

Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia: Menuju *Democratic Governances*•

Kurniawan Kunto Yuliarso dan Nunung Prajarto••

Abstract

Democratic governance requires the existence of good governance, human rights and democracy. Obtaining the standards of democratic governance is needed by Indonesia to be internationally accepted. Nonetheless, Indonesia's record on human rights leads to the understanding that this country has to pay highly attention on human rights. Five elements can be contested to evaluate the position of Indonesia in achieving the democratic governance.

Kata-kata kunci:

democratic governance; good governance; hak asasi manusia

Democratic governance acap dipahami atas tiga ruang yang dicakupnya: *good governance*, Hak Asasi Manusia (HAM) dan demokrasi. Indonesia seperti halnya mayoritas negara-negara lain di dunia, sebagai contoh, berusaha memperbaiki *performance*-nya dengan berusaha membenahi ketiganya. Pada satu sisi, bila ketiga hal ini telah dan berhasil dipenuhi, suatu negara akan dipandang menjalankan *demo*

-
- Naskah ini berdasar pada makalah yang disampaikan Nunung Prajarto pada Serial Workshop DEMOCRATIC GOVERNANCES: Gugatan atas Konsep Good Governances, FISIPOL – UGM, Yogyakarta, 16-18 September 2004.
 - Penulisan ulang untuk kepentingan jurnal dilakukan oleh *Kurniawan Kunto Yuliarso* dan *Nunung Prajarto*. Keduanya staf pengajar Jurusan Ilmu Komunikasi, FISIPOL – UGM.

cratic governance secara positif. Empat penekanan yang terkandung di dalam *democratic governance* seperti transparansi dan tanggung jawab, kepatuhan pada aturan hukum, pelibatan partisipasi maksimal, dan desentralisasi setidaknya sudah mewakili hal-hal yang harus dilakukan suatu negara dalam menjalankan *good governance*. Dua hal yang lain yaitu perlindungan dan peningkatan HAM serta kepatuhan untuk menjalankan mekanisme demokrasi idealnya akan memperkuat *good governance* guna menuju ke *democratic governance* (Alston, 1992; dan Brinkerhoff, 2000). Suatu negara dengan *democratic governance* dipandang layak terlibat dalam tata aturan baru berlingkup internasional.

Di sisi yang lain, ada tiga hal krusial yang harus ikut dicermati. Pertama, hakiki dari *democratic governance* sebagai sebuah remedi atau *cure* bagi negara-negara yang terjebak pada suatu transisi keadaan akan kehilangan atau berkurang maknanya bila negara-negara itu masuk ke dalam transisi baru yang lain. Dengan kata lain perubahan dari satu transisi ke transisi yang lain cenderung mengurangi makna utama *democratic governance*. Masa transisi, yang mestinya dipandang masa peralihan menuju ke situasi yang lebih baik, tidak dapat dipakai sebagai acuan untuk tinggal landas dan membelenggu persoalan negara dari waktu ke waktu. Kedua, sifat kondisional *democratic governance* untuk pemenuhan format-format bantuan lembaga atau negara donor menghasilkan ketidaksetaraan hubungan antarnegara dan kadang mengantar pada falsifikasi situasi nyata negara yang mendamba bantuan. Pada tahap ini suatu negara cenderung hanya berusaha mencapai persyaratan formal yang *managed*, *made up* dan *structured*, walaupun dalam kehidupan nyata tidaklah seperti gambaran yang diberikan kepada negara atau lembaga donor. Ketiga, fokus perhatian terhadap *democratic governance* secara berlebihan berpotensi untuk mengantar pada *the cult of the program* semata (Prajarto, 2003). Hal yang paling sering terjadi adalah peniruan atau pengopian suatu program yang sukses dijalankan suatu negara untuk diterapkan pada negara baru tanpa memperhatikan kondisi sosial, politik dan budaya setempat dan abai pada akibat-akibat negatif yang berkemungkinan muncul.

Persoalan nampak memberat saat kebutuhan akan perlunya *democratic governance* disandingkan dengan kesanggupan Indonesia yang

sejajurnya harus dikatakan kalau masih selalu berada dalam masa transisi. Walaupun persyaratan negatif sudah dipenuhi –berada pada masa transisi, perlu uluran lembaga atau negara donor, membuat klaim sebagai negara demokratis, berusaha menjalankan *good governance*, serta memperhatikan keluhan dan persoalan HAM–, keinginan mewujudkan *democratic governance* di Indonesia nampaknya masih jauh untuk bisa dilakukan. Relasi tak berimbang antara negara dan masyarakat, sebagai contoh, hanyalah salah satu hambatan dari sejumlah kendala yang dihadapi Indonesia.

Tulisan berikut akan menyajikan hambatan perwujudan *democratic governance* di Indonesia, dengan berfokus pada pelaksanaan salah satu ruang cakupannya yaitu Hak Asasi Manusia.

Persoalan HAM

Definisi klasik dan menggejala dalam pemaknaan HAM yang sering dipakai dan dikutip adalah:

A human right by definition is a universal moral right, something which all men, everywhere, at all times ought to have, something of which no one may be deprived without a grave affront to justice, something which is owing to every human being simply because he [she] is human (Cranston, 1973: 36).

Dari definisi di atas dan sejumlah definisi lain yang diberikan dalam mencermati HAM, pemahaman atas HAM selanjutnya disebut sebagai berkarakter universal (untuk semua orang, waktu dan tempat), dimiliki oleh semua manusia (Chan, 1995: 28) dan harus dilakukan oleh semua manusia (Prajarto, 2003: 317). Dari sisi karakter ini saja sejumlah persoalan dan gugatan atas HAM kemudian mengemuka. Pertama tentang makna dan aplikasi universalitas HAM. Kedua, benarkah itu dapat dimiliki dan dilakukan oleh semua orang jika suatu sistem politik tidak memberi ruang gerak yang memadai?

Sejumlah studi dan kajian yang dilakukan pemerhati hak asasi manusia mengantar pada sejumlah penyebab munculnya gugatan atas ide dan nilai universal HAM. Bila disebutkan, gugatan umum terhadap universalitas HAM adalah sebagai berikut:

- (1) Nilai universal HAM berakar dari pemikiran filosofi dan filosof Barat (*Western bias*) dan dari keyakinan kalau semua orang berpikir dalam corak yang seragam (Renteln, 1990: 47-50).

- (2) Beberapa hak yang termuat di dalam *Universal Declaration of Human Rights* pada dasarnya tidak memenuhi persyaratan untuk "all times" (Chan, 1995: 29). Sebagai contoh, hak untuk memilih wakil rakyat dan hak untuk menikah yang tentunya tidak mungkin diberlakukan pada semua umur. Atas dasar ini maka karakter universal dipandang tidak memenuhi persyaratan lagi.
- (3) Beberapa hak yang terefleksikan dalam hak asasi manusia cenderung berakar pada ideologi dan budaya liberal dengan mengabaikan nilai-nilai komunitarian yang kemungkinan dipunyai oleh suatu negara dan masyarakat tertentu. Dengan kata lain, suatu negara atau masyarakat tertentu pada dasarnya memiliki aturan sendiri dalam melindungi dan mengakui hak anggotanya.
- (4) Sejumlah negara Asia termasuk Indonesia memandang universalitas HAM sebagai bentuk agresivitas, imperialisme kultural, hegemoni global, dan pendiktean Barat atas negara berkembang (Ghai, 1995: 56; dan Caballero-Anthony, 1995: 40).

Meskipun muncul sejumlah gugatan seperti disebutkan di atas, Freeman (1995: 17) memiliki pandangan bahwa HAM hanya secara kesejarahan saja berasal dari Barat, namun tetap berkarakter universal dan internasional: "*legally international, philosophically universal and historically Western*".

Terlepas dari kecurigaan-kecurigaan dan pemikiran semacam itu, hampir semua negara, termasuk Indonesia, untuk masa sekarang bersedia menerima universalitas HAM (Bhimo and Widadi, 1999: 175). Dalam Deklarasi Bangkok (29 Maret – 2 April 1993) sebelum *the World Conference on Human Rights* di Wina antara 14 dan 25 Juni 1993, sebagai contoh, tersirat penerimaan HAM universal ini meskipun Indonesia tetap berharap ada perhatian terhadap beda latar belakang spesifik (sejarah dan budaya, misalnya). Bila kenyataan yang terjadi pada tahun 1993 itu ditarik ke masa sekarang, tentu dapat dipertanyakan lebih jauh apakah penerimaan terhadap ide dan nilai universal ini muncul karena penerimaan yang hakiki atas makna universal atau sekadar untuk memenuhi persyaratan standar dalam hubungan antarnegara.

¹ Penerimaan tentang ide universal HAM terlihat pada Tap MPR No. XVII/MPR/1998

Patut dicatat bahwa sejumlah negara, Australia sebagai contoh, memberi persyaratan tentang jaminan HAM yang maksimal untuk menjalin hubungan bilateral dan multilateral. Selain itu ada pula kemungkinan bahwa penerimaan HAM universal dipengaruhi oleh tuntutan *democratic governance*.

Sejumlah negara juga melangkah jauh dalam mencapai standar internasional HAM, yang di antaranya dilakukan dengan mendirikan Komisi Nasional untuk HAM.² Terlepas dari segala motivasi dan latar belakang pendiriannya, Komisi Nasional HAM di sejumlah negara Asia dan Pasifik kebanyakan didirikan atas saran Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) dengan bantuan dari negara-negara yang dipandang cukup maju implementasi HAM-nya. Hanya saja, sekali lagi dapat dipertanyakan dasar penentuan suatu negara, seperti Australia, sebagai suatu negara yang memiliki catatan bagus tentang HAM karena dalam kenyataannya pun Australia masih menghadapi sejumlah permasalahan HAM. Selain pendirian Komisi Nasional HAM, sejumlah negara kemudian menetapkan *Action Plan*, yang sekali lagi merupakan hasil fotokopi dari program *Action Plan* yang dilakukan negara-negara tertentu.

Namun persoalan tidak berhenti pada penerimaan universalitas serta upaya-upaya pencapaian standar internasional HAM. Untuk kasus Indonesia, definisi Cranston di depan barangkali perlu dilengkapi dan dipertajam. Beberapa kejadian pelanggaran HAM di Indonesia menunjukkan perlunya pemahaman HAM tidak sebatas karena hak itu dipunyai oleh semua manusia, namun juga pelayanan terhadap hak itu perlu *dilakukan* oleh semua manusia. Pada tingkatan lain, apresiasi terhadap HAM di Indonesia perlu pula dipertajam agar tidak sekadar terfokus pada masalah-masalah HAM besar seperti pembunuhan, perusakan massal dan *genocide*. Nilai-nilai HAM seharusnya diterapkan secara menyeluruh di segala lapisan masyarakat sehingga segala bentuk diskriminasi rasial, seksual dan abilitas benar-benar mendapat perhatian yang memadai. Di sisi yang lain, pandangan awam yang terlalu menyederhanakan HAM perlu pula diluruskan.

² Pertanyaan seputar eksistensi Komisi Nasional HAM untuk setiap negara pada dasarnya nyaris sama.

Bila dikaji lebih dalam, rentetan persoalan HAM di Indonesia tidak sekadar bermuara pada terjadinya pelanggaran HAM dan upaya penyelesaiannya. Alasannya adalah bila hanya hal itu saja yang dijadikan alat ukur, maka persoalan HAM hanya akan diukur secara kuantitatif antara kasus HAM yang terjadi dan jumlah kasus yang diselesaikan. Perbaikan dan penguatan *civil society*, penegakan hukum, re-proporsi kekuasaan dan wewenang, pendidikan dan sosialisasi HAM tidak serta merta menjadikan Indonesia tampil dengan persoalan HAM yang minimal (Department of Foreign Affairs and Trade, 1998: iii; dan Bell, 1996: 42). Hal itu juga tidak kemudian memudahkan Indonesia dalam berurusan dengan lembaga atau negara donor, apalagi mencapai *democratic governance*. Dengan kata lain, persoalan HAM di Indonesia pada dasarnya telah berhulu dan berhilir pada tata penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan.

Persoalan-persoalan mendasar HAM di Indonesia di antaranya dapat dilihat dari hal-hal berikut ini.

1. Landasan solid HAM

Harus diakui bahwa penegakan dan perlindungan HAM di Indonesia masih tetap membutuhkan landasan yang baku dan kuat. Perubahan pemakaian Konstitusi di Indonesia sejak masa kemerdekaan menunjukkan fluktuasi jaminan HAM di Indonesia. Amandemen terhadap UUD 1945 barangkali bisa mengarah pada perbaikan jaminan HAM, namun ahli hukum pada umumnya melihat bahwa UUD 1949 dan UUDS 1950 lebih mengakomodasi jaminan HAM. Dengan kata lain, sejumlah konstitusi yang pernah diterapkan di Indonesia menunjukkan adanya sikap maju-mundur terhadap penegakan dan perlindungan HAM. Dalam hal ini Lubis (1993) menengarai UUD 1945 hanya memuat beberapa pasal terkait dengan HAM, UUD 1949 cenderung mengadopsi dan menerima universalitas HAM, UUDS 1950 memperluas cakupan HAM,³ dan penggunaan kembali UUD 1945 sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebagai langkah mundur dalam penegakan HAM di Indonesia.

³ Soepomo memandang UUDS 1950 ini terlalu progresif, liberal dan berlebihan dalam melayani HAM (Lubis, 1993: 5).

Dari kajian historis, kebanggaan terhadap munculnya pemikiran dan penerapan HAM bisa dilacak dari hal-hal yang dilakukan rakyat dan tokoh-tokoh nasional dengan *pepe* (berjemur di depan Keraton), perjuangan Pangeran Diponegoro di Yogyakarta dan Tjoet Nja' Dien di Aceh (menentang kolonialisme), korespondensi Kartini (persamaan derajat antara laki-laki dan perempuan serta hak mendapat pendidikan), hingga ke masa yang relatif lebih bersifat kekinian seperti pendirian Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), ratifikasi sejumlah kovenan yang sebelumnya tidak dilakukan, dan penerapan proses hukum bagi pelanggar (Schwarz, 1999: 4; Cribb dan Brown, 1995: 1-12; dan Leirissa, 1985: 61-77).

Persoalan perbaikan dan perlindungan HAM yang lain di Indonesia muncul dari kontroversi penerapan UU tentang HAM, gugatan terhadap eksistensi Komisi Nasional HAM, serta penerapan hukum bagi pelanggar HAM yang banyak dipertanyakan masyarakat. Sebagai contoh, eksistensi Komisi Nasional HAM mendapat kritikan karena dibentuk oleh Pemerintah yang sedang berkuasa (dipandang sebagai *lips-service* untuk kalangan internasional), dikhawatirkan hanya seperti toothless-tiger karena tidak mampu menjangkau pelanggar-pelanggar HAM dari kalangan tertentu, dan bahkan dituntut untuk dibubarkan oleh kalangan yang kepentingannya dirugikan. Penerapan hukum, contoh lainnya, menimbulkan sejumlah tanda tanya bagi kalangan di dalam dan di luar negeri. Hasil proses peradilan pelanggaran HAM di Timor-Timur mendapat tanggapan bernada kecewa dari Komisi HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa. Tidak atau belum tuntasnya sejumlah kasus HAM (kasus Tanjung Priok, Lampung, DOM di Aceh, konflik sosial-agama di Maluku, terbunuhnya wartawan *Bernas* Syafruddin (Udin) di Yogyakarta, Peristiwa penyerbuan kantor Partai Demokrasi Indonesia "Sabtu Kelabu 27 Juli", tewasnya aktivis buruh Marsinah, penembakan Semanggi, penghancuran massal Timor Timur, penembakan di Papua, dan bahkan kasus kudeta tahun 1965 yang kembali berusaha diungkap) mengindikasikan adanya persoalan soliditas landasan penegakan HAM di Indonesia.

Pada gilirannya, kurang memadainya landasan kuat untuk jaminan HAM memunculkan kekhawatiran tentang ragam pelanggaran HAM yang secara potensial akan tetap muncul, meskipun tidak ada jaminan juga bahwa landasan yang solid untuk penegakan HAM akan

meniadakan pelanggaran. Pernyataan ini tentunya senada dengan pernyataan Amnesty Internasional (1994 dan 1998) yang menyatakan bahwa tidak ada satu negara pun yang terbebas dari persoalan dan pelanggaran HAM. Namun demikian, klaim yang sesungguhnya lebih tepat disebut sebagai kritikan Amnesty Internasional ini tentu tidak boleh menciptakan kondisi pemakluman adanya pelanggaran HAM. Kesadaran kurang memadainya jaminan HAM dalam Konstitusi Indonesia perlu ditindaklanjuti dengan perbaikan demi perbaikan atau amandemen demi amandemen jika tetap UUD 1945 yang dipakai sebagai dasar.

2. Kebijakan antarrezim

Semangat untuk “memanjakan” HAM biasanya hanya berlangsung pada tahun-tahun awal pergantian atau dimulainya suatu rezim. Dua tahun pertama suatu pemerintahan baru di Indonesia biasanya memang memberi janji politik positif terhadap jaminan dan perlindungan HAM. Sebagian bahkan menyebut bahwa masa dua tahun itu sebagai waktu bagi *euphoria* masyarakat untuk mendapatkan jaminan HAM-nya sebagai warganegara. Namun demikian, penyimpangan-penyimpangan terhadap pemberian perlindungan HAM cenderung terjadi setelah itu karena berbagai alasan. Dari kacamata negara, pembatasan HAM tentu disebutkannya sebagai upaya untuk menjamin kesatuan dan persatuan bangsa serta keamanan dan ketertiban masyarakat. Dari kacamata yang lain, pembatasan dan bahkan pelanggaran HAM tetap saja tercatat sebagai suatu aib bagi rezim yang berkuasa dan melakukannya.

Pemusatan kekuasaan, selain alasan-alasan di atas, layak disebut sebagai sumber dari persoalan-persoalan HAM yang ada di Indonesia. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Dekrit Anti-Subversi No. 11/1963, pelarangan dua partai politik dan pembungkaman *Harian Rakjat* yang terjadi pada jaman Soekarno dapat dipandang sebagai cermin pelanggaran HAM karena kebutuhan untuk melakukan pemusatan kekuasaan. Dalam beberapa kasus mungkin tidak terlihat langsung adanya hubungan antara pemusatan kekuasaan dan tindakan represif pemerintah. Meskipun demikian bila dicermati lebih dalam, tindakan represif itu tidak dapat dilepaskan dari keinginan pemerintah untuk “tidak terganggu” (Samad, 1999: 113, Crouch, 1988: 346; Southwood

dan Flanagan, 1983: 142-146; Jenkins, 1984: 6-12; dan Bhimo dan Widadi, 1999: 167-170).

Pengingkaran HAM yang terjadi pada masa kekuasaan rezim Orde Baru juga menampakkan kecenderungan yang serupa. Dalam kurun waktu 32 tahun, sejumlah kebebasan berserikat dan kebebasan pers dicerai, diganggu dan bahkan dimatikan. Selain itu, interpretasi terhadap Pancasila (melalui dan dengan nama Demokrasi Pancasila, Pers Pancasila dan Ekonomi Pancasila) cenderung ditentukan oleh kekuasaan dan bersifat terpusat (Cribb dan Brown, 1995: 145; Schwarz, 1999: 24-39 dan 319; dan Aspinall, 1998: 131-132). Dalam periode Orde Baru ini, Lubis (1993: 156-289) mencatat adanya sembilan dilema hukum yang mengganggu penghormatan terhadap HAM di Indonesia. Kesembilan dilema itu dikategorikannya sebagai *politics of regulation, the democracy Pancasila, the dual function of ABRI (dwi fungsi ABRI), the gradual cooptation, "insiders or outsiders?", effective participation, partial participation or pseudo participation, the press Pancasila, from SIT to SIUPP dan censorship*. Dengan klasifikasi atau kategorisasi yang lain mungkin dapat teridentifikasi juga persoalan HAM yang ada di Indonesia selama jaman Orde Baru.

Tiga jenis pelanggaran mengemuka dan layak catat selama periode pemerintahan Presiden Soekarno dan Soeharto (Orde Baru). Ketiga jenis pelanggaran itu adalah pembatasan hak berserikat, pembungkaman pers, dan terbunuhnya pelajar atau mahasiswa. Hal terakhir ini pada umumnya terjadi pada tahun-tahun akhir masa pemerintahan mereka, walaupun kenyataan ini *tidak berarti* bahwa Soekarno atau Soehartolah yang secara langsung memberi instruksi dan bertanggung jawab untuk hal itu. Sedangkan dua pelanggaran pertama sekali lagi menegaskan bahwa pemusatan kekuasaan merupakan latar belakang terjadinya aksi-aksi represif itu.

Hal lain yang dipandang ikut mempengaruhi kebijakan Soekarno dan Soeharto terkait dengan masalah pelanggaran HAM adalah keterlibatan ABRI/TNI di kawasan politik (Samad, 1999: 113; Schwarz, 1999: 15-16; dan Crouch, 1988: 24). Wilayah sosial dan politik (bahkan ada yang menambahnya dengan 'bisnis' sehingga tidak sekadar menjadi dwi fungsi melainkan tri fungsi) dipandang memperlebar peluang militer untuk masuk ke ranah pembuatan kebijakan-kebijakan,

pelaksanaan dan pengawasannya, hingga justru mendominasi dunia politik di Indonesia. Sejalan dengan runtuhnya rezim Orde Baru, patut dicatat semangat reorientasi militer di Indonesia (TNI/Polri) yang menetapkan paradigma baru "Yang terbaik bagi rakyat, itulah yang terbaik bagi TNI".

Namun demikian, terlepas dari pro dan kontra serta segala kritik yang diberikan, satu hal paling positif dalam usaha penegakan dan perlindungan HAM yang terjadi pada masa pemerintahan Soeharto adalah terbentuknya Komisi Nasional HAM (Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1997: 8-9). Lembaga ini dalam kenyataannya menjadi tempat aduan pelanggaran HAM yang tidak sekadar menampung, namun juga membantu penyelesaiannya, melakukan penelitian untuk mencari kebenaran serta memberi rekomendasi kepada pihak-tertentu untuk melakukan langkah-langkah yang dipandang tepat untuk memperbaiki jaminan HAM di Indonesia.

Kecenderungan situasi bisa jadi mulai dan telah berubah pada jaman pemerintahan Habibie, Gus Dur, Megawati Soekarnoputri dan sekarang Susilo Bambang Yudoyono. Namun harus dicatat juga bahwa periode Habibie, Gus Dur dan Megawati Soekarnoputri tidaklah selama periode pemerintahan Soekarno dan Soeharto, sedangkan periode pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono masih berjalan dan perlu waktu untuk pembuktian lebih lanjut. Tak dapat diabaikan dan layak dicatat, kebijakan yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Habibie, Gus Dur dan Megawati Soekarnoputri secara positif memberi angin segar dan kekuatan baru untuk peningkatan dan perlindungan HAM di Indonesia. Situasi positif ini dalam kenyataannya tetap belum berhasil menuntaskan berbagai kasus pelanggaran HAM dan konflik horizontal (sebagai bentuk pelanggaran HAM yang kadang dilepaskan dari perspektif HAM) yang masih saja terjadi. Dengan kata lain, pekerjaan rumah dalam masalah HAM masih banyak yang harus diselesaikan.

3. Perubahan aktor pelanggar HAM

Pada periode tertentu, beragam pelanggaran HAM yang terjadi, memperoleh liputan dan dipublikasikan media massa, cenderung mendapat perhatian besar dari masyarakat dan, sebagai konsekuensinya kerap menuai kritik di tingkat lokal, nasional dan internasional, biasanya

dilakukan oleh kalangan aparaturnegara dan militer. Kasus yang terjadi di Nangroe Aceh Darusallam/NAD (pemberlakuan DOM serta konflik bersenjata antara TNI/Polri dan Gerakan Aceh Merdeka atau GAM menurut versi GAM dan Gerakan Separatis Aceh atau GSA dalam versi TNI dan Polri), di Timor Timur (sejumlah tragedi dan perlawanan bersenjata; kini memperoleh kemerdekaannya setelah pelaksanaan jajak pendapat) dan Papua (gerakan separatis Organisasi Papua Merdeka atau OPM yang menginginkan kemerdekaan) dapat dipakai sebagai contoh pernyataan tentang keterlibatan aparaturnegara dan militer.

Laporan media massa cetak dan elektronik di Indonesia dan peran media massa dalam mengangkat pelanggaran-pelanggaran oleh *military-state apparatus* memang cukup leluasa pada masa sekarang, utamanya sejak rejim Orde Baru tumbang. Laporan Kontras pada tahun 2000 yang dikutip *Kompas*, sebagai contoh, menyebutkan bahwa militer terlibat dalam 207 kasus pelanggaran dengan 131 kasus di antaranya terkategori sebagai pelanggaran serius (*Kompas Cyber Media*, 6 Oktober 2000). Hal itu direspon secara positif dan dengan beragam kebijakan operasionalnya di lapangan, militer Indonesia kemudian mencoba membenahi hal ini. Terliput di media massa misalnya, bekal panduan HAM diberikan kepada prajurit-prajurit yang diterjunkan ke suatu daerah konflik, paradigma TNI diubah ke paradigma yang lebih santun dan sikap militer ke kalangan sipil nampaknya juga melunak.

Namun demikian, kecenderungan menurunnya pelanggaran HAM yang dilakukan militer dan aparaturnegara tidak serta merta menurunkan jumlah pelanggaran HAM di Indonesia. Berbagai tindak kekerasan terus berlangsung dan ironisnya ada yang membuat pernyataan kalau terjadinya tindak kekerasan itu dapat dimaklumi. Perbedaan pendapat dan perbedaan keyakinan dengan mudah dapat disulut menjadi ajang adu massa, adu kekuatan, adu fisik dan tuntutan peniadaan. Artinya, jika aparaturnegara dan militer berusaha bersikap dewasa dalam masalah HAM, sejumlah individu dan kelompok justru berubah diri dengan "memanjakan" kekerasan, ketidaksantunannya dan ketidakdewasaan berpikir dan sikapnya, dengan mengatasnamakan "keyakinan".

Arti lebih jauh dari kenyataan baru itu adalah munculnya aktor-aktor pelanggar HAM lainnya sehingga memperpanjang deretan

pelanggaran HAM di Indonesia. *Angry mobs* serta *group* dan *personal abusers* memberi pelangi kategori pelanggaran HAM. Sebagai contoh, massa yang menduduki kantor sebuah penerbitan sehingga pekerja media tidak dapat bekerja secara maksimal dan proporsional pada dasarnya sama dengan kesalahan aparaturnegara pada masa lalu. Pelaku kejahatan yang tertangkap, dipukuli dan kemudian dibakar hidup-hidup, sebagai contoh yang lain, menunjukkan hak asasi untuk kehidupan begitu mudah dirampas oleh orang di luar aparaturnegara dan militer. Hal yang terjadi di Indonesia seperti itu nampaknya memberi potret betapa mudahnya hak asasi "dikebumikan" oleh beragam aktor. Sekaligus ini menggarisbawahi pernyataan Bayefski (1997: 74-75) yang mensinyalir adanya perubahan aktor pelanggaran HAM meskipun alasan pelanggaran sebenarnya tidak mengalami perubahan secara substansial (baca: terganggu atau terancam kepentingannya).

4. Fokus besar dan keterlambatan

Hal umum yang sebenarnya kurang tepat diterapkan adalah bentuk pemahaman dan kesadaran untuk menghormati nilai-nilai HAM di Indonesia yang sering terjebak pada persoalan ukuran atau besaran. Pelanggaran HAM diukur secara kuantitatif atas dasar besaran jumlah korban, tingkat kekejian dan cara pelanggaran itu dilakukan serta aktor dan dalang dalam kasus pelanggaran itu. Artinya, kasus pelanggaran HAM akan cenderung disoroti dan ditangani lebih serius bila jumlah korban, jenis tindak pelanggaran dan aktor pelakunya terkategori berat dan memenuhi kelayakan muat di media massa. Hal ini tentunya juga berkaitan dengan orientasi dan tolok ukur media dalam memberitakan kasus pelanggaran yang terjadi.

Hal yang seperti digambarkan di atas seakan abai pada persoalan nyata dari nilai-nilai HAM yang teringkari. Persoalan dan pelanggaran kecil sekalipun mestinya tetap dipahami sebagai sebuah persoalan hak asasi manusia di Indonesia. Selain itu, bentuk pelanggaran HAM-nya harus dipandang sebagai suatu kesalahan yang layak dan harus dibenahi. Pengabaian pada pelanggaran hal-hal kecil di sekitar masyarakat biasanya menjadi *poison of condition* dan tanpa disadari bisa meningkat sedikit demi sedikit. Konsekuensinya, ketika pengabaian menjadi besar, *impunity* berkecenderungan terjadi. Akibat lainnya, kesadaran atas terjadinya pelanggaran akan datang terlambat dan rentetan akibat ini

semakin panjang saat penanganannya menjadi semakin berat, hingga ke titik “sudah terlalu terlambat”.

Sebagai contoh, apa bedanya antara kematian seorang pencopet di jalanan setelah dibakar massa dan tewasnya sebelas orang warga sipil karena sebuah operasi militer yang salah menerjemahkan perintah komandan? Dari sisi kuantitas jelas, satu orang yang harus dibandingkan dengan sebelas orang sebagai korban. Dari ukuran yang lain, pencopet dipandang lebih banyak merugikan keamanan dan kenyamanan masyarakat daripada sebelas warga sipil yang bisa jadi justru berperilaku baik. Ukuran yang lain lagi memakai massa yang dibandingkan dengan militer sebagai aktor pelanggar HAM. Namun demikian, perilaku massa yang menghakimi seorang pencopet hingga tewas sangat layak untuk ditindaklanjuti. Tidak ada alasan bahwa yang dibunuh hanya satu orang, seorang pencopet, atau korban dari kebrutalan massa.

Bila hal seperti itu dibiarkan, secara tidak langsung akan terjadi penularan yang keliru dengan mendasarkan diri pada penghakiman seorang pelaku kejahatan di jalanan oleh massa. Hal yang sama bisa dilakukan di daerah lain dengan alasan yang sama. Rentetan lebih jauh, kejadian-kejadian serupa akan terjadi di daerah lain dengan frekuensi yang semakin meningkat yang pada gilirannya akan membuat masyarakat terbiasa dengan keadaan itu.

Dengan memakai pengertian sebaliknya, seberapa kecil sebenarnya pelanggaran HAM bisa ditolerir? Tidak ada. Tidak satu pun bentuk pelanggaran kecil yang terkait dengan HAM dapat ditolerir. Hal ini berlaku jika Indonesia benar-benar ingin menegakkan dan memberi perlindungan HAM secara maksimal kepada rakyatnya. Pernahkah terbayang suatu bentuk pengaduan pelanggaran HAM oleh seorang ibu siswa Sekolah Dasar yang datang ke Komisi Nasional HAM “hanya” karena anak laki-lakinya ditolak saat akan ikut bermain dalam permainan anak-anak perempuan sebayanya? Kemungkinan besar, di Indonesia, pelanggaran seperti itu tak pernah terpikir sebagai suatu pelanggaran HAM.

5. Topeng penyelamatan demi Indonesia

Persoalan HAM dapat pula berasal dari “kultur” *pendewaan negeri* yang disadari atau tidak telah terjadi di Indonesia. Kebanggaan pencirian

terhadap kekhasan Indonesia seakan membentengi nilai-nilai universal HAM untuk diterapkan. Memang harus diakui bahwa tidak semua nilai bisa diterapkan adalah sebuah keniscayaan, namun berlindung di balik topeng yang bernama "*for the sake of Indonesia*" pun tidak selalu bisa dan boleh diterapkan. Termasuk dalam hal ini adalah penolakan nilai-nilai HAM hanya karena alasan "*demi Indonesia*".

Masalah "*demi Indonesia*" memang layak mendapat pembelaan dan dukungan tentunya hanya bila secara substansial terkait dengan nilai keindonesiaan secara menyeluruh. Namun hal ini menjadi salah bila alasan "*demi Indonesia*" sebenarnya hanya menjadi kedok dari aktivitas sebuah kelompok atau topeng dari kepentingan tertentu yang bila ditelusuri bermuara pada masalah pemusatan kekuasaan dan keengganan untuk menerima kritik dari pihak lain. Dengan kata lain lagi, pencirian Indonesia hanya dipakai untuk menyelamatkan diri bila terbukti melanggar atau tidak memenuhi standar internasional dalam penegakan nilai-nilai hak asasi manusia yang digariskan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Sesungguhnya bila kelima persoalan perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia di atas ditautkan, akan dapat mengantar pada sejumlah persoalan mendasar HAM yang kemungkinan juga terjadi di negara-negara lain. Di antaranya adalah persoalan *universalism* versus *particularism* dan *relativism*, permasalahan tentang jaminan konstitusi dan undang-undang, kepincangan antara tataran aturan dan pelaksanaan di lapangan, serta kesulitan-kesulitan dalam mengupayakan keterlibatan Indonesia dalam mencapai standar internasional HAM. Namun di tengah keterengah-engahan Indonesia membenahi kondisi HAM yang demikian, hal ini menjadi semakin sulit ketika harus disertai pula dengan langkah lain yang tak juga ringan dalam bentuk perwujudan *good governance* dan pelaksanaan demokrasi guna mencapai *democratic governance*. Terasa menyesakkan, meskipun tak salah, ketika upaya ke arah itu harus dikaitkan dengan persyaratan untuk mendapatkan bantuan dan bukan dalam posisi seimbang untuk menunjukkan *political stances* Indonesia di percaturan internasional.

Penutup

Seperti telah disinggung di depan, *democratic governance* sebagai remedi untuk negara-negara yang berada pada keadaan kritis memiliki

beberapa keterbatasan yang harus bisa dengan tepat disiasati. Sejumlah keterbatasan itu adalah, *pertama*, bersama munculnya *issues* dan kondisi transisi yang lain, konsep *democratic governance* akan mendapat perlawanan karena dirasakan sebagai tekanan dan bukan karena kebutuhan. Artinya, secara psikis *democratic governance* harus sengaja dibentuk sebagai suatu prasyarat atau usaha memenuhi standar formal dalam percaturan internasional dan *bukan* karena sebuah keyakinan murni atas nilai dan manfaatnya. Namun demikian, hal ini dirasa lebih baik mengingat tanpa adanya “tekanan” semacam itu, perwujudan *democratic governance* akan dilakukan sambil lalu atau cenderung diabaikan.

Kedua, perlawanan terhadap *democratic governance* juga berpeluang terjadi bila ruang cakupannya berubah atau mengalami pergeseran. HAM yang sempat menjadi prioritas, sebagai contoh, tergeser oleh *issue* terorisme ketika terjadi sejumlah tindakan teror yang mengakibatkan Amerika Serikat dan Australia menjadi korban. Dengan kata lain, pembenahan masalah HAM untuk menuju tercapainya *democratic governance* harus diberi tambahan beban, atau sebaliknya justru dikesampingkan dulu, dengan *issues* lain yang lebih dekat dengan kepentingan negara donor pemberi syarat *democratic governance*.

Ketiga, jika HAM dipandang memiliki karakter universal dan internasional, *good governance* mungkin belum sampai kepada pandangan sebagai nilai yang universal. Artinya, *democratic governance* yang ditumpukan pada tiga hal dalam persyaratan hubungan donor-resipien tidak sepenuhnya akan bisa diikuti karena usaha memenuhi persyaratan di ruang-ruang lainnya tidak memiliki kecepatan yang sama dalam perwujudannya. Indonesia dalam hal ini masih dan perlu terus mencari eksistensi *democratic governance*-nya karena tiga ruang di dalamnya pun masih memerlukan pembenahan. Hal lain yang layak dicermati dalam terpenuhinya persyaratan itu adalah tarik menarik antara kondisi nyata (yang bisa dirasakan masyarakat) dan klaim keberhasilan (yang cenderung dikedepankan penguasa).

Keempat, *copy program* dari penerapan *good governance* dari satu negara ke negara yang lain kemungkinan justru menghasilkan pemujaan terhadap program itu, tanpa diikuti pemahaman untuk menyerap dan menerapkan substansinya di setiap tingkat pemerintahan. Sejumlah

variabel tentunya harus dicermati agar penerapan program yang “diimpor” itu dapat diterapkan secara tepat, tanpa mengingkarinya bila memang pantas dan harus diterapkan. Kalkulasi terhadap program yang harus diterapkan dan variabel-variabel tempatan mutlak dilakukan agar *democratic governance* yang ditargetkan memperoleh penerimaan yang hakiki.

Kelima, koverasi media massa tidak akan banyak membantu persebaran dan penerimaan *good governance*, demokrasi, HAM dan hingga ke *democratic governance* karena agenda media dan agenda publik cenderung untuk tidak terlalu memperhatikannya. Persoalan riil di dalam masyarakat menyebabkan partisipasi masyarakat dan partisipasi media untuk membantu tercapainya *democratic governance* menempati posisi kesekian setelah sejumlah kebutuhan mendasar di dalam masyarakat terpenuhi. Arti lebih jauh lagi, partisipasi media dalam kaitannya dengan upaya mencapai *democratic governances* tetap mengalami kesulitan dalam mengubah audiens pasif menjadi warganegara yang aktif.*****

Daftar Pustaka

- Alston, Philip. (1992). 'The Commission on Human Rights.' Dalam Philip Alston (ed.). *The United Nations and Human Rights*. Oxford: Clarendon Press. pp. 126-210.
- Amnesty International. (1998). *Amnesty International Report 1998: Australia*. Archived at: <http://www.amnesty.org/ailib/aireport/ar98/asa12.htm>
- Amnesty International. (1994). *Power and Impunity: Human Rights under the New Order*. Amnesty International USA. New York.
- Aspinall, Ed. (1998). 'Opposition and Elite Conflict in the Fall of Soeharto.' Dalam Geoffrey Forrester dan R.J. May (eds.). *The Fall of Soeharto*. Bathurst: Crawford House Publishing. pp. 130-153.

- Bayefsky, Anne F. (1997). 'The UN and the International Protection of Human Rights.' Dalam Brian Galligan dan Charles Sampford (eds.). *Rethinking Human Rights*. Leichhardt, NSW: The Federation Press. pp. 74-86.
- Bell, Margaret. (1996). 'Civil Society & the Third Sector.' Dalam Adam Farrar dan Jane Inglis (eds). *State and Civil Society in Australia*. Leichhardt: Pluto Press Australia. pp. 42-52.
- Bhimo, Kukuh dan Widadi. (1999). 'Menyoal Undang-Undang Anti-Subversi.' Dalam Didik Supriyanto (ed.). *Lima Tahun Komnas HAM: Catatan Wartawan*. Jakarta: Forum Akal Sehat-INPI Pact-USAID. pp. 167-176.
- Brinkerhoff, Derick W. (2000). 'Democratic Governance and Sectoral Policy Reform: Tracing Linkages and Exploring Synergies.' *World Development*. (28). No. 4. hal. 601-615.
- Caballero-Anthony, Mely. (1995). 'Human Rights, Economic Change and Political Development: A Southeast Asian Perspective.' Dalam James T.H. Tang (ed.). *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region*. London: Pinter. pp. 39-53.
- Chan, Joseph. (1995). 'The Asian Challenge to Universal Human Rights: A Philosophical Appraisal.' Dalam James T.H. Tang (ed.). *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region*. London: Pinter. pp. 25-38.
- Cranston, M. (1973). *What Are Human Rights?* New York: Basics Books.
- Cribb, Robert dan Colin Brown. (1995). *Modern Indonesia: A History since 1945*. London, New York: Longman.
- Crouch, Harold. (1998). 'Indonesian Democracy.' Dalam Geoffrey Forrester dan R.J. May (eds.). *The Fall of Soeharto*. Bathurst: Crawford House Publishing. pp. 208-210.
- Department of Foreign Affairs and Trade. (1998). *Human Rights Manual*. Commonwealth of Australia. Canberra.

- Freeman, Michael. (1995). 'Human Rights: Asia and the West.' Dalam James T.H. Tang (ed.). *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region*. London: Pinter. pp. 13-24.
- Ghai, Yash. (1995). 'Asian Perspectives on Human Rights.' Dalam James T.H. Tang (ed.). *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region*. London: Pinter. pp. 54-67.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission. (1997). *The International Role of the Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission*. Occasional Paper No. 4 (January). Human Rights and Equal Opportunity Commission. Sydney.
- Jenkins, David. (1984). *Suharto and His Generals, Indonesian Military Politics 1975-1983*. Monograph Series (Publication No. 64). Cornell University. Ithaca, New York.
- Leirissa, R.Z. (1985). *Terwujudnya Suatu Gagasan Sejarah Masyarakat Indonesia 1900-1950*. Jakarta: Akademika Pressindo.
- Lubis, Todung M. (1993). *In Search of Human Rights*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama and SPES Foundation.
- Prajarto, Nunung. (2003). *The Australian and Indonesian Dialogue on Human Rights: An International Communication Perspective*. Sydney: The University of New South Wales.
- Renteln, Alison Dundes. (1990). *International Human Rights: Universalism versus Relativism*. London: Sage Publications.
- Samad, Paridah Abd. (1999). *General Wiranto. The Man Emerging from the Midst of Indonesian Reformation*. Kuala Lumpur: Affluent Master.
- Schwarz, Adam. (1999). *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*. Sydney: Allen & Unwin.
- Southwood, Julie dan Patrick Flanagan. (1983). *Indonesia: Law, Propaganda and Terror*. London: Zed Press.