisasi diri dan mempunyai sesuatu (obsesi).

Dalam konteks ini, Tjuk Wirawan berasumsi bahwa apabila sebagian besar rakyat Indonesia sudah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya sampai dengan hirarki keempat yang berarti sebagian besar rakyat sudah menginginkan pengakuan martabat dan harga dirinya serta membutuhkan penghargaan sosial dan ingin diperlakukan secara adil, maka pada taraf inilah penghormatan HAM dan penegakan serta penghayatannya yang

dibutuhkan oleh rakyat Indonesia akan dapat dicapai.¹¹

Sistem sosial masyarakat Indonesia pada dasarnya bersumber dari nilai-nilai agama dan budaya yang menghargai dan menghormati kedudukan manusia sebagai makhluk Allah SWT yang termulia di bumi ini. Nilai-nilai agama dan budaya tersebut kemudian membentuk etika sosial yang menjadi acuan bagi masyarakat dalam berperilaku dan berinteraksi antara yang satu dengan yang lain dalam hidup bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Masyarakat Indonesia terkenal dengan sifat sopan santunnya, sikap hormatnya kepada orang lain serta rasa kekeluargaannya yang sangat tinggi. Tapi yang menjadi permasalahan adalah mengapa ketika terjadi krisis multidimensional karakter sosial yang positif tersebut menjadi berbalik seratus delapan puluh derajat, sehingga yang terjadi adalah kebiadaban, keangkuhan dan kekerasan yang kemudian menimbulkan ketidak-tertiban dan ketidak-harmonisan sosial (*social disorder and disharmony*).¹² Dan kondisi sosial semacam ini tentu sangat tidak kondusif bagi usaha usaha penegakan HAM di Indonesia. Frans Magnis Suseno mencoba memberi jawaban dari permasalahan di atas. Menurutnya sistem sosial masyarakat Indonesia rusak karena sistem sistem yang lain tidak bekerja dengan baik, misalnya sistem hukum, sistem politik dan sistem ekonomi. Seandainya sistem sistem ini bekerja dengan baik maka sistem sosial itu akan menjadi baik

¹¹ Tjuk Wirawan, *Penghayatan Bangsa Indonesia Terhadap Hak Hak Asasi Manusia* (Makalah) UNEJ,1995 hlm. 4.

¹² Lihat Ignas Kleden, *Menulis Politik: Indonesia Sebagai Utopia*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm.117-124

pula, karena sistem sistem tersebut antara satu sama lain saling mempengaruhi.¹³

C. Analisis dan Pencarian Solusi

Penegakan HAM secara umum membutuhkan penciptaan sebuah kondisi yang kondusif melalui penguatan sistem. Di Indonesia selama masa Orde Baru dan masa transisi dari corak pemerintahan otoriter ke demokratis, sistem itu tidak berjalan secara proporsional. Sebagai konsekuensinya, maka banyak unsur unsur yang berjalan diluar sistem; dan hal ini berarti sebuah penyimpangan dari koridor sistem itu. Sebagai contoh terjadinya bentuk bentuk kekerasan dan tindakan main hakim sendiri serta kerusuhan massal yang sangat destruktif dan lain lain merupakan bentuk distorsi sistem yang lebih disebabkan oleh ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem hukum yang ada. Apa yang dikatakan oleh Frans Magnis Suseno di atas memanglah benar. Bahkan berkenaan dengan lemahnya sistem hukum di Indonesia, David Black pada tahun 1970-an sudah mempertanyakan tentang kondisi hukum di negara kita *Is law there?* (adakah hukum?).¹⁴ Begitu terpuruknya kondisi hukum di Indonesia sehingga mengakibatkan terjadinya krisis berskala luas dan bersifat multidimensional.

Memang benar terpuruknya hukum itu dapat juga dipengaruhi oleh sistem lain seperti sistem politik, sistem ekonomi dan sistem sosial tapi pengaruh lemahnya sistem hukum terhadap rusaknya sistem sistem tersebut

¹³ Dialog Prof. Dr. Frans Magnis Suseno dalam Jaya Suprana Show, Produksi TVRI, Senin, 21 April 2003.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif", *Jentera*, Edisi 2-2003 hlm. 62

paling signifikan sebab hukum dilihat dari segi tujuannya merupakan yang paling bertanggung jawab atas hal tersebut di atas. Tujuan hukum itu antara lain untuk memberikan pengayoman kepada anggota masyarakat yang dilakukan dengan usaha mewujudkan :

1. Ketertiban dan keteraturan yang memunculkan prediktabilitas.
2. Kedamaian yang berketenteraman.
3. Keadilan (*distributif, komulatif, vindikatif, protektif*).
4. Kesejahteraan dan keadilan sosial.
5. Pembinaan akhlak luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁵

Dari sini dapat ditarik suatu asumsi bahwa seandainya sistem hukum itu bekerja dengan baik untuk mencapai tujuannya di atas, maka krisis yang bersifat multidimensional itu akan dapat teratasi dan penegakan HAM akan berjalan dengan baik. Dengan demikian rekonstruksi sistem hukum harus menjadi sebuah prioritas. Rekonstruksi sistem hukum tersebut meliputi tiga unsur pokok, yaitu struktur, substansi, dan kultur.

Struktur mencakup institusi-institusi penegakan hukum, yang dalam prakteknya belum sepenuhnya independen, atau dengan kata lain, masih sering diintervensi oleh pihak lain dalam mengambil keputusan hukum. Keberadaan Kepolisian dan Kejaksaan sebagai institusi penegakan hukum yang merupakan bagian dari eksekutif adalah sebuah problem tersendiri bagi kemandirian yudisial di negara kita.

¹⁵ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm.191.

Selain institusi, struktur sistem hukum juga meliputi aparat penegak hukum. Problem krusial yang ada pada jajaran aparat penegak hukum secara umum adalah tingkat moralitas dan integritas personalnya yang sangat rendah sehingga hukum tidak dapat diimplementasikan sesuai ketentuan yang berlaku. Hukum tidak lebih sebagai sebuah komoditas yang bisa diperjualbelikan atau dinegosiasikan berdasarkan kepentingan yang melatarinya. Dua permasalahan di atas menuntut upaya restrukturisasi institusi-institusi penegakan hukum, sehingga kemandirian yudisial dapat dicapai. Demikian juga reformasi sistem pendidikan calon aparat penegak hukum perlu dilakukan agar dapat dihasilkan *out-put* yang profesional dan memiliki tingkat moralitas dan integritas personal yang tinggi. Faktor ini sangatlah penting dan menentukan sebab bagaimanapun baiknya sebuah sistem hukum itu dibangun tentu tidak akan berarti apa apa kalau kualitas aparatnya rendah secara profesional maupun moral dan personal. Secara ekstrim keterpurukan hukum di Indonesia penyebab utamanya adalah banyaknya aparat penegak hukum yang tidak memenuhi kualifikasi di atas.

Substansi, yang menjadi permasalahan berkenaan dengan substansi adalah kuatnya pengaruh *legal positivism* dalam sistem hukum di negara kita. Pemikiran positivisme hukum lahir bersama dengan kelahiran negara modern pada akhir abad 18. Sebelum itu masyarakat masih menggunakan hukum yang dinamakan *interactional law* atau *customary law*. Positivisme kental dengan dokumentasi dan formalisasi hukum dalam wujudnya sebagai *bureaucratic law*. Dalam ilmu hukum yang legalistik-positivistik hukum dipandang sebagai pranata pengaturan yang mekanistik dan deterministik. Dengan kata lain positivisme telah melakukan penyederhanaan

penyederhanaan yang berlebihan dan hukum dipahami sebagai suatu keteraturan. Bagi kaum positivis, hukum tidak lain dari perintah yang bersumber dari otoritas yang berdaulat dalam masyarakat yang mengharuskan orang atau orang-orang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Perintah itu disandarkan kepada ancaman keburukan berupa sanksi yang dipaksakan berlakunya bagi orang yang tidak taat. Perintah, kewajiban untuk mentaati dan sanksi merupakan tiga unsur esensial hukum dalam pandangan positivisme. Bagi paham ini hukum positif berbeda jika dibandingkan dengan asas-asas lain misalnya asas-asas yang didasarkan pada moralitas, religi, kebiasaan, konvensi ataupun kesadaran masyarakat. Bahkan lebih ekstrim lagi, hukum harus melarang setiap aturan yang mirip hukum tetapi tidak bersifat perintah dari otoritas yang berdaulat.¹⁶

Dilihat dari latarbelakang munculnya, positivisme ini dilatari oleh politik liberalisme yang memperjuangkan kemerdekaan individu sehingga wajar apabila paham ini tidak memberikan *concern* terhadap keadilan yang luas bagi masyarakat. Dan baginya untuk mewujudkan kemerdekaan individu diperlukan kepastian hukum dalam bentuk undang-undang dan prosedur hukum yang jelas. Bahkan demi kepastian hukum prinsip keadilan dan kemanfaatan bisa dikorbankan.¹⁷

Dengan memahami karakter positivisme di atas, maka apabila paham ini terus mendominasi sistem hukum negara kita tentu akan menghambat penegakan hukum yang berkeadilan dan menimbulkan keterpurukan hukum

¹⁶ Ahmad Ali, *Op.Cit* hlm. 38-40.

¹⁷ *Ibid.* hlm. 40-41.

yang krusial terus menerus. Maka untuk bisa keluar dari problem ini bangsa Indonesia harus dapat melepaskan diri dari belenggu positivisme karena dengan hanya mengandalkan teori dan pemahaman hukum secara legalistik-positivistik yang berbasis pada peraturan tertulis (*rule bound*) dan prosedur hukum semata sistem hukum Indonesia tidak akan pernah mampu menangkap hakikat kebenaran dan keadilan. Dan lebih ironis lagi penegakan hukum hanya diimplementasikan dalam format peradilan formal (*formal justice*) semata yang tidak akan mampu menangkap substansinya. Hukum hanya berurusan dengan hal hal yang bersifat teknis dan teknologis. Sentuhan kemanusiaan hukum menjadi hilang. Hukum direduksi menjadi dua hal yang berhadapan secara berlawanan yaitu benar-salah, menangkalah dan lain sebagainya. Langkah strategis yang sangat mendesak untuk dilakukan untuk dapat keluar dari perangkap positivisme yang sangat merugikan tatanan hukum kita adalah melakukan reformasi hukum menuju *Sistem Hukum Progresif*. Untuk sampai kepada sistem hukum progresif ini semua konsep perlu dikaji ulang dan digugat, baik konsep negara hukum, konsep penegakan hukum, konsep peradilan bahkan konsep keadilan itu sendiri. Karena fokusnya menuju hukum progresif maka kemudian yang dihasilkan nanti adalah negara hukum progresif, konsep penegakan hukum progresif, konsep keadilan progresif dan konsep konsep hukum lain yang progresif. Untuk memulai reformasi hukum bisa dilakukan dari posisi saat ini, dari tradisi dan praktek bernegara hukum dan penegakan hukum yang diterapkan selama ini. Semua ini dijadikan obyek gugatan, atau dengan kata lain keterpurukan hukum yang terjadi selama ini menjadi *entry point* gugatan untuk menemukan format baru yang progresif.

Kultur hukum (*legal culture*). Yang menjadi problem dari kultur hukum adalah belum kondusifnya praktek budaya penegakan hukum bagi bekerjanya sistem hukum secara sistemik dan berkeadilan. Kentalnya KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) di Indonesia yang hingga kini menjadi permasalahan bangsa yang krusial sangat menghambat penegakan hukum secara umum termasuk penegakan HAM. Untuk membangun kultur hukum yang kondusif diperlukan keteladanan yang baik dari kalangan aparat penegak hukum dan para elite kekuasaan untuk menunjukkan komitmen yang tinggi terhadap Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana telah ditegaskan dalam UUD 45. Hal ini dapat terwujud apabila mereka memiliki moralitas dan integritas personal yang tinggi dalam menjalankan tugas masing-masing.

D. Kesimpulan

Dari keseluruhan pembahasan diatas selanjutnya dapat ditarik beberapa poin kesimpulan sebagai berikut:

1. HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan anugerahNya yang wajib dihormati dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat dan martabat manusia. Penegakan HAM harus diimbangi dengan pelaksanaan Kewajiban Dasar Manusia karena diantara keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Penegakan HAM hanya dapat dibatasi oleh Undang Undang untuk menjaga ketertiban umum dan hak-hak asasi orang lain.

2. Instrumen penegakan HAM di Indonesia secara konstitusional dan yuridis cukup kuat dan memadai.
3. Penegakan HAM di Indonesia dihadapkan kepada problem problem. Diantaranya terpuruknya sistem hukum negara Indonesia yang unsur unsurnya terdiri dari struktur, substansi dan kultur hukum, di samping terpuruknya sistem sistem lain yang juga berpengaruh seperti sistem ekonomi, politik dan sosial.
4. Solusi problem penegakan HAM diupayakan melalui rekonstruksi sistem hukum nasional dengan melakukan restrukturisasi institusi-institusi penegakan hukum untuk menjamin kemandirian yudisialnya serta mereformasi sistem pendidikan aparat penegak hukum agar bermoral dan profesional. Di samping itu dipandang perlu meninjau ulang ideologi positivisme yang bercorak formalistik dan prosedural yang sangat berpengaruh terhadap sistem hukum nasional untuk dapat merumuskan sistem hukum yang progresif yang mampu menangkap substansi keadilan dan kebenaran sebagai esensi penegakan hukum secara umum. Lebih dari itu, untuk membangun kultur hukum yang kondusif diperlukan keteladanan dari jajaran aparat penegak hukum dan para elite penguasa serta seluruh warga negara untuk menunjukkan komitmen yang tinggi terhadap Indonesia sebagai negara hukum. Dari semua usaha di atas, diharapkan sistem hukum nasional akan dapat ditata kembali dan akan berpengaruh secara signifikan terhadap perbaikan sistem yang lain termasuk penegakan HAM.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Ahmad. 2002. *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Arief Sidharta, Bernard. 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: CV.Mandar Maju.
- Kleden, Ignas. 2001. *Menulis Politik: Indonesia Sebagai Utopia*, Jakarta: Kompas.
- Lopa, Baharuddin. 2001. *Masalah Masalah Politik, Hukum Sosial Budaya, Agama: Sebuah Pemikiran*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Manan, Bagir. 2001. *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Neil J., Kritz (ed.). 1995. *Transitional Justice How Emerging Democracies Reckon With Former Regims*. vol I. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Prinst, Darwan. 2001. *Sosialisasi, Diseminasi Penegakan Hak Asasi Manusia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Purbopranoto. Kuntjoro. 1979. *Hak Hak Asasi Manusia Dan Pancasila*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Rahardjo, Satjipto. "Hukum Progresif". *Jentera*. Edisi 2-2003: hlm. 62.
- Sujata, Antonius. 2000. *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: Djambatan.
- Undang Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- Wirawan, Tjuk. 1995. *Penghayatan Bangsa Indonesia Terhadap Hak Hak Asasi Manusia*. (Makalah) UNEJ.