

INDONESIA, PBB DAN HAK ASASI MANUSIA INTERNASIONAL*)

Desra Percaya**)

Perkembangan hak asasi manusia (HAM) di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari situasi perkembangan politik dalam negeri dan situasi politik internasional yang berlaku pada masa itu. Oleh karena itu, faktor-faktor subjektif dan objektif seperti kepentingan nasional, sejarah nasional dan lingkungan eksternal turut mempengaruhi upaya pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia. Dalam kaitan ini, kondisi dan dinamika yang terjadi di Indonesia dan perkembangan yang terjadi di dunia internasional telah dan akan terus mempengaruhi bagaimana Indonesia meletakkan isu HAM sebagai kebijakan politik dan sekaligus merealisasikan serta menghormati hak-hak tersebut.

Tak dapat dipungkiri bahwa upaya pemajuan dan perlindungan HAM di dunia internasional tidak dapat dilepaskan dari kerja Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Hal ini dikarenakan salah satu tujuan PBB adalah untuk mencapai kerjasama internasional dalam memecahkan berbagai permasalahan di bidang ekonomi, sosial, budaya dan kemanusiaan serta dalam pemajuan dan perlindungan HAM dan kebebasan mendasar tanpa perbedaan dan diskriminasi. Kerjasama internasional ini selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 5 dan 56 Piagam PBB.

Meskipun terdapat pertentangan ideologi antara blok Barat dan Timur selama puluhan tahun, tak dapat disangkal bahwa PBB telah memberikan kontribusi yang sangat besar dalam pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia di seluruh dunia. Dicanangkannya Pernyataan Umum tentang Hak-hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) pada tanggal 10 Desember 1948 oleh Majelis Umum PBB merupakan tonggak sejarah bagi pengembangan hak-hak asasi manusia. Deklarasi tersebut yang terdiri dari 30 pasal telah diang-

*) Disampaikan pada Pelatihan Hak Asasi Manusia "Diskriminasi Rasial", Makassar, 30 Agustus 2001.

***) Staf Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.

gap sebagai standar umum untuk mencapai keberhasilan bagi semua rakyat dan semua bangsa. Diserukan agar semua negara anggota PBB dan semua rakyat menggalakkan dan menjamin pengakuan yang efektif serta penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang telah ditetapkan dalam deklarasi.

Walaupun deklarasi ini tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena hanya bersifat pernyataan, namun memiliki nilai sebagai hukum kebiasaan internasional karena secara luas telah diterima dan dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional banyak negara dan sebagai tolak ukur untuk menilai tindakan suatu negara. Deklarasi universal ini bersama dengan kedua Perjanjian Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik (berlaku sejak Maret 1976) dan *Optional Protocol* serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (berlaku sejak Januari 1976) disebut *The International Bill of Human Rights*.

Makalah ini bertujuan untuk mengkaji kinerja dan upaya Indonesia dalam memajukan dan melindungi HAM secara domestik dan internasional, dalam kerangka PBB, dan bagaimana Indonesia melakukan ratifikasi yang menimbulkan kewajiban

terhadap Pemerintah dan permasalahannya serta singgungan secara khusus terhadap konvensi internasional HAM tentang diskriminasi rasial. Sehubungan dengan itu, maka sistematika pembahasan dalam makalah ini terdiri dari: Indonesia dan upaya pemajuan HAM; Indonesia dalam kerangka PBB; ratifikasi instrumen HAM internasional dan kewajiban Indonesia; Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi Rasial; dan Kesimpulan.

Indonesia dan Upaya Pemajuan HAM

Menjelang berdirinya negara Indonesia, isu HAM sudah menjadi perdebatan di antara para pendiri bangsa. Pembahasan tersebut sejak awal sudah terjadi dalam pertemuan-pertemuan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, khususnya perdebatan di antara Prof. Soepomo dan M. Hatta. Namun demikian, suasana yang anti Barat dan semangat revolusi menyebabkan pandangan integralistik yang dikemukakan oleh Prof. Soepomo lebih dapat diterima oleh para pemimpin di masa itu. Sebagai catatan, dalam konsepsi negara integralistik, maka tidak diperlukan adanya HAM yang bersumber dari nilai-nilai liberal atau secara tegas memisahkan individu (orang) dengan negara.

Adanya perlindungan HAM justru mencerminkan bahwa negara akan melakukan penindasan, padahal dalam pandangan integralistik, diasumsikan bahwa negara tidak mungkin melakukan hal tersebut.

Mengingat desakan waktu, akhirnya dicapai kompromi untuk menggunakan UUD 1945 yang disusun oleh BPUPK pada bulan Juli 1945. Bentuk ini memuat beberapa pasal tentang HAM. Tentu saja kesepakatan tersebut lebih ditujukan sebagai pegangan sementara dalam mengembangkan negara yang lebih demokratis, lebih konstitusional, dan lebih mengacu pada HAM. Rumusan tersebut terdapat pada pasal-pasal dalam UUD '45, yakni persamaan hak sesama warga negara dalam hukum (pasal 27), hak berserikat dan berkumpul (Pasal 28), hak kemerdekaan beragama (Pasal 29), hak untuk mendapatkan pendidikan (Pasal 31), pengakuan terhadap hak-hak kebudayaan (Pasal 32), dan perlindungan dan jaminan bagi fakir miskin dan anak-anak untuk tidak diterlantarkan negara (Pasal 34).

Pembahasan selanjutnya mengenai HAM dilakukan dalam periode Dewan Konstituante pada tahun 1957-1959 di mana telah dilakukan secara intensif dan mendalam. Hal tersebut dapat dirujuk kembali pada Risalah

Konstituante yang secara eksplisit sudah mengakui bahwa HAM merupakan merupakan bagian dari hukum positif Indonesia, khususnya 24 rumusan HAM yang disepakati oleh Komite HAM dalam Dewan Konstituante. Perhatian terhadap HAM selanjutnya pudar bersamaan dengan datangnya era Demokrasi Terpimpin yang telah melakukan berbagai pembatasan.

Pada awalnya, pemerintahan Orde Baru menunjukkan sikap yang antusias terhadap HAM, khususnya sebagai akibat kebijakan pemerintahan di bawah rejim Demokrasi Terpimpin dan bahkan ide-ide HAM telah diangkat kembali. Salah satu indikatornya adalah adanya rumusan Piagam Hak Asasi dan Hak-hak serta kewajiban warga negara yang pada intinya merupakan pengulangan atas HAM di Dewan Konstituante. Namun demikian rumusan tersebut selanjutnya "dimatikan" oleh Golkar dan TNI dengan alasan MPRS masih sementara dan tidak memiliki wewenang untuk membuat suatu piagam yang akan memiliki sama dengan konstitusi.

Karakteristik rejim Orde Baru yang berifat authoritarian tidak memberikan kesempatan bagi upaya pengembangan HAM. Kebijakan yang lebih diutama-

kan adalah penciptaan stabilitas politik bagi pembangunan ekonomi. Dalam pelaksanaannya, stabilitas politik bukanlah dilihat sebagai prakondisi, melainkan lebih sebagai tujuan. Dalam situasi seperti ini, maka upaya pemajuan dan perlindungan HAM berjalan sangat lamban dan bahkan cenderung dikorbankan dengan alasan utama adanya kepentingan untuk menciptakan stabilitas politik dimaksud. Sejak awal tahun 90-an hingga menjelang lengsernya, mantan Presiden Suharto mengambil sikap mendua terhadap HAM. Upaya pemajuan HAM di satu pihak dibarengi dengan upaya dan kebijakan represif. Langkah yang diambil lebih merupakan upaya reaktif atas tekanan dalam dan luar negeri dan bukan muncul karena kesadaran untuk memajukan HAM di Indonesia. Dengan demikian isu HAM lebih dilihat sebagai ancaman bagi penguasa.

Meskipun motifnya dapat diperdebatkan, harus diakui bahwa pemerintahan pendek selama sekitar 17 bulan di bawah Habibie telah membawa pencerahan terhadap upaya pemajuan HAM, termasuk kebebasan pers dan proses demokratisasi. Hal ini ditandai pula dengan tingginya angka ratifikasi di bawah kepemimpinan Habibie.

Bagaimana dengan situasi

HAM dewasa ini? Tampak jelas sekali bahwa Pemerintah tidak dapat menahan laju tuntutan untuk memajukan dan melindungi HAM. Namun demikian sangat disayangkan bahwa upaya tuntutan HAM tersebut tidak disertai dengan pemahaman HAM yang benar dan komprehensif dari berbagai pihak. Bagi masyarakat awam, HAM cenderung diartikan sebagai kebebasan dan tiadanya kekangan dan hambatan. Padahal penikmatan HAM harus disertai pula dengan pematuhan terhadap hukum yang ada. Bahkan jika pelaksanaan HAM sudah menyentok HAM orang lain atau merugikan kepentingan umum, maka di situlah batasnya.

Pemahaman HAM yang utuh juga belum terdapat di kalangan aparat negara, termasuk anggota DPR, dan khususnya pihak keamanan dan kepolisian. Situasi ini seringkali menimbulkan keragu-raguan dari pihak aparat keamanan dalam menegakkan hukum, karena adanya kekhawatiran tuduhan dan tuntutan telah melanggar HAM. Padahal tindakan tegas yang sesuai dengan hukum dan *standard operating procedure* memang diperlukan. Masalahnya, mereka ini tidak diperkenankan untuk melaksanakan *excessive use of force*. Tentu saja masalah akuntabilitas aparat keamanan juga diperlu-

kan untuk mempertanggungjawabkan setiap tindakan mereka di lapangan.

Di samping segala kekurangannya dan adanya pihak yang masih menaruh curiga terhadap HAM, upaya pemajuan dan perlindungan HAM telah mengalami kemajuan dan perubahan fundamental yang sangat pesat. Beberapa contoh yang dapat disebutkan antara lain berupa Undang-Undang No. 39/1999, amandemen Pasal 28 UUD '45, dan UU tentang Peradilan *Ad Hoc*.

Pemerintahan baru di bawah pimpinan Presiden Megawati sudah menunjukkan itikad dan determinasi yang jelas dalam upaya pemajuan dan perlindungan HAM. Hal tersebut setidaknya dapat dilihat dari fokus permasalahan yang telah ditentukan sebagai program Kabinet Gotong Royong, khususnya yang menyangkut HAM, di mana disebutkan: "Meneruskan proses reformasi demokratisasi dalam seluruh aspek kehidupan nasional melalui kerangka, arah, dan agenda yang lebih jelas, dengan terus meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia."

Indonesia dalam Kerangka PBB

Meskipun semenjak tahun 1950 Indonesia tercatat sebagai

peserta aktif dalam berbagai kegiatan, kenyataannya menunjukkan bahwa partisipasi tersebut sama sekali tidak ditunjukkan dalam konteks HAM, khususnya Komisi Hak Asasi Manusia (KHAM) yang terbentuk sejak tahun 1946. Argumentasi klasik yang selalu dikemukakan antara lain karena adanya anggapan HAM sebagai produk Barat.

Adanya Perang Dingin atau konflik ideologi antara Barat yang dipimpin oleh Amerika Serikat (AS) dan Timur di bawah naungan Uni Soviet telah membawa isu HAM dalam politik internasional sebagai bagian dari persaingan ideologi. Oleh karena itu sikap negara Barat terhadap pemajuan dan perlindungan HAM seringkali mendua dan bahkan HAM seringkali dikorbankan untuk kepentingan strategis geopolitik. Situasi ini cenderung menguntungkan pemerintahan yang otoriter dan represif, termasuk Indonesia di bawah rejim Orde Baru, karena akuntabilitas di bidang HAM telah dikalahkan oleh kepentingan politik strategis negara-negara besar.

Indonesia mencairkan kembali statusnya sebagai anggota PBB pada tahun 1967. Namun masuknya Indonesia ke badan ini juga disertai dengan adanya kritikan dan sorotan tajam dari

KHAM dan Sub-Komisi Pemajuan dan Perlindungan HAM (PPHAM), terhadap Pemerintahan Orde Baru, khususnya berkaitan dengan akibat dari terjadinya peristiwa G-30-S/PKI. Ketika sorotan tersebut berangsur berkurang, muncul isu lain yang semakin menjauhkan Indonesia dari KHAM, yaitu masalah Timor Timur. Dalam kaitan ini, semenjak ditundanya pembahasan Timtim dalam Sidang Majelis Umum PBB pada tahun 1982, Portugal secara aktif terus berusaha menghidupkan masalah Timtim dalam forum internasional, terutama dengan melancarkan tuduhan pelanggaran HAM pada sidang-sidang KHAM dan PP-HAM. Sebagai akibatnya, proses itu membuat Indonesia sensitif terhadap masalah HAM dan cenderung mengucilkan diri dari forum KHAM.

Dalam masa-masa tersebut secara praktis kepentingan nasional Indonesia dilakukan dari luar dan bahkan mengurangi *leverage* Indonesia dalam menangkis serangan tuduhan pelanggaran HAM. Akibat lainnya, Indonesia memiliki keterbatasan dalam proses *standard-setting* di mana kepentingan nasional sebetulnya sudah mulai terkait.

Pemerintah Indonesia di bawah rezim Orde Baru mulai mengadakan pendekatan baru

sejak tahun 1989. Hal ini dilakukan sebagai reaksi atas semakin mengemukanya isu HAM dan demokratisasi sebagai salah satu isu utama dalam percaturan politik internasional. Pendekatan baru ini mendorong Indonesia untuk secara aktif berpartisipasi dalam berbagai penyusunan instrumen internasional HAM yang nantinya akan berlaku universal; untuk secara aktif memberikan perkembangan pemajuan dan penghormatan HAM sebagai suatu cara untuk memperkecil lahirnya resolusi yang tidak hanya mempengaruhi citra Indonesia secara negatif.

Sejalan dengan berubahnya konstelasi politik internasional, pada tahun 1990 Indonesia mencalonkan diri dan terpilih sebagai anggota KHAM sampai dengan tahun 1993. Indonesia secara berturut-turut terpilih menjadi anggota KHAM untuk periode 1993-1996, 1996-1999, 1999-2002. Dalam periode tersebut Indonesia juga telah memegang beberapa posisi kunci seperti Koordinator Kelompok Asia (1992), Wakil Ketua KHAM (1993), Koordinator Gerakan NonBlok dalam forum HAM PBB (1993-1997).

Pendekatan baru Indonesia tersebut telah memungkinkan partisipasi dan kontribusi dalam penyusunan berbagai rancangan instrumen internasional HAM

yang disusun dalam kerangka KHAM. Salah satu hasil yang diperoleh adalah dalam perjuangan bagi pembentukan Kelompok Kerja Hak-hak Pembangunan dalam KHAM yang memiliki mandat untuk melakukan pengkajian dan rekomendasi dalam memajukan dan melindungi hak-hak pembangunan. Dalam konteks regional, dewasa ini Indonesia juga terlibat dalam upaya pembentukan

mekanisme HAM regional dimana sebuah workshop mengenai hal ini telah diselenggarakan di Jakarta pada bulan Juli yang lalu.

Ratifikasi Instrumen HAM Internasional dan Kewajiban Indonesia

Menurut hukum internasional, ada beberapa klasifikasi mengenai penerimaan suatu pihak pada hukum internasional, seperti penandatanganan, ratifikasi, akses dan suksesi. Penandatanganan dimaksudkan sebagai tahap awal yang mengindikasikan bahwa pihak yang menandatangani tersebut akan menerima atau menyetujui isi dari dokumen yang ditandatangani tersebut. Ratifikasi adalah tindakan legislatif nasional yang dimaksudkan sebagai langkah resmi untuk mengesahkan suatu konvensi: biasanya dilakukan sebelum konvensi berlaku na-

mun ada juga konvensi yang sudah berlaku tetapi masih dapat diratifikasi. Akses adalah suatu tindakan nasional yang menyatakan secara resmi menerima dan memberlakukan suatu konvensi setelah konvensi itu dinyatakan berlaku. Suksesi adalah suatu tindakan hukum yang menyatakan terikat kepada suatu konvensi karena meneruskan negara pendahulunya.

Hingga saat ini Indonesia telah meratifikasi enam instrumen HAM internasional, yaitu: (i) Konvensi mengenai Hak Politik Perempuan (1952) pada tahun 1958; (ii) Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial Terhadap Perempuan (1979) pada tahun 1984; (iii) Konvensi Hak Anak (1989) pada tahun 1990; (iv) Konvensi Menentang Apartheid dalam Bidang Olah Raga (1985) pada tahun 1985; (v) Konvensi Menentang Penyiksaan (1987) pada tahun 1998; dan (vi) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (1965) pada tahun 1999.

Meskipun masing-masing perangkat internasional di atas memiliki karakteristik, target dan cakupan area yang khusus, secara umum berisikan kewajiban terhadap negara pihak, seperti:

Menyampaikan laporan kepada Komite yang dibentuk secara reguler adalah sebagai

berikut: (1) menjamin pelaksanaan dan dipenuhinya provisi-provisi yang termuat dalam instrumen HAM internasional dimaksud; menyampaikan kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam memenuhi kewajibannya; melakukan "harmonisasi" atau pun "domestikasi" perangkat internasional ke dalam perundangan nasional.

Mengapa Indonesia perlu melakukan ratifikasi? Ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan.

Pertama, sebagai anggota dari masyarakat internasional, maka Indonesia memiliki kewajiban untuk ikut serta melakukan berbagai upaya ke arah penghormatan, pemajuan dan perlindungan HAM dengan cara melakukan pengikatan diri atau ratifikasi terhadap konvensi-konvensi internasional. Sepanjang dipandang perlu, Indonesia dapat melakukan reservasi terhadap artikel-artikel yang terkandung dalam konvensi terkait.¹

Kedua, adanya tekanan dari masyarakat internasional dan tuntutan domestik agar Indonesia melakukan ratifikasi terhadap instrumen HAM internasional. Situasi ini semakin menonjol

mulai awal tahun 1990-an dan semakin gencar sejalan dengan terjadinya proses reformasi di Indonesia dan berakhirnya Perang Dingin.

Ketiga, ratifikasi akan memperkuat dan memperkaya perangkat hukum pada tingkat nasional ke arah penjaminan hak-hak yang lebih baik. Dalam kaitan ini ratifikasi juga dapat berfungsi sebagai pelengkap dari proses hukum nasional, bahkan merupakan jalan pintas yang dapat memperkaya khasanah hukum nasional. Hal ini dikarenakan ratifikasi terhadap suatu instrumen HAM internasional akan memiliki kekuatan mengikat dan dapat dipaksakan berlakunya sebagai hukum nasional. Kebutuhan untuk melakukan ratifikasi akan semakin kuat jika perangkat hukum nasional belum lengkap atau masih jauh dari memenuhi standar internasional.

Keempat, jika substansi hukum nasional sudah memenuhi standar internasional tertentu, maka tidak ada alasan bagi suatu negara untuk tidak segera melakukan ratifikasi. Pertimbangan teknis yang sering muncul memang antara tindakan meratifikasi kemudian melakukan har-

1. Reservasi oleh Indonesia biasanya dilakukan karena: ketentuan-ketentuan yang tidak menghormati kedaulatan dan keutuhan wilayah; tidak menerima yurisdiksi Mahkamah Internasional dalam hal terjadi perselisihan; dan pemberian wewenang kepada komite-komite HAM PBB untuk menerima pengaduan perorangan dan pengaduan dari negara pihak lainnya.

monisasi, atau melakukan penyesuaian hukum nasional terlebih dahulu dan kemudian diikuti dengan tindakan ratifikasi.

Kelima, terdapat keperluan untuk meningkatkan citra Indonesia dalam memajukan dan melindungi HAM. Oleh karena itu pertimbangan ini sangat bersifat politis. Pada kenyataannya, ratifikasi selalu mendapatkan dukungan dan pujian dari masyarakat internasional. Meskipun tingkat pematuhan dan kemampuannya belum tinggi, setidaknya tindakan ratifikasi merupakan itikad bagi dari Pemerintah Indonesia untuk bersungguh-sungguh dalam memajukan dan melindungi HAM.

Keenam, dengan diterimanya Deklarasi dan Program Aksi Konferensi Sedunia mengenai HAM di Wina pada tahun 1993, maka tidak ada hambatan politis dan ideologis bagi Pemerintah untuk mempercepat proses ratifikasi. Hal ini terutama setelah diterimanya konsep HAM yang universal, *indivisible*, *interdependent*, dan *inter-related*.

Namun demikian harus diakui bahwa Indonesia termasuk salah satu negara yang angka ratifikasinya rendah. Harus diakui bahwa penyebabnya bukanlah pada persoalan substansi, politis ataupun ketidakpedulian Pemerintah pada HAM, namun lebih pada adanya bebera-

pa kendala, yaitu:

Masalah sosialisasi

Efektifnya pelaksanaan suatu perangkat internasional dalam domain suatu negara dipengaruhi oleh sejauh mana kesadaran, pengetahuan dan pemahaman atas perangkat tersebut. Dalam kaitan inilah sangat diperlukan sosialisasi yang intensif dan luas mengenai seluruh instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi. Kenyataannya, sosialisasi yang dilakukan masih kurang memadai dan menyentuh target yang jelas.

Di samping itu, langkah Pemerintah lebih menekankan target sosialisasi kepada masyarakat umum. Pada kenyataannya sosialisasi juga sangat perlu untuk dilakukan kepada aparat Pemerintah, khususnya mereka yang berasal dari instansi yang terkait. Sosialisasi juga perlu dilakukan terhadap lembaga swadaya masyarakat, karena pada kenyataannya mereka turut berperan dalam memajukan dan mengawasi implementasi hak-hak yang terkandung dalam setiap instrumen HAM internasional.

Selama ini sosialisasi yang dilakukan lebih banyak dilakukan setelah diratifikasinya suatu instrumen. Padahal akan lebih efektif jika sosialisasi juga dilakukan sebelum diratifikasinya instrumen dimaksud. Proses sosialisasi-

si merupakan kegiatan yang perlu dilakukan secara terus-menerus dan efektifitasnya harus dievaluasi secara berkala.

Masalah Birokrasi

Harus diakui bahwa Pemerintah yang ada selama ini tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap masalah HAM. Berubahnya konstelasi politik internasional telah membawa masalah HAM sebagai salah satu isu utama dalam percaturan politik internasional. Oleh karena itu pemahaman dan urgensi tindak lanjut pelaksanaan ke dalam selama ini kurang dilakukan secara memadai dan terpadu.

Koordinasi institusi birokrasi dalam pelaksanaan suatu instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi juga sangat rendah. Sebelum dilakukan ratifikasi praktek selama ini selalu dilakukan pengkajian dan telaahan yang melibatkan seluruh instansi terkait. Namun demikian dalam pelaksanaan setelah ratifikasi, institusi tersebut kurang responsif dan mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Lemahnya koordinasi ini juga disebabkan oleh tidak adanya *focal point* yang jelas atas masalah tertentu.

Ratifikasi menimbulkan kewajiban bagi negara pihak untuk melakukan langkah-langkah konkret dalam mematuhi dan

melaksanakan isi perangkat internasional yang telah diratifikasi. Namun demikian perhatian Pemerintah terhadap HAM secara memadai baru muncul secara institusi dengan dibentuknya Kementerian Negara HAM pada tahun 1999 dan kemudian dilebur ke dalam Departemen Kehakiman dan HAM pada tahun 2000.

DPR selama ini juga tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap masalah HAM, apalagi terhadap implementasi konvensi HAM internasional yang telah diratifikasi. Kontrol-kontrol politik dan ekonomi yang dilakukan kurang menyentuh pada persoalan HAM.

Namun demikian, perlu pula dicatat semakin banyaknya jumlah lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang advokasi HAM. Keberadaan mereka dalam posisi "*partnership*" dengan Pemerintah akan membantu upaya pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia.

Masalah Sumber Daya Manusia

Segala konsekuensi yang timbul dari ratifikasi terhadap instrumen HAM internasional selama ini tidak ditangani oleh birokrat yang memiliki pengetahuan dan *expertise* yang memadai. Pihak Kantor Komisaris Tinggi HAM

memang telah membuka kesempatan kepada negara untuk mengirimkan wakil-wakilnya untuk mendapatkan *training* mengenai teknik dan teknis pelaporan, namun hal ini masih dirasakan kurang memadai.

Meskipun belum menampakkan hasil yang memadai, upaya yang dilakukan oleh Kantor Meneg HAM dan diteruskan oleh Depkeh dan HAM dalam pengembangan sumber daya manusia di bidang HAM cukup menggembirakan. Untuk itulah peningkatan kerjasama dengan negara-negara lain dan institusi HAM lainnya perlu terus dikembangkan.

Masalah Keuangan

Rendahnya perhatian Pemerintah yang berkuasa sebelumnya menyebabkan kecilnya jumlah anggaran yang dialokasikan untuk memajukan perlindungan dan pemajuan HAM. Dengan terjadinya krisis ekonomi, Pemerintah kali ini mengalami kesulitan keuangan untuk menjalankan komitmen politik di bidang HAM. Oleh karena itu seringkali upaya perlindungan dan pemajuan HAM seringkali dihadapkan pada kesulitan ekonomi yang tidak hanya dihadapi oleh Pemerintah, tetapi juga dirasakan oleh kebanyakan masyarakat Indonesia.

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial

Pemri telah menyusun Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia 1998-2003 yang berisikan kegiatan-kegiatan yang diprioritaskan dalam rangka memajukan dan melindungi HAM. Sebagai tindak lanjutnya dan berdasarkan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998, Pemerintah telah memutuskan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial.

Sesuai dengan ketentuan konvensi, Indonesia menyatakan Persyaratan (*Reservation*) terhadap pasal 22 yang mengatur upaya penyelesaian sengketa mengenai penafsiran dan pelaksanaan Konvensi melalui Mahkamah Internasional (*International Court of Justice - ICJ*). Posisi ini diambil antara lain atas pertimbangan bahwa Indonesia tidak mengakui yurisdiksi ICJ yang mengikat secara otomatis (*compulsary jurisdiction*). Persyaratan tersebut bersifat prosedural sesuai dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku.

Dampak utama bagi Indonesia tentu saja adanya kewajiban untuk menyampaikan laporan atas pelaksanaan Konvensi. Tentu saja laporan ini harus sesuai dengan isi dari Konvensi yang

mencakup pelaksanaan kebijakan anti-diskriminasi rasial dalam perundangan dan praktek, pelarangan segala bentuk diskriminasi rasial, jaminan hak-hak setiap orang tanpa membedakan ras, warna kulit, keturunan, asal-usul kebangsaan atau etnis dan kesederajatan di muka hukum, serta upaya untuk menyebarkan nilai-nilai anti diskriminasi.

Harus diakui bahwa selama ini terdapat mispersepsi dari Negara-Negara Pihak mengenai kondisi dan tujuan laporan kepada Komite. Peraturannya cukup jelas, bahwa meskipun pemerintah meyakini tidak terjadinya diskriminasi rasial di wilayahnya, negara tersebut tetap berkewajiban untuk menyampaikan laporan berkala. Di samping itu Konvensi juga tidak hanya merujuk pada praktik-praktik masa kini, tetapi juga persoalan-persoalan yang mungkin timbul di masa mendatang. Sementara itu Negara Pihak juga berkewajiban untuk mengambil langkah dalam meletakkan provisi dari Konvensi ke dalam hukum nasional.

Beberapa langkah relevan yang telah diambil Pemerintah, antara lain adalah pencabutan beberapa peraturan yang bersifat diskriminatif sebagai berikut: (i) Edaran Surat dari Dirjen Pers dan Grafika SE 02/S/Ditjen/

PPG/K/1998 tentang pelarangan dan periklanan yang menggunakan karakter Cina; (ii) Instruksi Presiden No. 14/1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Tradisi Cina; (iii) Instruksi Mendagri No. 455.2-360/1968 tentang pengaturan kuil-kuil Cina; (iv) Peraturan Kota Jakarta tentang Kartu Pendaftaran Keluarga, No. K1/OS11/OS-12; (v) Surat Edaran Kabinet Presidium No. SE-06 Press-Kab/6/1967 tentang perubahan penggunaan Tiongkok (China) dan Tionghoa; (vi) Staatblad Pemerintah Kolonial Belanda 1917-130 yang memberi mandat Pencatatan Sipil bagi Orang-orang China Indonesia di Bagian Timur Indonesia; (vii) Dekrit Kabinet Presidium Ampera No. 127/U/Kep/12/1966 yang mengharuskan orang-orang Cina Indonesia untuk menggunakan nama Indonesia; dan (viii) Instruksi Presiden No. 37/V/IN/6/1967 yang mendirikan badan Koordinasi Urusan Cina.

Beberapa laporan telah menimbulkan kesan bahwa jika Konvensi menjadi bagian dari hukum nasional, maka tidak diperlukan lagi adanya upaya hukum. Padahal Konvensi menuntut bahwa hukum perlu memastikan bahwa tindakan tertentu harus dihukum dan menyerukan agar tindakan dilakukan dalam bidang pendidikan, bu-

daya dan informasi, khususnya dalam memerangi *prejudice* dan memajukan pengertian, toleransi dan persahabatan di antara bangsa-bangsa, ras atau kelompok etnis. Dengan demikian, sebuah negara tidak memenuhi kewajibannya di bawah Konvensi hanya dengan mengutuk diskriminasi rasial dalam Konstitusi negara yang bersangkutan.

Kesimpulan

Harus diakui bahwa isu HAM bukanlah persoalan yang baru bagi masyarakat dan bangsa Indonesia. Namun demikian, dinamika domestik politik dan juga perkembangan politik internasional telah turut memainkan peran dalam upaya pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia.

Dibandingkan dengan pada saat awal berdirinya, maka Indonesia dewasa ini telah menunjukkan tingkat kemajuan yang tinggi dalam upaya pemajuan dan perlindungan HAM. Namun demikian pencapaian ini disertai pula dengan berbagai tantangan yang muncul sejalan dengan terjadinya krisis ekonomi dan politik yang berkepanjangan.

Sebagai anggota PBB, mau tidak mau Indonesia harus ikut dan terlibat dalam upaya merealisasikan tujuan PBB sebagaimana termuat dalam Piagam PBB, termasuk upaya memaju-

kan dan melindungi HAM. Perkembangan politik di dalam negeri, khususnya di masa rezim Orde Baru telah menghambat Indonesia untuk berpartisipasi aktif. Namun demikian perkembangan politik internasional yang berubah dan semakin mengemukanya isu HAM pasca Perang Dingin, tidak ada pilihan lain bagi Indonesia untuk turut berkiprah di forum ini. Perubahan sikap Indonesia tampak sekali dalam kedudukannya sebagai anggota Komisi Hak Asasi Manusia.

Sebagai salah satu upaya untuk memajukan dan melindungi HAM adalah tindakan ratifikasi terhadap instrumen internasional HAM. Di samping adanya kepentingan politis, tindakan ini setidaknya menunjukkan itikad baik Pemerintah untuk memajukan dan melindungi HAM. Dewasa ini secara substantif dan politis tidak ada hambatan bagi Indonesia untuk melakukan lebih banyak ratifikasi terhadap berbagai instrumen HAM internasional. Namun demikian langkah ini terhambat karena adanya beberapa kendala seperti masalah keuangan dan *expertise*.

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi Rasial pada tahun 1999. Namun tindakan ini janganlah dilihat sebagai tujuan, melainkan sebagai sarana bagi

upaya memerangi diskriminasi rasial, melalui penguatan hukum nasional, meningkatkan akuntabilitas negara, dan sebagai kampanye melawan praktik-praktik dan kebijakan dis-

kriminatif. Oleh karena itu ratifikasi merupakan langkah awal untuk lebih menggiatkan penghapusan diskriminasi rasial secara nyata.