

LAPORAN PENELITIAN RESEARCH GROUP



Judul:
**POLITIK PEMBATAAN HAK SIPIL DAN POLITIK DI
INDONESIA**

Diusulkan oleh:

Halili, S.Pd., M.A./NIP. 19780514 200604 1 004
Dr. Sunarso, M.Si./NIP. 19600521 198702 1 004
Drs. Cholisin, M.Si./NIP. 19550801 198503 1 002
Dr. Suharno, M.Si./NIP. 19680417 200003 1 001

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA
MASYARAKAT UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA
TAHUN 2019**

Dibiayai oleh:

Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, melalui DIPA Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta tahun 2019, dan berdasarkan Kontrak Nomor, tanggal 1 Mei 2019, berdasarkan SK Dekan FIS UNY Nomor... tahun 2016, tanggal ... April 2019

**LEMBAR PENGESAHAN
LAPORAN PENELITIAN RESEARCH GROUP**

1. Judul Penelitian : POLITIK PEMBATASAN HAK SIPIL DAN POLITIK DI INDONESIA
2. Ketua Peneliti :
- a. Nama lengkap : Halili, S.Pd., M.A.
- b. Jabatan : Lektor
- c. Program Studi : Pend. Kewarganegaraan - S1
- d. Alamat : Jl. Arya Setyaki Blok H/191
Malangrejo Wedomartani Ngemplak
Sleman
- e. Telepon : +6285230008880
- f. e-mail : halili@uny.ac.id
3. Nama Research Group : Politik
4. Tim Peneliti :

No	Nama, Gelar	NIP	Bidang Keahlian
1.	Dr. Sunarso, M.Si.	19600521 198702 1 004	Pendidikan Kewarganegaraan
2.	Drs. Cholisin, M.Si.	19550801 198503 1 002	Dasar-Dasar Ilmu Politik
3.	Dr. Suharno, M.Si.	19680417 200003 1 001	Kebijakan Publik

5. Mahasiswa yang terlibat :

No	NAMA	NIM	Prodi
1.	Elly Nur Rahmawati	16401241014	Pend. Kewarganegaraan
2.	Muhammad Abdul Aziz	16401241017	Pend. Kewarganegaraan

6. Lokasi Penelitian : Indonesia
7. Waktu Penelitian : 1 Februari 2019 s/d 31 Juli 2019
8. Dana yang diusulkan : Rp. 24.000.000,00

Mengesahkan,
Dekan FIS,

Yogyakarta, 31 Oktober 2019
Ketua Pelaksana

Prof. Dr. Ajat Sudrajat, M.Ag.
NIP 19620321 198903 1 001

Halili, S.Pd., M.A.
NIP 19780514 200604 1 004

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk: 1) mengkaji konstruksi ketentuan-ketentuan pembatasan hak sipil dan politik di Indonesia, dan 2) menganalisis kongruensi pengaturan politik pembatasan hak sipil politik di Indonesia dengan politik pembatasan hak dalam konteks universal.

Penelitian ini merupakan analisis isi, dengan pendekatan kualitatif. Dalam penelitian ini data yang dimaksud adalah data yang terdapat dalam tiga sumber data, yaitu UUD NRI 1945, UU HAM dan UU Ratifikasi Hak Sipil Politik. Pengadaan data dilakukan dengan unitisasi dan pencatatan. Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri dengan bantuan *chek list* dan *recording note*. Pengujian keabsahan data menggunakan validitas semantik dan prediktif. Analisis yang digunakan analisis deskriptif dan analisis inferensial.

Hasil penelitian ini menunjukkan: Pertama, konstruksi ketentuan-ketentuan pembatasan hak sipil dan politik di Indonesia dapat diidentifikasi dari paling tidak, tiga ketentuan, yaitu Undang-Undang Dasar tahun 1945, Undang-Undang Hak Asasi Manusia (Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999), dan Undang-Undang Pengesahan Hak Sipil Politik (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005). Berdasarkan UUD NRI 1945 dan Undang-Undang HAM, konstruksi pembatasan tersebut meliputi beberapa unsur: a) Dari sisi bentuk hukum, pembatasan tersebut harus dalam bentuk Undang-Undang, b) Dari sisi tujuan, untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil, c) Dari sisi pertimbangan, yaitu mempertimbangkan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Kedua, kongruensi pengaturan politik pembatasan hak sipil politik di Indonesia dengan politik pembatasan hak dalam konteks universal dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu lokus dan substansi. Dari sisi locus, konstruksi pembatasan hak dalam UUD NRI 1945 pada dasarnya tidak sepenuhnya kongruen (sebangun) dengan doktrin pembatasan hak dalam konteks universal. Sebab ketentuan Pasal 28J UUD NRI 1945 dan Pasal 70 dan 73 dalam Undang-Undang HAM tidak secara eksplisit menyebutkan mengenai objek hak yang dapat dibatasi. Dengan konstruksi demikian, pembatasan sebenarnya dapat dibaca berlaku umum, tidak hanya pada katagori hak sipil dan politik dalam jenis hak-hak sipil yang dapat dikurangi (*derogable rights*). Sedangkan dilihat dari substansi pembatasannya, konstruksi pembatasan hak sipil politik dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang HAM sepenuhnya sebangun dengan pembatasan yang terdapat dalam Prinsip Siracusa.

Kata Kunci: Pembatasan Hak, Hak Sipil dan Politik, Prinsip Siracusa

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa. Sebab hanya atas karunia-NYA penelitian ini dapat diselesaikan sesuai rencana, baik pada aspek konten maupun waktunya.

Penelitian dengan judul “POLITIK PEMBATASAN HAK SIPIL DAN POLITIK DI INDONESIA” ini dilaksanakan dengan maksud memperkaya khazanah kajian Politik Hak Asasi Manusia di Indonesia. Penelitian ini pastilah jauh dari kesempurnaan dan mengandung berbagai kekurangan. Oleh karena itu, kami sebagai peneliti sangat terbuka dan bahkan mengharapkan berbagai tanggapan, kritik, pandangan, dan masukan dari sejawat peneliti lainnya atau para pihak terkait lainnya, baik berkait dengan hal-hal teknis maupun teoretik-akademis.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada: 1) Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Kemenristekdikti yang telah mendanai program penelitian ini melalui DIPA FIS UNY, 2) Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, khususnya Sub-Bagian Akademik (Pendidikan dan Pengajaran), yang telah memberikan peran-peran fasilitasi dan memberikan technical assistance dalam pelaksanaan penelitian ini, 3) Seluruh kolega di Universitas Negeri Yogyakarta dan di lapangan, atas kerjasama dan kontribusinya dalam penelitian ini, 4) Para asisten peneliti dan tim teknis yang telah membantu kelancaran penelitian, 5) Para pihak yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu. Kontribusi mereka atas penelitian ini sangat besar. Semoga Tuhan akan memberikan balasan yang berlipat atas budi baik mereka semua.

Terakhir, semoga penelitian ini bermanfaat, baik untuk pengembangan ilmu pengetahuan maupun resolusi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pemenuhan, perlindungan, penghormatan, dan pemajuan hak asasi manusia Indonesia di lapangan.

Yogyakarta, 31 Oktober 2019

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Abstrak	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	v
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Tujuan Penelitian	3
D. Manfaat Penelitian	3
BAB II. KAJIAN TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA	5
A. Konsep Politik	5
B. Konsep Hak Asasi Manusia	7
C. Politik Hak Asasi Manusia	10
D. Doktrin Pembatasan Hak Asasi Manusia	13
BAB III. METODE PENELITIAN	17
A. Jenis dan Pendekatan	17
B. Sumber Data/Subjek Penelitian	17
C. Teknik Pengumpulan Data	18
D. Instrumen Penelitian	18
E. Teknik Pengujian Keabsahan Data	18
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	19
A. Konstruksi Pembatasan Hak Sipil dan Politik dalam Produk-Produk Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia	19
B. Kongruensi Pengaturan Politik Pembatasan Hak Sipil Politik di Indonesia dengan Politik Pembatasan Hak dalam Konteks Universal	27
BAB V. SIMPULAN DAN SARAN	33
A. Simpulan	33
B. Saran	34
DAFTAR PUSTAKA	35

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan bagian intrinsik dari tatanan demokratis. Nilai-nilai dan prinsip-prinsip HAM kurang lebih sama atau sebangun (kongruen) dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi. Seperti halnya demokrasi yang konseptualisasinya sangat beragam, konseptualisasi HAM dalam berbagai ranahnya; filosofi, politik, dan hukum, mengalami dinamika dialektis dan diskursif (Halili, 2018).

Dalam studi HAM mengemuka perdebatan sengit antara dua mazhab, yaitu universalisme dan relativisme kultural. Mazhab universalis kurang lebih meyakini universalitas nilai serta politik (yang berimplikasi juga pada hukum) HAM. Nilai HAM merupakan sesuatu yang terbebas dari diferensiasi konteks; ruang maupun waktu. Turunannya, HAM dikonseptualisasi dari prinsip-prinsip yang sifatnya universal.

Berbeda dengan universalisme, mazhab relativisme kultural meyakini bahwa HAM tidak terlepas dari konteks, khususnya ruang. HAM terikat pada kultur, karenanya ia relatif sesuai dengan kultur masing-masing masyarakat. Apa yang di sebuah masyarakat merupakan hak dasar, bisa jadi bukan hak dasar di masyarakat yang lain. Turunannya, politik (pun hukum) HAM juga relatif. Sesuatu hak menjadi hak dasar bagi suatu masyarakat bila entitas masyarakat tersebut secara politis (serta yuridis) mengakuinya sebagai hak dasar.

Perbedaan-perbedaan tersebut berpengaruh terhadap pengaturan-

pengaturan lebih lanjut dalam hukum nasional masing-masing negara. Masing-masing negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai negara berdaulat memiliki kedaulatan masing-masing untuk mengatur norma hukum internasional yang sudah diratifikasi sesuai kontekstualitas politik dan hukum negara tersebut. Hal itu juga berlaku dalam doktrin-doktrin spesifik, seperti doktrin pembatasan atau limitasi dan derogasi.

Dalam doktrin hukum internasional di bidang HAM, pembatasan semacam itu sudah sangat lazim, terutama dalam hak-hak sipil dan politik. Sekelompok hak tersebut ada yang dikategorikan sebagai hak-hak yang dapat dikurangi (*derogable rights*) dan tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*). Dalam situasi tertentu, sekelompok hak dapat dikurangi dan dibatasi, namun ada juga yang tak dapat dibatasi dan dikurangi dalam keadaan apapun atau bagaimanapun, negara tidak dapat mengurangi hak-hak tersebut.

Dalam hukum positif Indonesia, doktrin pembatasan juga mengemuka dalam Konstitusi Negara. Dalam UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Namun, bagaimana sesungguhnya pembatasan tersebut dapat dilakukan? Perlu kajian cukup mendalam terhadap konten atau muatan politik hukum yang tertulis dalam konstruksi UUD 1945 dan beberapa undang-undang yang mengatur

mengenai Hak Asasi Manusia. Sebab pembatasan dan penegasan mengenai kondisi-kondisi tersebut penting untuk memastikan bahwa ketentuan tersebut tidak dimanfaatkan secara semena-mena oleh pihak-pihak yang berusaha membebaskan diri dari ancaman tuntutan tertentu.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang pemikiran sebagaimana dipaparkan dalam Pendahuluan, dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi ketentuan-ketentuan pembatasan hak sipil dan politik dalam produk-produk hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia?
2. Bagaimana kongruensi pengaturan politik pembatasan hak sipil politik di Indonesia dengan politik pembatasan hak dalam konteks universal?

C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini akan dilaksanakan untuk tujuan berikut ini. *Pertama*, mengkaji konstruksi ketentuan-ketentuan pembatasan hak sipil dan politik dalam produk-produk hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia. *Kedua*, menganalisis kongruensi pengaturan politik pembatasan hak sipil politik di Indonesia dengan politik pembatasan hak dalam konteks universal.

D. MANFAAT PENELITIAN

Dengan tujuan sebagaimana tersebut, penelitian ini secara teoretik bermanfaat dalam mengembangkan kajian politik dan hukum HAM. Penelitian ini

akan memberikan perspektif baru dalam mengembangkan konsep-konsep, generalisasi-generalisasi, dan teori-teori dalam studi HAM yang berkenaan dengan doktrin pembatasan hak sipil dan politik di Indonesia.

Selain itu, manfaat praktis dari penelitian ini antara lain; (a) Bagi pemerintah pusat dan daerah, dapat dijadikan referensi untuk mengembangkan produk hukum (sebagai produk politik) yang berpedoman pada prinsip-prinsip dasar HAM yang lebih komprehensif dan sesuai dengan doktrin internasional dengan tetap mengakomodasi kontekstualitas nasional. (b) Bagi peneliti atau pengkaji studi HAM lainnya, dapat dijadikan rujukan untuk mengembangkan kajian-kajian lebih lanjut mengenai HAM yang diturunkan ke dalam doktrin-doktrin yang lebih spesifik.

BAB II

KAJIAN TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Politik

Secara etimologis kata “politik” berasal dari kata “polis” yang berarti “kota” yaitu sebuah kota yang apabila dilihat dari strukturnya memenuhi syarat formal untuk disebut sebagai suatu negara. Sebagaimana jamak diketahui, eksistensi negara harus memenuhi unsur-unsur berikut. 1) adanya sejumlah penduduk yang bertempat tinggal tetap, 2) adanya yurisdiksi (daerah/wilayah) sebagai tempat tinggal bersama, 3) adanya pemerintahan yang berdaulat sebagai organisasi (*union*) yang mengatur keamanan dan ketertiban. Ketiganya seringkali disebut sebagai unsur konstitutif. Unsur negara yang lain adalah pengakuan dari negara lain atau kemampuan untuk berhubungan dengan negara lain. Unsur yang disebut terakhir ini disebut sebagai unsur deklaratif.

Secara terminologis, tidak ada ada konsepsi dan pemaknaan tunggal atas politik. Namun, secara umum politik dilekatkan dengan segala hal yang berkaitan dengan negara dan urusan-urusan di dalamnya yang ditangani oleh para penyelenggara negara (*ruler*).

Menurut Miriam Budiarjo (1999), politik sebagai ilmu maupun gejala faktual merupakan isu yang sangat tua, barangkali dapat dikatakan setua usia interaksi manusia dengan manusia lainnya. Sehingga, menjadi lebih mudah bagi kita para cendekiawan dan warga negara untuk menemukan konstruksi konseptual mengenai demokrasi. Dalam berbagai literatur yang begitu banyak tersedia

mengenai politik, politik pada dasarnya data dimaknai dan sekaligus dibaca dalam beberapa kelompok isu epistemologis.

Pertama, negara (*state*). Politik selalu berkenaan dengan negara sebagai arena bagi kehidupan masyarakat. Politik membahas dan mengenai tujuan-tujuan keberadaan negara, lembaga-lembaga yang terdapat di dalamnya, relasi-relasi antara negara dengan warganya, serta relasi antara negara dengan negara lainnya.

Kedua, kekuasaan (*power*). Politik sebagai *episteme* selalu menyangkut kekuasaan yaitu kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi perilaku dan tindakan seseorang atau sekelompok orang sesuai dengan kehendak dan intensi pemilik pengaruh tersebut. Kekuasaan merupakan isu sentral dalam politik. Politik dalam kelompok epistemik ini dimaknai sebagai soal hakikat, prinsip, dan sumber-sumber kekuasaan, bagaimana proses perjuangan untuk mendapatkan kekuasaan, mempertahankan, dan melaksanakan kekuasaan.

Ketiga, pengambilan keputusan (*decision making*). Pengambilan keputusan merupakan proses ontologis sentral dalam politik. Politik adalah soal proses pengambilan keputusan dari berbagai alternatif keputusan yang tersedia mengenai urusan-urusan bersama masyarakat yang mengikat keseluruhan masyarakat.

Keempat, kebijakan (*policy*) atau kebijaksanaan (Budiarjo, 1999:12). Politik berkenaan dengan kebijakan umum mengenai kepentingan-kepentingan umum atau publik yang diambil melalui saluran-saluran umum (*public means*) juga, makanya kebijakan demikian seringkali disebut sebagai kebijakan publik (*public policy*). Politik adalah soal bagaimana proses pengambilan kebijakan publik yang

dilakukan oleh para penyelenggara negara serta bagaimana implikasinya bagi kehidupan dan kepentingan publik.

Kelima, pembagian (*distribution*)/alokasi (*allocation*). Politik juga hampir selalu berkenaan dengan distribusi dan alokasi nilai-nilai bersama yang bersumber dari dan berorientasi untuk kepentingan umum atau kepentingan bersama masyarakat.

B. Konsep Hak Asasi Manusia

HAM, dalam pengertian yang sederhana, merupakan hak yang secara alamiah dan kodrati melekat pada makhluk hidup yang bernama manusia semata-mata karena ia merupakan manusia (*human being*), bukan makhluk lain selain manusia. Begitu maujud seorang manusia, maka melekat dalam dirinya hak tersebut. Hak-hak asasi tersebut sangat berkaitan erat dengan harkat dan martabat manusia (*human dignity*). Tanpa hak-hak dasar tersebut manusia tidak dapat hidup sesuai dengan harkat dan martabatnya itu. Pemenuhan dan penghormatan terhadap HAM memungkinkan perseorangan dan masyarakat untuk berkembang secara utuh.

Beberapa pakar dan praktisi gerakan HAM berada dalam simpang pemikiran yang berbeda dalam memahami (dan juga memperjuangkan) HAM. Jack Donnely (2002) menekankan bahwa umat manusia memiliki hak-hak dasar bukan atas dasar pemberian hukum positif, namun dimilikinya secara kodrati, karena martabatnya sebagai manusia. Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Eko Riyadi (2008: 11) dan Maurice Cranston (1973: 70). Donnely menegaskan bahwa HAM muncul

bersamaan dengan lahirnya kedirian manusia.

Terdapat beberapa pengertian yang pendekatannya yuridis. Louis Henkin, sebagaimana dikutip oleh Bosko (2004: 3), misalnya, mengartikan HAM sebagai: kebebasan-kebebasan (*liberties*), kekebalan-kekebalan (*immunities*) dan kepentingan-kepentingan atau keuntungan-keuntungan (*benefits*), yang berdasarkan norma-norma hukum yang ada seyogyanya dapat diklaim (*should be able to claim*) sebagai hak oleh individu atau kelompok kepada masyarakat dimana dia tinggal. Definisi tersebut menunjukkan kecenderungan HAM sebagai apa yang sudah diatur sedemikian rupa dalam norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan, namun sekaligus sesuatu yang dapat diperjuangkan atau dituntut oleh perorangan atau kelompok sesuai dengan konteks kehidupan masyarakat setempat.

Tidak jauh berbeda dengan Henkin, Osita Eze menyatakan bahwa HAM merupakan tuntutan atau klaim yang dilakukan oleh individu atau kelompok kepada masyarakat atau negara, yang sebagiannya telah dilindungi dan dijamin oleh hukum, dan sebagiannya lagi masih menjadi aspirasi atau harapan di masa depan. Eze memberikan tekanan pada realitas bahwa hak-hak dasar tersebut belum sepenuhnya dilindungi oleh hukum negara. Dalam perspektif demikian, pemenuhan HAM yang ideal secara filosofis membutuhkan perjuangan individu atau kelompok untuk mendapatkan pemenuhan dan perlindungan legal dari negara.

Frans Magnis-Suseno menekankan dua unsur utama dalam pengertian HAM. *Pertama*, bahwa hak-hak itu mendahului penetapan negara. Dalam hal ini

tidak jauh berbeda dengan apa yang dipaparkan Donnelly di muka. *Kedua*, bahwa hak-hak itu bersifat universal. Universalitas HAM merujuk pada maksud bahwa HAM berlaku untuk seluruh ras manusia, tanpa melihat apa warna kulitnya, dalam latar etnis atau suku apa ia lahir, apa agamanya, bagaimana asal-usul keturunannya, dan sebagainya. Namun perlu disampaikan disini bahwa keyakinan universalitas HAM mendapat tentangan dari beberapa kelompok filosof dan politisi dari beberapa bagian dunia. Penentang universalitas HAM adalah kaum relativis-kulturalis yang meyakini bahwa HAM sangat terkait dengan konteks social-kultural masyarakat. Pembahasan mengenai debat pemikiran antara kaum universalis dengan kaum relativis-kulturalis akan disajikan pada bagian lain Bab ini, pada subbab madzhab pemikiran HAM.

Dengan spektrum konseptual tersebut, tampak jelaslah bahwa substansi HAM secara generik diakui sebagai sesuatu yang melekat (*inherent*) pada manusia, tidak dapat dicabut dan dipisahkan (*inalienable and indivisible*), bersifat kodrati (*natural*), dan berkaitan dengan penegakan atau penghormatan martabat kemanusiaan (*human dignity*). Namun secara legal, HAM merupakan sejumlah hak dasar berupa tuntutan-tuntutan (*claims*) yang dapat dituntutkannya kepada hukum dan pemerintahan negara. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, sebagai norma universal bagi negara-negara beradab, menyebut pada konsideransnya bahwa "...recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world", dan kemudian segera ditegaskan bahwa "...it is essential, if a man is not to be compelled to have recourse, as a last resort,

to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law,” sebagaimana ditegaskan pada bagian Preamble Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Secara substantio- filosofis, HAM merupakan hak dasar yang melekat pada manusia secara kodrati, namun secara legal hal itu harus mendapatkan jaminan perlindungan dari sistem hukum negara. Dalam konteks Indonesia, hal ini sebangun dengan afirmasi dalam sistem hukum Indonesia yang menyatakan filosofi HAM sebagai hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun—sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia—yang kemudian ditegaskan keharusan penghormatan dan perlindungannya oleh sistem hukum negara melalui statemen bahwa “...HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, Pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia,” sebagaimana dieksplicitkan dalam Konsideran Huruf F Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

C. Politik Hak Asasi Manusia

Mencermati dua elaborasi konseptual terdahulu, secara sederhana dapat dikatakan bahwa politik hak asasi manusia (politik HAM) merupakan salah satu cara pandang dalam menelaah kajian dan persoalan HAM dari sudut pandang

politik. Sebagai studi keilmuan, politik HAM tentu bukan sesuatu yang berdiri sendiri dan menjadi satu-satunya pendekatan ilmiah untuk mengkaji dan membaca isu-isu HAM. Selain politik HAM, bahkan sebelumnya telah lebih dahulu mengemuka pendekatan studi HAM dari sudut pandang hukum, yaitu hukum HAM. Politik dan hukum HAM merupakan dua optik saintifik yang saling beririsan dan kedekatan keduanya akan lebih mudah dipahami dengan cara pandang politik hukum, sebuah studi spesifik dalam ranah studi hukum.

Untuk memahami lebih jelas, tentu kita harus mencermati dan memahami konsep dan epistemology politik hukum itu sendiri. Definisi dan pengertian politik hukum bervariasi, tergantung perspektif yang digunakan. Secara substantif, menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara (1985), politik hukum merupakan *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah, yang meliputi dua hal: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan materi- materi hukum agar sesuai dengan perkembangan kebutuhan, dan kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Dari perspektif tersebut, politik hukum nasional meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit

pengambil kebijakan. Mahfud MD menegaskan bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan kemana arah hukum akan dibangun dan ditegakkan (Mahfud MD, 2006: 9).

Di samping itu politik hukum juga berkaitan erat dengan studi politik, mengenai demokrasi dan demokratisasi. Demokratisasi idealnya seiring- sejalan dengan penguatan dan penegakan hak asasi manusia (HAM), mengingat HAM merupakan komponen intrinsik demokrasi.¹ HAM sebagai komponen intrinsik demokrasi digambarkan oleh Beetham melalui keterkaitan antara hak-hak warga Negara untuk berbicara dalam urusan-urusan publik, lembaga perwakilan dan pemerintahan yang akuntabel, serta kebebasan dan hak-hak sipil politik.



Gambar 1. Demokrasi: Hak-hak dan Lembaga, diadaptasi dari Beetham, 2004, *Human Rights and Democracy* (Beetham, 2004: 92).

Demokratisasi, karena itu, merupakan pintu gerbang untuk penghormatan, penegakan dan pemenuhan HAM setiap warga Negara melalui pemaparan kelembagaan-kelembagaan demokratis. Kelembagaan tersebut berkonsekuensi pada penyusunan regulasi HAM.

C. Doktrin Pembatasan dalam Hak Asasi Manusia

Dalam perspektif teori HAM, dikenal doktrin pengurangan dan pembatasan dalam hak sipil dan politik. Derogasi merupakan mekanisme yang memungkinkan “pengecualian” bagi suatu negara untuk menyimpangi tanggung jawabnya secara hukum karena adanya situasi khusus atau darurat. Maka hak- hak yang boleh diderogasi dikenal sebagai *derogable rights*.

Pasal 4 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik menyatakan bahwa “dalam keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa dan keadaan darurat tersebut telah diumumkan secara resmi, Negara Pihak pada Kovenan ini dapat mengambil tindakan untuk mengurangi kewajiban mereka menurut Kovenan ini, sejauh yang sungguh-sungguh diperlukan oleh tuntutan situasi, dengan ketentuan bahwa tindakan tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban lain Negara Pihak menurut hukum internasional dan tidak menyangkut diskriminasi yang semata-mata didasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal-usul sosial.” Pada umumnya hampir semua perjanjian internasional memiliki ketentuan tentang derogasi, seperti halnya dengan ketentuan dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.

Derogasi dapat dilakukan dalam peraturan perundang-undangan nasional, paling tidak, dilakukan dengan tiga alasan utama, yaitu: suatu keadaan darurat yang esensial dan mengancam kelanjutan hidup suatu negara, ancaman esensial terhadap keamanan nasional, dan disintegrasi bangsa. Contohnya, perang saudara dan bencana alam yang hebat seperti tsunami Aceh.

Meskipun begitu, Derogasi hanya dapat dikenakan pada hak-hak tertentu. derogasi tidak bisa dilakukan pada semua hak yang diatur dalam Kovenan Internasional. Sebab, derogasi memungkinkan suatu negara untuk melepaskan diri dari pelanggaran terhadap bagian tertentu suatu perjanjian internasional. Padahal secara prinsipil, seluruh hak dasar yang diakui negara- negara beradab, diakui dan diatur dalam norma dan instrumen nasional harus dihormati, dipenuhi, dan dilindungi seoptimal dan sejauh mungkin.

Berdasarkan Prinsip Siracusa, terdapat dua perlakuan terhadap implementasi HAM, yaitu: *prinsip non-derogable rights* (hak-hak yang tak dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya) dan *derogable rights* (hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya). Prinsip siracusa menggaris- bawahi bahwa hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan hanya dapat diberlakukan pada situasi atau kondisi tertentu yang dianggap dapat membahayakan kepentingan umum.

Prinsip Siracusa adalah prinsip tentang ketentuan pembatasan dan derogasi hal dalam ICCPR. Lahir dalam pertemuan Panel 31 ahli hak asasi manusia dan

hukum internasional dari berbagai negara di Sicilia Italia tahun 1984. Pertemuan ini menghasilkan seperangkat standar interpretasi atas klausul pembatasan hak dalam ICCPR (Hasani dan Naipospos, 2009; Halili dan Naipospos, 2014).

Sementara prinsip *non-derogable rights* menegaskan hak yang bersifat mutlak/absolut, dan oleh karenanya tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi atau kondisi apapun. Hak-hak yang terkandung dalam prinsip ini mencakup: hak hidup (tidak dibunuh), hak atas keutuhan diri (tidak disiksa, diculik, dianiaya, diperkosa), hak untuk tidak diperbudak, hak untuk bebas beragama, berpikir dan berkeyakinan, hak untuk diperlakukan sama di muka hukum, hak untuk tidak dipenjara atas keagalannya memenuhi kewajiban kontraktual, serta hak untuk tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut. Dengan demikian, segala jenis tindakan yang dapat mengakibatkan hilangnya hak seseorang ataupun sekelompok orang untuk bebas beragama— sebagai salah satu unsur *non-derogable rights*—dapat digolongkan sebagai pelanggaran hak asasi manusia.

Sedangkan limitasi merupakan doktrin yang memungkinkan negara melakukan pembatasan pada hak-hak tertentu. Pasal 12 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No 12 Tahun 2005, menegaskan bahwa pembatasan terhadap hak-hak sipil dan politik pada dasarnya tidak boleh dilakukan, kecuali karena alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh Kovenan, yaitu: a) Guna melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum, b) Melindungi kesehatan atau moral masyarakat, atau c) Melindungi hak-hak dan kebebasan dari orang lain, dan yang sesuai dengan hak-

hak lain yang diakui dalam Kovenan.

Selain itu, pembatasan tersebut harus diterapkan secara proporsional. Asas proporsionalitas dalam pembatasan tersebut, paling tidak, harus dilakukan dengan memenuhi dua aspek: 1) tidak boleh diterapkan secara diskriminatif, dan 2) dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, limitasi juga merupakan “norma pengecualian” dari norma umum hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam Kovenan Internasional. Karena bersifat pengecualian, maka kriteria dan indikator yang dikenakan juga harus ketat, dengan mengacu pada norma dan hukum internasional.

Dalam konteks derogasi dan limitasi tersebut, pengaturan kebebasan beragama/berkeyakinan dapat dilakukan, tetapi bukan dalam kerangka tindakan negara (termasuk tindakan hukum) yang memungkinkan, membuka peluang, atau bahkan mendeterminasi terjadinya pelanggaran atas kebebasan beragama/berkeyakinan. Sebaliknya, “intervensi” negara dalam bentuk pengembangan regulasi dan kebijakan haruslah bertujuan untuk menghormati, melindungi, dan menjamin implementasi kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai hak dasar.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan

Penelitian ini merupakan content analysis/analisis konten/analisis isi, dengan pendekatan kualitatif-komparatif (Molleong, 1991: 3). Penelitian analisis konten merupakan penelitian yang berusaha mengungkap makna simbolik beberapa pesan (Krippendorf, 1980: 22). Secara sederhana penelitian analisis konten merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk mengungkap dan menguraikan isi naskah/teks tertentu baik cetak (buku, dokumen, dan sejenisnya) maupun elektronik/digital baik audio, visual, maupun audio-visual).

B. Sumber Data/Subjek Penelitian

Yang dimaksud dengan sumber data disini adalah subjek dari mana data diperoleh. Suharsimi Arikunto (2002: 107) mengklasifikasi sumber data menjadi tiga jenis ; a. *person*, yaitu sumber data berupa orang. b. *place*, yaitu sumber data berupa tempat, dan c. *paper*, yaitu sumber data berupa simbol. Berdasarkan klasifikasi tersebut, maka sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis *paper*. Sumber data tersebut berupa dokumen-dokumen primer deklarasi dan dokumen sekunder seperti buku dan dokumen-dokumen lain yang memberikan data penunjang atas dokumen primer.

C. Teknik Pengadaan Data

Dalam analisis konten data sudah tersedia dari sumber data tertentu. Dalam penelitian ini data yang dimaksud adalah data yang terdapat dalam empat sumber data, yaitu UUD NRI 1945, UU HAM dan UU Ratifikasi Hak Sipil Politik. Pengadaan data dilakukan dengan unitisasi dan pencatatan. Unitisasi dilakukan dengan penentuan unit referensi, unit sintaksis, dan unit tematik.

D. Instrumen Penelitian

Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri dengan bantuan *chek list* dan *recording note*. *Check list* dan *recording note* tersebut digunakan untuk melacak dan merekam data.

E. Validitas dan Analisis

Pengujian keabsahan data menggunakan validitas semantik (untuk mengetahui ketepatan dalam mengartikan kata) dan prediktif (untuk mengetahui ketepatan memaknai data yang sudah dikelompokkan secara tematik). Analisis yang digunakan dalam penelitian analisis konten ini adalah analisis deskriptif dan analisis inferensial.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konstruksi Pembatasan Hak Sipil dan Politik dalam Produk-Produk Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia

Meski sifat dasar HAM tidak dapat dihilangkan ataupun dicabut dan bersifat total pada setiap manusia, namun berdasarkan Prinsip Siracusa yang telah disepakati, derogasi dan limitasi dimungkinkan dan dapat diberlakukan pada situasi atau kondisi tertentu yang dianggap dapat membahayakan kepentingan umum.

Konstruksi pokok ketentuan pembatasan hak sipil dan politik di Indonesia dapat dilacak di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan beberapa peraturan perundang-undangan turunannya.

1) Menurut UUD NRI 1945

Pasal 28J Ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: "...Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.". Bunyi pasal tersebut menegaskan mengenai kewajiban 'asasi'—yang sebenarnya bukan doktrin arus utama (*mainstream*) dalam disiplin HAM.

Ketentuan Ayat (1) tersebut kemudian dilanjutkan dengan ketentuan mengenai pembatasan HAM pada ayat selanjutnya. Ayat (2) Pasal tersebut berbunyi bahwa: "...Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud

semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Ketentuan Ayat (2) tersebut secara tegas menyatakan bahwa anatomi pembatasan HAM meliputi beberapa unsur legal berikut ini. Pertama, dilakukan dengan undang-undang. Konstitusi RI—kongruen dengan ketentuan berbagai instrumen internasional tentang HAM—menegaskan bahwa bentuk peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam melakukan pembatasan adalah Undang-Undang, bukan bentuk lainnya yang lebih rendah. Ketentuan tersebut untuk memastikan terwujudnya prinsip non diskriminasi. Artinya, begitu pembatasan itu dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, maka dengan sendirinya pembatasan tersebut dikeluarkan oleh lembaga legislatif yang memang memiliki kewenangan politik dan hukum untuk mengeluarkan pembatasan. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, berarti pembatasan tersebut harus mendapatkan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden.

Bentuk UU juga dipilih untuk memberikan kekuatan hukum yang lebih memberikan kepastian (*lex certa*). Kekuatan hukum yang dikandung oleh Undang-Undang diharapkan akan menutup atau paling tidak mempersempit seminimal mungkin ruang bagi keinginan politik rezim pemerintahan tertentu untuk menggunakan doktrin pembatasan dalam HAM demi kepentingan politik sempit dari rezim pemerintahan yang bersangkutan.

Kedua, dengan tujuan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas

hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil. Artinya, niat asli (*original intent*) di balik pembatasan tersebut adalah untuk melindungi kebebasan dan hak-hak universal orang lain. Pembatasan tersebut, dengan demikian, tidak dibenarkan jika didasarkan pada kehendak (*consent*) untuk membatasi satu kelompok tertentu demi melindungi kepentingan kelompok tertentu yang lain.

Ketiga, didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu: a) moral, b) nilai-nilai agama, c) keamanan, d) dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Artinya pembatasan tersebut harus mempertimbangkan aspek moral dan nilai-nilai agama yang terdapat dalam masyarakat suatu negara. Dalam konteks ini, hak sipil dan politik memberikan ruang bagi diadopsinya norma-norma lokal berkaitan dengan moral dan agama untuk membatasi hak-hak sipil dan politik. Selain itu, pembatasan juga dapat dilakukan dengan mempertimbangkan faktor keamanan dan ketertiban umum (*public order*)—baik yang berkaitan dengan sosial (*social order*), hukum (*legal order*), dan politik (*political order*).

Dengan demikian, pertimbangan yang digunakan dalam pembatasan tersebut memberikan ruang yang cukup besar bagi partikularitas dalam HAM. Sebab aspek norma, agama, keamanan, dan ketertiban umum pada dasarnya memiliki dimensi kontekstualitas yang tinggi dan tergantung pada lokalitas masyarakat atau warga di sebuah negara. Moral dan agama di suatu lokus sudah pasti berbeda dengan lokus yang lain. Demikian pula halnya dengan keamanan dan ketertiban publik di sebuah masyarakat atau negara pasti tidak sama dengan dinamika keamanan dan ketertiban di dalam masyarakat atau negara yang lain.

2) Menurut UU No 39/1999

Konstruksi pembatasan hak di Indonesia juga dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia atau seringkali disebut sebagai Undang-Undang HAM. Undang-Undang tersebut paling tidak melakukan pembatasan melalui ketentuan dua pasal, yaitu Pasal 70 dan Pasal 73.

Pasal 70 Undang-Undang HAM berbunyi: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan Undang-undang dengan maksud 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”.

Sedangkan Pasal 73 Undang-Undang yang sama menegaskan bahwa: “Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum dan kepentingan bangsa.”

Jika kita abstraksikan ketentuan pembatasan di dalam dua pasal tersebut, maka dapat disarikan bahwa anatomi pembatasan hak dalam Undang-Undang HAM adalah sebagai berikut.

Pertama, ditetapkan oleh Undang-undang. Bentuk peraturan perundang-undangan mengenai pembatasan yang dipilih di dalam Undang-Undang HAM sama

dengan ketentuan UUD NRI 1945 yaitu Undang-Undang.

Kedua, untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil. Unsur tujuan dalam pembatasan hak sipil dan politik dalam konteks Undang-Undang HAM lebih rinci dibandingkan dengan UUD NRI 1945. Undang-Undang HAM mengafirmasi secara eksplisit nomenklatur pengakuan atau rekognisi. Rekognisi merupakan jantung dari hak asasi, sebab hak tidak mungkin dibangun di atas penyangkalan (*denial*).

Itulah mengapa pembahasan mengenai rekognisi tersebut bersifat sentral. Tindakan negara untuk memberikan proteksi legal atas prinsip-prinsip rekognisi disebut oleh Charles Taylor sebagai politik rekognisi. Menurut Taylor (1994), rekognisi (pengakuan) dalam dinamika gerakan politik memiliki paling tidak empat dimensi sebagai berikut.

1. Sebagai tuntutan yang dikedepankan dalam pelbagai aktivitas politik masa kini. Tidak adanya pengakuan atau adanya pengakuan hanya oleh salah satu pihak dapat memicu terjadinya bahaya yang mungkin berbentuk penekanan (represi), pemenjaraan seseorang secara salah dan penyimpangan atau pengurangan harkat seseorang sebagai manusia.
2. Sebagai tuntutan atau kebutuhan beberapa kelompok minoritas. Tesis yang mengemuka adalah bahwa identitas seseorang sebagian dibentuk oleh ada atau tidaknya pengakuan, seringkali oleh kesalahan pengakuan tentang orang lain dan juga seseorang atau sekelompok orang dapat menderita kerusakan yang nyata, penyimpangan yang nyata atau gambaran yang hina tentang diri mereka sendiri.

3. Sebagai tuntutan atau kebutuhan pada beberapa bentuk gerakan feminisme. Bagi kaum feminis, perempuan dalam masyarakat dipaksa secara hegemonik untuk mengadopsi suatu gambaran yang merendahkan diri mereka sendiri. Mereka dicekoki dengan gambaran inferioritas mereka sendiri. Hal inilah yang kemudian mendorong mereka untuk melakukan gerakan agar mendapatkan pengakuan yang sederajat (*gender equality*) dengan kaum laki-laki di tengah-tengah komunitasnya.
4. Sebagai tuntutan dalam apa yang sekarang dikenal sebagai politik multikulturalisme. Keberagaman budaya, suku, dan aspek-aspek partikularis masyarakat lainnya merupakan realitas natural atau kenyataan alamiah. Namun, sejarah peradaban umat manusia menunjukkan betapa keberagaman yang bersandikan perbedaan tersebut justru melahirkan permusuhan berkepanjangan.

Dengan melihat penjelasan tersebut, tampak bahwa pengakuan (rekognisi) yang diafirmasi oleh Undang-Undang HAM sebagai tujuan pembatasan hak itu sendiri nyata-nyata sebagai penegasan substantif bahwa pengakuan atas hak itu merupakan hal elementer dalam diskursus mengenai HAM. Oleh karena itu, doktrin pembatasan pun semestinya ditujukan untuk menegaskan rekognisi tersebut.

Selain itu, unsur tujuan yang dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-Undang HAM adalah penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain. Dengan demikian, persis seperti jaminan dalam konstitusi Republik Indonesia, penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain merupakan elemen esensial dari tujuan pembatasan. Dapat dikatakan, secara implisit ketentuan ini menegaskan

bahwa setiap orang berkewajiban untuk menghormati hak dan kebebasan orang lain. Sehingga jika ada potensi pelanggaran atas hak dan kebebasan orang lain yang terjadi dalam situasi tertentu, maka negara dapat mengambil tindakan partikular berupa pembatasan.

Di samping itu, pembatasan juga bertujuan untuk memenuhi tuntutan yang adil. Dalam konteks ini negara bersifat responsif yakni bersifat merespon tuntutan fair yang ada. Jika negara mendapati adanya tuntutan yang fair untuk dilakukannya pembatasan maka negara dapat mengambil langkah hukum untuk melakukan pembatasan tersebut. Dalam hal ini perlu mendapatkan catatan disini mengenai kata 'adil'. Dengan demikian, tidak seluruh tuntutan dapat dilakukan dengan pembatasan. Hanya tuntutan yang adil yang dapat direspons dengan kebijakan pembatasan. Pertanyaan krusial selanjutnya adalah bagaimana penilaian mengenai keadilan dari sebuah tuntutan itu dapat dilakukan? Dalam konteks ini, peneliti berpandangan bahwa adil tidaknya sebuah tuntutan harus diputuskan melalui sebuah proses peradilan. Hanya putusan pengadilan lah yang dapat memberikan justifikasi adil atas sebuah tuntutan sehingga kebijakan pembatasan dapat dikeluarkan.

Ketiga, pembatasan harus didasarkan pada pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Unsur ketiga dari konstruksi pembatasan dalam Undang-Undang HAM tidak jauh berbeda dengan ketentuan konstitusi. Hanya perlu mendapatkan penekanan disini mengenai frasa 'masyarakat demokratis'. Sebagaimana UUD NRI 1945, Undang-Undang tersebut melalui frasa tersebut ingin menegaskan bahwa pembatasan yang dilakukan tetap

harus dilakukan dalam kerangka demokrasi, bukan otoritarianisme.

Dalam konteks ini, Undang-Undang HAM yang lahir pasca Orde Baru tampaknya ingin menekankan bahwa pengaturan mengenai HAM, termasuk pebatasannya, berada dalam kerangka transformasi dari rezim pemerintahan Orde Baru yang otoriter ke pemerintahan selanjutnya yang lebih demokratis.

3) Menurut UU No 12 Tahun 2005

Undang-Undang No 12 Tahun 2005 sebenarnya merupakan Undang-Undang yang dari sisi pengundangan lebih baru dari Undang-Undang HAM. Namun demikian, Undang-Undang ini ‘hanyalah’ ratifikasi dari Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Jadi, Undang-Undang ini adalah mekanisme ratifikasi sebuah instrumen internasional, dalam hal ini Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*, tahun 1966), menjadi hukum positif atau hukum nasional.

Pasal 12 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No 12 Tahun 2005, menegaskan bahwa pembatasan terhadap hak-hak sipil dan politik pada dasarnya tidak boleh dilakukan, kecuali karena alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh Kovenan, yaitu:

1. Guna melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum,
2. Melindungi kesehatan atau moral masyarakat, atau
3. Melindungi hak-hak dan kebebasan dari orang lain, dan yang sesuai dengan hak-hak lain yang diakui dalam Kovenan.

Dengan demikian, elemen konstruksi pembatasan dalam Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2015 lebih banyak memberikan tekanan pada alasan-alasan yang dibenarkan dalam kebijakan pembatasan atas hak-hak sipil dan politik.

B. Kongruensi Pengaturan Politik Pembatasan Hak Sipil Politik di Indonesia dengan Politik Pembatasan Hak dalam Konteks Universal

Sebelum dianalisis bagaimana kongruensi pengaturan politik pembatasan hak sipil dan politik di Indonesia dengan konteks universal, penting untuk terlebih dahulu diketengahkan perspektif mengenai bagaimana konteks universal mengatur mengenai hak-hak tersebut. Sebab, dari pemahaman mengenai hak itulah baru dapat dipahami konteks pembatasannya.

Jika mengacu kepada instrumen Hak Asasi Manusia (HAM) universal baik yang mengikat secara hukum (*legally binding*) maupun tidak, maka HAM secara umum dikategorikan menjadi dua, yaitu hak sipil politik (Sipol) dan ekonomi, sosial, dan budaya (Ekosob). Dua kategori tersebut didasarkan pada dua kovenan induk HAM yang diadopsi PBB pada tahun yang sama, yaitu tahun 1966; International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) dan International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR).

Hak Sipol seringkali disebut sebagai generasi pertama HAM, sedangkan hak Ekosob dikenal sebagai generasi kedua HAM. Generasi pertama menunjuk pada fakta global bahwa pada fase-fase awal perjuangan, konseptualisasi, dan teorisasi HAM, hak Sipol menjadi prioritas utama disebabkan oleh pengalaman global pada Perang Dunia II dimana kebebasan-kebebasan dan fundamental di bidang sipil dan politik menjadi objek represi, persekusi, kejahatan, dan pelanggaran berat.

Sedangkan generasi kedua mengacu pada fakta beralihnya atau lebih tepatnya bertambahnya perhatian atau concern global pada isu-isu hak dasar di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam statemen yang sederhana, dalam generasi kedua, masyarakat global menyadari bahwa terpenuhinya hak politik menjadi tidak terlalu berarti di tengah situasi masyarakat yang miskin dan kelaparan.

Dalam aspek relasi hak dengan negara dalam pemenuhannya, Hak Sipil seringkali disebut sebagai hak negatif, sedangkan hak Ekosob dikenal dengan istilah hak negatif. Yang dimaksud hak negatif adalah hak yang menuntut pasivitas negara dalam pemenuhannya. Semakin negara pasif maka semakin baik situasi penghormatan dan pemenuhan hak negatif. Semakin negara aktif melakukan intervensi, semakin tinggi potensi pelanggaran HAM yang akan terjadi. Contohnya, dalam kebebasan mengemukakan pendapat sebagai hak politik, semakin besar intervensi negara maka akan semakin tinggi potensi pelanggaran HAM.

Sebaliknya, hak positif merujuk pada hak yang membutuhkan tindakan aktif negara. Artinya, semakin besar keterlibatan negara semakin tinggi kemungkinan pemenuhan hak Ekosob. Contoh konkritnya adalah hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak sesuai standar kemanusiaan. Semakin negara terlibat dalam hak tersebut, misalnya dalam bentuk pembuatan regulasi, maka akan semakin tinggi pemenuhan hak atas pekerjaan tersebut, sedangkan bila negara acuh tak acuh dalam pengaturan relasi buruh dan pengusaha dalam konteks tersebut maka akan semakin besar kemungkinan terjadinya pelanggaran hak tersebut.

Kategorisasi tersebut tidak bermakna bahwa HAM merupakan hak yang

dapat dipisah-pisahkan atau dikotak-kotakkan (divisibilitas) satu sama lain, namun lebih dimaksudkan untuk kemudahan instrumentasi serta pengaturan legal dan teknis untuk pemenuhannya, baik di level internasional maupun nasional.

Kategorisasi tersebut akan memudahkan langkah-langkah pengaturan hak-hak tersebut oleh lembaga internasional yang memiliki otoritas untuk itu, yakni PBB. Dalam konteks itu, PBB melalui beberapa pasal dalam Piagam PBB, antara lain Pasal 1 Ayat (3), Pasal 55 dan pasal 56, diberi kewenangan dan mandat untuk membuat instrumen-instrumen hukum HAM dalam bentuk deklarasi, piagam, kovenan, konvensi, dan lain sebagainya Piagam, mulai dari DUHAM, lalu disusul ICCPR dan ICESCR, dan kemudian—hingga sekarang—banyak lagi instrumen hukum lain di bidang HAM.

Dalam doktrin HAM, hak tersebut dikelompokkan ke dalam dua kelompok lagi, yaitu hak-hak yang pemenuhannya tidak bisa dikurangi dan dibatasi (*non derogable rights*) dan hak-hak yang pemenuhannya dapat dikurangi dan dibatasi (*derogable rights*). Hak yang tidak bisa dikurangi sama sekali adalah hak-hak Ekosob sebagaimana diatur dalam *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR). Sedangkan hak-hak Sipol, beberapa di antaranya, dapat dikurangi dan dibatasi pemenuhannya.

Hal itu mengacu pada Prinsip Siracusa yang menegaskan bahwa terdapat dua perlakuan terhadap implementasi HAM, yaitu: *prinsip non-derogable rights* (hak-hak yang tak dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya) dan *derogable rights* (hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya). Prinsip siracusa menggaris-bawahi bahwa hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan

hanya dapat diberlakukan pada situasi atau kondisi tertentu yang dianggap dapat membahayakan kepentingan umum. Sementara prinsip *non-derogable rights* menegaskan hak yang bersifat mutlak/absolut, dan oleh karenanya tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi atau kondisi apapun.

Hak-hak Sipil yang tidak dapat dikurangi pemenuhannya adalah hak-hak yang bersifat absolut, yang tidak boleh dilanggar atau dikurangi pemenuhannya oleh siapapun dalam keadaan apapun. Hak-hak Sipil yang termasuk dalam kelompok non derogable rights adalah hak hidup (*right to life*); hak untuk bebas dari penyiksaan dan penghukuman atau tindakan lain yang tidak manusiawi, kejam, dan merendahkan martabat (*right to be free from torture and cruel, inhuman, and degrading punishment or treatment*), hak tahanan untuk diperlakukan secara manusiawi, hak untuk bebas dari perbudakan (*rights to be free from slavery*), hak atas pengakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, hak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan agama, dan hak untuk bebas dari pemidanaan yang berlaku surut (retroaktif).

Sedangkan beberapa hak lainnya boleh dikurangi dan dibatasi pemenuhannya. Namun demikian, derogasi dan limitasi tersebut harus memenuhi asas proporsionalitas, baik dari sisi alasan maupun bentuk pembatasan dan pengurangannya. Alasan-alasan yang dipandang memadai untuk melakukan derogasi adalah: 1) menjaga kemananan (*human security*) atau ketertiban umum (*public or social order*), 2) menjaga kesehatan (*public health*) atau moralitas umum (*common morality*), dan 3) menjaga hak dan kebebasan orang lain. Selain itu, derogasi tersebut harus dilakukan dalam dua bentuk; tidak diskriminatif dan

dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah secara hukum.

Dengan demikian konstruksi pembatasan yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang HAM harus dibaca sebagai pembatasan dalam hak-hak sipil dan politik. Sebab, dalam Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (*Economic, Social, and Cultural Rights*) tidak dikenal doktrin pembatasan. Meskipun jika kita baca UUD NRI 1945 dan Undang-Undang HAM, pada dasarnya tidak terdapat pengkategorian HAM ke dalam dua kategori besar tersebut dalam melakukan pembatasan, namun karena pembatasan yang dikenal dalam disiplin HAM internasional adalah dalam kategori hak sipil dan politik, terutama yang bersifat *derogable rights*, maka pembatasan yang dapat dibenarkan adalah pembatasan atas hak sipil dan politik pada jenis hak yang dapat dikurangi.

Mempertimbangkan cara pandang tersebut maka dari sisi *locus*, konstruksi pembatasan hak dalam UUD NRI 1945 pada dasarnya tidak sepenuhnya kongruen atau sebangun dengan doktrin pembatasan hak dalam konteks universal. Sebab ketentuan Pasal 28J UUD NRI 1945 dan Pasal 70 dan 73 dalam Undang-Undang HAM tidak secara eksplisit menyebutkan mengenai objek hak yang dapat dibatasi.

Dengan konstruksi demikian, pembatasan sebenarnya dapat dibaca berlaku umum, tidak hanya pada katagori hak sipil dan politik apalagi pada jenis hak-hak sipil yang dapat dikurangi. Dalam konteks ini, konstruksi pembatasan hak yang tercantum di dalam kedua peraturan perundang-undangan sebenarnya dapat disalahgunakan oleh rezim pemerintah atau penguasa tertentu.

Namun demikian, jika dilihat dari substansi pembatasannya, konstruksi pembatasan hak sipil politik dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang HAM

sepenuhnya sebangun dengan pembatasan yang terdapat dalam Prinsip Siracusa sebagaimana sudah dijelaskan di muka. Perbedaan yang terjadi dalam konstruksi pembatasan tersebut secara substantif hanya pada aspek rumusan kata atau keredaksian, namun dari sisi konstruksi gagasan tidak berbeda dengan ketentuan di dalam Prinsip Siracusa.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Dari pembahasan terdahulu dapat dirumuskan simpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah, sebagai berikut:

Pertama, konstruksi ketentuan-ketentuan pembatasan hak sipil dan politik di Indonesia dapat diidentifikasi dari paling tidak, tiga ketentuan, yaitu Undang-Undang Dasar tahun 1945, Undang-Undang Hak Asasi Manusia (Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999), dan Undang-Undang Pengesahan Hak Sipil Politik (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005). Di antara ketiga peraturan perundang-undangan tersebut Undang-Undang Pengesahan Hak Sipil dan Politik dapat dieksklusi dari sisi substansi akademik penelitian ini karena Undang-Undang dimaksud hanyalah pengesahan saja dari hukum internasional berupa *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Berdasarkan UUD NRI 1945 dan Undang-Undang HAM, konstruksi pembatasan tersebut meliputi beberapa unsur:

- a) Dari sisi bentuk hukum, pembatasan tersebut harus dalam bentuk Undang-Undang,
- b) Dari sisi tujuan, untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil,
- c) Dari sisi pertimbangan, yaitu mempertimbangkan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Kedua, kongruensi pengaturan politik pembatasan hak sipil politik di Indonesia dengan politik pembatasan hak dalam konteks universal dapat ditinjau

dari dua aspek, yaitu lokus dan substansi. Dari sisi *locus*, konstruksi pembatasan hak dalam UUD NRI 1945 pada dasarnya tidak sepenuhnya kongruen (sebangun) dengan doktrin pembatasan hak dalam konteks universal. Sebab ketentuan Pasal 28J UUD NRI 1945 dan Pasal 70 dan 73 dalam Undang-Undang HAM tidak secara eksplisit menyebutkan mengenai objek hak yang dapat dibatasi. Dengan konstruksi demikian, pembatasan sebenarnya dapat dibaca berlaku umum, tidak hanya pada katagori hak sipil dan politik dalam jenis hak-hak sipil yang dapat dikurangi (*derogable rights*). Sedangkan dilihat dari substansi pembatasannya, konstruksi pembatasan hak sipil politik dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang HAM sepenuhnya sebangun dengan pembatasan yang terdapat dalam Prinsip Siracusa.

B. Saran

Berdasarkan dua simpulan tersebut dapat diajukan satu saran bahwa penguatan peran masyarakat sipil dalam melakukan pengawasan atas pembatasan HAM di Indonesia mesti dilakukan secara terus menerus, baik yang dilakukan oleh masyarakat sendiri maupun yang diinisiasi oleh pemerintah. Sebab konstruksi pembatasan HAM yang dari sisi *locus* tidak sepenuhnya kongruen dengan doktrin pembatasan universal, yang disebabkan oleh tidak spesifiknya objek pembatasan dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Hak Asasi Manusia, memberikan ruang kepada rezim pemerintah atau penguasa tertentu untuk menyalahgunakan pembatasan HAM untuk kepentingan-kepentingan tertentu pula.

DAFTAR PUSTAKA

- Adamantia Pollis and Peter Schwab, eds. 1979. Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives, dalam Michael Goodhart. 2003. "Origins and Universality of Human Rights Debates: Cultural Essentialism and the Challenge of Globalization". *Human Rights Quarterly*, vol. 25, 2003
- Eko Riyadi (ed.), 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia* (PusHAM UII, Yogyakarta)
- Halili, 2018. Politik Hak Asasi Manusia di Indonesia. Yogyakarta: UNY Press
- Jack Donnelly, 2003, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, (Cornell University Press, Ithaca and London)
- John Rawls. 1999. *Collected papers*, ed, Samuel Freeman. Cambridge: Cambridge University Press
- John Tilley. "Cultural Relativism". *Human Rights Quarterly*, vol. 22, 2000
- Klaus Krippendorff. 1980. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Beverly Hills-London: SAGE Publication
- Lexy J. Moleong. 1998. *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Lexy J. Moleong. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya
- Marie-Bénédicte Dembour. Tanpa tahun. *Following the Movement of Pendulum: Between Universalism and relativism*. Tanpa kota dan Penerbit
- Maurice Cranston. 1973, *What are Human Rights?*, (Taplinger, New York)
- Michael Goodhart. 2003. "Origins and Universality of Human Rights Debates: Cultural Essentialism and the Challenge of Globalization". *Human Rights Quarterly*, vol. 25, 2003
- Rafael Edy Bosko, "Prinsip-prinsip HAM", salah satu materi dalam *Modul Penataran Hak Asasi Manusia Untuk Guru*, dilaksanakan oleh Depdiknas bekerjasama dengan Fakultas Hukum UGM Yogyakarta, di Bogor, tanggal 5-8 Oktober 2004
- Suharsimi Arikunto. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT Rineka Cipta

Undang-Undang No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia),
diambil dari Modul Training HAM untuk Polisi PBHI Yogyakarta, tahun
2006