KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT TENTANG HAK ASASI MANUSIA (SUATU PEMIKIRAN)

Rasji*

ABSTRACT

The issue of human rights is one of the most important problems facing the People Consultative Assembly (hereafter MPR) holding its sessions at the beginning of March 1998. According to the MPR Determination Number IV of 1983 related to Referendum, in the efforts to implement the Indonesian Constitution of 1945 in all respects, the Indonesian nation will keep the Constitution from having any change. Nevertheless, the Indonesian Constitution of 1945 does not clearly raise the human rights issue in its articles. This is not in line with constitutional law stating that any constitution should have to regulate the issue of human rights in order to protect the basic rights of the people. Based on the arguments presented in the article, the author concludes that, instead of revising the Constitution of 1945, the issue of human rights should therefore be regulated with the Determination of MPR.

I. PENDAHULUAN

Isu hak asasi manusia (disingkat HAM) telah merupakan isu global. Ini telah makin membuka mata bangsa atau seluruh rakyat Indonesia mengenai pentingnya HAM dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Bangsa Indonesia makin sadar, bahwa HAM merupakan bagian hakiki dari kehidupannya. Kesadaran ini telah mendorong berkembangnya pemikiran berbagai kalangan masyarakat tentang perlunya upaya hukum yang dapat menjamin keberadaannya.

Fenomena di atas, telah ditangkap oleh pemerintah (negara), sehingga masalah HAM menjadi bagian dari agenda pembicaraan penting. Pemerintah telah makin peduli dan memposisikan HAM sebagai persoalan kemanusiaan yang harus dihormati dan dilindungi keberadaannya. Ini terbukti telah dibentuknya suatu lembaga yang diberi wewenang khusus menangani masalah HAM, yakni Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (disingkat Komnas HAM).

Menjelang Sidang Umum MPR 1988, harapan perlindungan hukum mengenai HAM makin merebak. Ini menunjukkan bahwa isu perlindungan hukum atas HAM benar-benar merupakan aspirasi seluruh rakyat Indonesia,

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, lulus sarjana hukum dari Universitas Tarumanagara tahun 1991 dan magister hukum dari Universitas Indonesia tahun 1997.

yang harus dijawab oleh MPR. Melihat hal itu, pihak pemerintah melalui Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (disingkat Wanhankamnas) telah membantu mempersiapkan materi Rancangan Ketetapan MPR. Mengenai materi HAM, Wanhankamnas telah berupaya menyiapkan satu Rancangan Ketetapan MPR tentang HAM. Ini berarti Wanhankamnas telah berusaha agar HAM diatur dalam satu ketetapan MPR tersendiri, yaitu Ketetapan MPR tentang HAM.¹

Usulan Wanhankamnas di atas telah disampaikan kepada MPR. Pada prinsipnya semua fraksi MPR menerima baik usulan materi HAM untuk ditetapkan MPR pada Sidang Umum MPR tahun 1998. Namun yang masih menjadi perdebatan adalah bentuk hukum yang mengatur materi HAM tersebut. Apakah hal itu harus ditetapkan dalam satu ketetapan MPR tersendiri, atau menjadi bagian dari ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (disingkat GBHN)?

Melihat kondisi seperti di atas, penulis mencoba mengkaji pengaturan HAM dalam perspektif Hukum Tata Negara Indonesia. Dalam hal ini penulis melihat kedudukan materi HAM dalam kerangka hukum tata negara dan kewenangan hukum pengaturannya. Dari sini, penulis mencoba mengemukakan gagasan pemikiran sebagai solusi pengaturan HAM tersebut.

II. PERSOALAN HUKUM HAM

Sudah makin disadari bahwa HAM merupakan hak dasar yang dimiliki manusia sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa.² HAM mempunyai sifat universal. Artinya, HAM setiap orang di mana saja ia berada, adalah sama. HAM menempatkan keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai mahluk Tuhan yang paling sempurna.

Wanhankamnas melihat HAM selain sebagai anugerah Tuhan, bersifat universal, juga melekat secara kodrati.³ Karena itu, HAM mutlak dimiliki manusia dan tidak dapat dipisahkan dari diri manusia serta bersifat suci.⁴ Ini berarti HAM harus ditempatkan pada posisi yang fundamental dalam berbagai aspek kehidupan manusia.

¹ Anonim, "Melongok Rantap MPR tentang HAM Versi Wanhankamnas," *Kompas*, 15 Oktober 1992.

² *Ibid.*

³ Wanhankamnas, *Pemikiran tentang Hak Asasi Manusia, Sudut Pandang Bangsa Indonesia*, Jakarta: Wanhankamnas, 1993, hlm. 8.

⁴ Lihat *The Declaration des Droits de l'homme et du Citoyen*, Perancis, 1789. *Conf. Panitia AD HOC IV BP MPRS*, "Rancangan Piagam Hak Asasi Manusia," Jakarta: 20 Januari 1997.

Di Indonesia, HAM sudah sejak lama menjadi persoalan hukum, baik dalam pengertian normatif maupun dalam arti implementasinya. Hal itu bahkan dipersoalkan, apakah bangsa Indonesia mengakui adanya HAM atau tidak? Persoalan ini makin tinggi intensitasnya, setelah muncul berbagai peristiwa yang menyangkut HAM, misalnya peristiwa Timor Timur tanggal 2 September 1992, atau peristiwa pengambilalihan Kantor DPP Partai Demokrasi Indonesia tanggal 27 Juli 1995. Peristiwa-peristiwa itu mengundang berbagai kritik nasional maupun internasional, bahkan menyebabkan Ketua Komisi HAM PBB harus datang ke Indonesia pada tahun 1996.

Meskipun telah terjadi berbagai peristiwa menyangkut HAM, "hampir" seluruh bangsa Indonesia mengatakan, bahwa Indonesia mengakui adanya dan melindungi HAM. Keyakinan ini berdasarkan rujukan yang ada pada Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, misalnya, pada kata-kata: kemerdekaan adalah hak segala bangsa, Ketuhanan, perikemanusiaan (kemanusiaan yang adil dan beradab), kerakyatan, dan keadilan sosial.

Selain itu, dalam Batang Tubuh UUD 1945 juga telah diatur mengenai kesamaan hak dalam hukum dan pemerintahan [Pasal 27 Ayat (1)]; hak mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak [Pasal 27 Ayat (2)]; kemerdekaan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pendapat secara lisan dan tulisan (Pasal 28); hak memeluk agama atau kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaannya itu [Pasal 29 Ayat (2)]; hak membela negara [Pasal 30 Ayat (1)]; hak mendapat pengajaran [Pasal 31 Ayat (1)]; hak menyangkut kebudayaan (Pasal 32); hak menyangkut perekonomian (Pasal 33); dan hak fakir miskin dan anak telantar (Pasal 34). Pasal-pasal inilah yang dianggap sebagai landasan hukum dasar dari adanya dan perlindungan HAM, yang pengaturannya lebih lanjut diserahkan kepada undang-undang.

Jika dikaji lebih lanjut, penulis melihat hal itu malah menimbulkan persoalan hukum. Bukankah pernyataan-pernyataan dalam Pembukaan UUD 1945 (hakikatnya Pancasila) hanya mempunyai kekuatan ideologis, cita hukum, asas hukum, dan norma dasar (*fundamentalnorm*) negara, karena hal itu adalah bukan hukum? Hans Nawiasky mengatakan norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) merupakan dasar adanya aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*). Aturan dasar negara di Indonesia adalah UUD 1945 dan konvensi serta ketetapan MPR. UUD 1945 dan konvensi merupakan hukum dasar negara tertulis dan tidak tertulis, atau disebut sebagai hukum tertinggi di Indonesia. Jadi mulai UUD 1945-lah yang disebut hukum di

³ Bambang Sadono, "HAM, Tap MPR, dan GBHN," *Kompas*, 15 Oktober 1997.

Indonesia, sedangkan Pancasila adalah bukan hukum. Dengan demikian Pancasila tidak dapat dipakai sebagai peraturan hukum tentang HAM Indonesia.

Selain itu, bukankah pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit sebagai hak asasi manusia, melainkan dikatakan hak warga negara dan kemerdekaan penduduk? Lebih dari itu, dalam pasal-pasal tertentu, misalnya Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34 tidak menyebutkan apakah itu merupakan hak, kemerdekaan, atau hak asasi manusia atau warga negara?

Dari aspek bahasa, "hak warga negara (Indonesia)" berarti hak yang diizinkan atau dibolehkan atau diberikan oleh negara (Indonesia) kepada warga negara (Indonesia). "Kemerdekaan penduduk (Indonesia)" berarti kemerdekaan yang diizinkan atau dibolehkan atau diberikan oleh negara kepada penduduk negara (Indonesia). Ini berarti tidak tersimpul adanya hak manusia, apalagi hak asasi manusia, sehingga secara yuridis normatif terdapat kelemahan pengaturan HAM. Dari sini, ada beberapa persoalan bahasa (terminologi) yang perlu mendapat penjelasan, yaitu: hak, hak asasi, hak warga negara, hak manusia, hak asasi warga negara, dan hak asasi manusia.

Sebagian pendapat menyatakan apa yang diatur dalam pasal-pasal UUD 1945 secara tersirat telah mengatur HAM.⁶ Persoalannya, apakah pengaturan secara tersirat mempunyai kekuatan hukum mengikat? Masalah "tersirat" berarti masalah interpretasi atau penafsiran. Interpretasi hukum akan mempunyai kekuatan mengikat apabila interpretasi itu dilakukan oleh lembaga yang berwenang, yang dikenal dengan interpretasi autentik. Apabila interpretasi dilakukan oleh bukan lembaga yang berwenang, maka kekuatan mengikatnya bersifat kontekstual atau kondisional. Siapa yang mempunyai argumentasi kuat, maka interpretasinya diberlakukan sebagai ketentuan yang mengikat. Interpretasi yang terakhir ini (bukan autentik) relatif berbahaya, apalagi dipengaruhi kepentingan politik, sosial, dan ekonomi. Jika ini terjadi, maka interpretasi pihak yang berpengaruh kuat itulah yang mengikat, meskipun dalam realita bertentangan dengan atau mengenyampingkan kepentingan keadilan.

Tujuan hukum antara lain untuk keadilan dan kepastian hukum. Adanya interpretasi yang berbeda-beda dapat menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan hukum. Pengaturan HAM yang bersifat tersirat, dapat menimbulkan bermacam-macam interpretasi hukum tentang HAM,

⁶ Gus Dur, "Menolak Tap MPR tentang HAM, Langkah Mundur," *Kompas*, 5 Oktober 1997.

sehingga dapat menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian pengakuan dan perlindungan hukum HAM.

Menurut teori konstitusi, seperti dikemukakan oleh James Brys bahwa konstitusi antara lain berisi batas-batas hak lembaga-lembaga negara.⁷ C.F. Strong mengatakan bahwa konstitusi antara lain berisi hak-hak yang diperintah.⁸ Batas-batas hak lembaga negara apabila dilihat melalui interpretasi *acontrario* dan dihubungkan dengan pendapat C.F. Strong, mengandung pengertian adanya hak-hak lain yang harus dihormati lembaga-lembaga negara (pejabat yang berkuasa). Hak dimaksud adalah hak pihak yang diperintah oleh penguasa negara. Karena itu secara tegas Sri Soemantri mengatakan, bahwa konstitusi antara lain berisi perlindungan hak-hak asasi manusia.⁹ Dari teori di atas, HAM merupakan materi muatan utama konstitusi (UUD), yang artinya setiap konstitusi (UUD) harus memuat pengaturan HAM di dalamnya.

Jika teori konstitusi di atas dihubungkan dengan UUD 1945, maka secara yuridis normatif, orang dapat mempersoalkan keberadaan pengaturan HAM dalam UUD 1945. Orang dapat menyangkal adanya pengaturan HAM di dalam UUD 1945, karena secara eksplisit yang tertera adalah hak warga negara dan kemerdekaan penduduk, bukan dikatakan HAM. Hak dan kemerdekaan ini hanya menempatkan manusia Indonesia dalam hubungannya dengan negara, dan tidak menempatkan manusia Indonesia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Karena itu, hak dan kemerdekaan ini ada apabila diberikan oleh negara. Selain itu, apakah hak dan kemerdekaan ini bersifat asasi atau tidak, tidak dapat dijawab "ya" secara hukum.

Dari hal-hal di atas, tidak heran jika makin banyak pihak yang menghendaki konkretisasi pengaturan HAM, dalam arti tidak hanya tersirat melainkan harus tersurat dalam bentuk peraturan tertentu yang berlaku mengikat di Indonesia. Menurut hemat penulis, kehendak ini merupakan sesuatu yang realistis dan rasional karena pada saat ini manusia Indonesia tidak lagi hanya melihat dirinya sebagai penduduk dan warga negara, melainkan juga sudah melihat dan ingin menempatkan dirinya sebagai manusia hakiki secara kodrati. Karena itu, dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, rakyat Indonesia tidak semata harus diperlakukan sebagai penduduk dan warga negara yang harus taat dan patuh pada negara, tetapi juga ingin diperlakukan sebagai manusia yang harus dihormati dan dilindungi hak dan hak asasinya.

⁷ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London: Sidgwick & Jackson, 1973, hlm. 45.

⁸ *Ibid.*

⁹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 51.

Jika disadari, kehendak di atas adalah signifikan dengan hasil perjuangan dan pembangunan bangsa Indonesia. Pada saat ini bangsa Indonesia tidak lagi dituntut memerdekaan diri dari bangsa lain, dan tidak terfokus lagi memperjuangkan dan mempertahankan hidup. Kondisi kehidupan sudah makin membaik, akibat keberhasilan pembangunan di segala bidang dan didukung dengan stabilitas yang kuat. Karena itu, bangsa Indonesia makin berpikir dan berusaha meningkatkan kualitas hidupnya. Dalam kondisi hidup yang makin makmur, orang makin banyak menuntut peningkatan kenikmatan hidup. Akibatnya, pemenuhan kebutuhan kedamaian, ketenteraman, kebahagiaan, kesejahteraan lahir dan batin makin tinggi pula. Hal ini jelas menyangkut pemenuhan kebutuhan pengakuan dan perlindungan hak dan hak asasi manusia secara hukum.

Persoalannya sekarang adalah hukum apa yang pantas, dalam arti berkompeten mengatur HAM? Persoalan ini jelas menyangkut hirarki peraturan yang berlaku di Indonesia. Pada saat ini berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong kepada Pemerintah Mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Negara Republik Indonesia, peraturan dimaksud adalah mulai dari UUD 1945, Ketetapan MPR, UU/Perpu, PP, Keppres hingga peraturan pelaksana lain di bawahnya.

III. KETETAPAN MPR TENTANG HAM

Akhir-akhir ini telah muncul beberapa pendapat mengenai di mana HAM perlu diatur. Oetoyo Oesman mengatakan bahwa HAM sudah banyak dituangkan dalam sistem peradilan dan perundang-undangan di Indonesia, baik implisit maupun eksplisit.¹⁰ Dari sini secara implisit beliau menganggap tidak perlu lagi pengaturan HAM dalam satu bentuk hukum tertentu karena selama ini HAM telah cukup diatur, meskipun di dalam berbagai bentuk peraturan dan sistem peradilan. Pendapat ini tampaknya masih belum menyelesaikan masalah hukum HAM, bahkan telah menimbulkan banyak keraguan, sehingga muncul aspirasi perlunya pengaturan HAM secara konkret.

Pendapat lain, misalnya datang dari Abdul Gafur, yang menyatakan tidak perlu ada Tap MPR tentang HAM karena substansinya sudah terkandung di dalam UUD 1945.¹¹ Karena itu yang lebih penting adalah

¹⁰ Anonim, "Komnas HAM Minta MPR Buat Tap Khusus Soal HAM," *Kompas*, 9 Oktober 1997.

¹¹ Gus Dur, *Op.Cit.*

bagaimana pelaksanaan HAM di masyarakat.¹² Pernyataan ini menurut Gus Dur sebagai bentuk penolakan PKP MPR terhadap lahirnya Tap MPR tentang HAM.¹³ Ginandjar Kartasasmita meluruskan pendapat Abdul Gafur, bahwa Golkar menginginkan agar masalah HAM ditempatkan dalam Ketetapan MPR tentang GBHN dan bukan ketetapan MPR yang berdiri sendiri. Karena itu, menurut beliau, bukan berarti Golkar menolak HAM ditetapkan dalam ketetapan MPR sendiri, karena PKP tetap terbuka untuk membahas usulan itu untuk mencari ketetapan MPR yang paling tepat.¹⁴ Keuntungan pengaturan demikian adalah pengaturan HAM lebih bersifat operasional, namun kurang bersifat konstitutif.¹⁵ Kelemahannya, dalam UUD 1945 tidak disebutkan hak dan kemerdekaan sebagai HAM. Hal itu berbeda dengan pengaturan HAM dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950, yang dengan tegas menyebutkan hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar manusia dan warga negara.

Dilihat dari teori konstitusi, sebagaimana dikemukakan di atas, seharusnya HAM diatur dalam UUD, yang kemudian diatur lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah. Persoalannya, apabila HAM harus diatur secara eksplisit dalam UUD berarti harus mengubah UUD 1945. Padahal sejak Orde Baru tahun 1966, sebagaimana dinyatakan dalam Tap MPR No. XX/MPR/1966 jo. Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, bangsa Indonesia (melalui MPR) telah membulatkan tekadnya tidak akan mengubah UUD 1945 melainkan akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen. Walaupun demikian, Pasal 37 UUD 1945 jo. Tap MPR tentang Referendum tadi masih memungkinkan UUD 1945 diubah meskipun dengan prosedur sangat sulit untuk dilakukan.

Suatu solusi yang baik, menurut penulis, adalah pengaturan HAM melalui Ketetapan MPR. Tetapi yang masih menjadi persoalan adalah pemuatan materi HAM, apakah harus ditetapkan dalam satu Tap MPR tersendiri yakni Tap MPR tentang HAM, ataukah dimasukkan dalam materi GBHN, yang berarti ditetapkan dalam Tap MPR tentang GBHN.

Wanbankannas yang mendapat dukungan dari berbagai pihak di atas, telah mengusulkan, bahkan telah mempersiapkan dan menyerahkan Rancangan Ketetapan MPR tentang HAM beserta Piagam HAM Indonesia kepada Badan Pekerja MPR. Ini merupakan langkah konkret lembaga

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ginandjar Kartasasmita, "Tidak Benar Golkar Tolak HAM Jadi Ketetapan MPR," *Kompas*, 26 Oktober 1997.

¹⁵ Bambang Hadono, *Op. Cit.*

tersebut, yang menghendaki HAM ditetapkan dalam satu ketetapan MPR.¹⁶ Pengaturan demikian mendapat sambutan dari beberapa pihak, misalnya Komisi Nasional Hak Asasi (Komnas HAM), Wanhankamnas, FKP MPR, FPP MPR, Ikatan Advokat Indonesia (Ikadin), Asosiasi Advokat Indonesia (AAI), Ikatan Penasihat Hukum Indonesia (IPHI), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), dan orang perorangan lainnya agar pengaturan HAM dituangkan ke dalam suatu ketetapan MPR.

Penempatan HAM dalam suatu ketetapan MPR akan menguntungkan diplomasi Indonesia,¹⁷ dan akan membuat citra baik Indonesia di mata Internasional.¹⁸ Dengan demikian, ketetapan tersebut akan mempunyai dampak konstitutif sebagai dasar hukum positif yang kuat,¹⁹ terpadu dan mandiri, meskipun masih memerlukan upaya tambahan, yakni pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mengoperasionalkannya.²⁰

Pengaturan HAM dengan Keppres tentang Komnas HAM tidak cukup, karena perlindungan hukum oleh Komnas HAM hanya mempunyai kekuatan rekomendatif. Secara politik hal itu memang mempunyai pengaruh kuat, namun secara yuridis penegakan HAM harus berdasarkan hukum yang benar menurut Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, yakni dengan ketetapan MPR.²¹ Karena itu ketetapan MPR sebagai hukum positif di bawah UUD memperkuat Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, sehingga secara konstitutif dapat dipakai sebagai perlindungan hukum HAM, meskipun secara operasional perlu UU yang melaksanakannya.²²

Komnas HAM melihat persoalan di atas lebih realistis. Ini sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Sub-Komisi Pengkajian Instrumen HAM, Sri Soemantri, bahwa agar masalah HAM diatur dalam satu Tap MPR khusus. Jika tidak memungkinkan, mengingat waktu sidang yang sempit, kiranya dapat dicantumkan dalam suatu ketetapan bersama dengan GBHN.²³ Meskipun demikian, prinsip dasar yang diinginkan oleh Komnas HAM adalah HAM diatur dalam ketetapan MPR tersendiri.

Secara yuridis formal, penulis melihat apakah HAM harus diatur dalam Ketetapan MPR tentang HAM atau dalam Ketetapan MPR tentang GBHN mempunyai kekuatan hukum yang sama. Hal itu karena keduanya berbentuk

¹⁶ Anonim, "Melongok...", *Op.Cit.*,"

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Bambang Sadono, *Op.Cit.*

¹⁹ Anonim, "Pengaturan HAM di GBHN Tak Berdampak Konstitutif," *Kompas*, 22 Oktober 1997.

²⁰ Bambang Sadono, *Op.Cit.*

²¹ *Ibid.*

²² Gus Dur, *Op.Cit.*

²³ Anonim, "Komnas HAM...", *Op.Cit.*

hukum ketetapan MPR. Meskipun demikian, antara keduanya juga terdapat perbedaan. Perbedaannya adalah:

1. Sumber hukum konstitusi pembentukan Ketetapan MPR tentang GBHN adalah Pasal 3 UUD 1945, sedangkan sumber hukum konstitusi Ketetapan MPR tentang HAM masih belum jelas, karena tidak ada satu pasal pun dalam UUD 1945 yang menyebut HAM.
2. Berdasarkan hal di atas, maka materi muatan GBHN hanya bersifat materi pelaksanaan dari UUD 1945, sedangkan materi HAM dapat berupa pelaksanaan yang bersifat interpretasi atau penjabaran dari pasal-pasal UUD 1945 atau dapat berupa penambahan isi pasal-pasal UUD 1945. Apabila materi HAM merupakan pelaksanaan pasal-pasal UUD 1945, maka segala hal yang diatur atau yang dapat dituangkan ke dalam Ketetapan MPR tentang HAM tidak boleh menyimpang dari pasal-pasal UUD 1945. Apabila materi HAM merupakan penambahan dari yang diatur dalam pasal-pasal UUD 1945, maka hak itu harus diatur dalam UUD Perubahan,, bukan di dalam Ketetapan MPR tentang HAM, karena ketetapan MPR berfungsi mengatur lebih lanjut yang bersifat penjabaran (perincian) atau penafsiran isi (ketentuan) UUD 1945.²⁴ Ini berarti materi HAM dapat berada dalam ruang lingkup UUD 1945 atau di luar ruang lingkup UUD 1945. Sesuai dengan komitmen MPR akan mempertahankan dan tidak akan mengubah UUD 1945, maka pengaturan materi HAM di luar pasal-pasal UUD 1945 melalui UUD Perubahan tidak mungkin dilakukan oleh MPR. Dengan demikian materi HAM yang akan diatur MPR adalah materi HAM dalam ruang lingkup UUD 1945.
3. GBHN ditinjau setiap lima tahun sekali, sesuai dengan dinamika yang terjadi di dalam masyarakat (Penjelasan Umum UUD 1945). Ini berarti Ketetapan MPR tentang GBHN mempunyai kekuatan mengikat selama lima tahun. Setelah lima tahun, ketetapan MPR tersebut dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi. Berbeda dengan itu, ketetapan MPR lain (selain tentang pengangkatan presiden dan wakil presiden) mempunyai kekuatan mengikat tidak terbatas, yakni tetap berlaku mengikat sepanjang belum dicabut atau diadakan yang baru yang meniadakan ketetapan MPR yang lama.
4. Ketetapan MPR tentang GBHN secara tegas dilaksanakan oleh presiden, sedangkan ketetapan MPR lainnya pelaksanaannya dilakukan oleh

²⁴ Rasji, "Fungsi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Pengaturan Negara di Indonesia," *Tesis*, Jakarta: Pascasarjana Ilmu Hukum UI, 1997, hlm. 223.

lembaga-lembaga lain atau presiden dengan lembaga lain.²⁵ Ini berarti, apabila HAM diatur dalam Ketetapan MPR tentang GBHN, maka implementasi dan perlindungan HAM bergantung kepada presiden (pemerintah), yang mempunyai kecenderungan besar diatur lebih lanjut dengan Keppres secara langsung. Padahal menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ketetapan MPR yang mengatur bidang eksekutif diatur lebih lanjut dengan Keppres dan yang mengatur bidang legislatif diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Menurut A. Hamid S. Attamimi, HAM merupakan salah satu materi muatan UU,²⁶ yang harus diatur dengan undang-undang. Namun menurut penulis, karena UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur HAM, maka untuk menghindari salah tafsir oleh legislator, harus ditafsirkan terlebih dahulu oleh lembaga pembentuk UUD (MPR) dengan ketetapan MPR, yang kemudian diatur lebih lanjut oleh undang-undang,²⁷ bukan oleh Keppres secara langsung.

5. Berdasarkan hal-hal di atas, maka tepatlah apabila pengaturan HAM dituangkan ke dalam Ketetapan MPR tentang HAM, bukan ke dalam Ketetapan MPR tentang GBHN.

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpendapat yang berkompeten menetapkan HAM adalah Ketetapan MPR tentang HAM. Ini akan bermakna membatasi kekuasaan presiden, khususnya yang menyangkut masalah HAM²⁸ karena ketetapan MPR tidak menciptakan kewenangan presiden untuk mengatur lebih lanjut HAM secara mandiri dalam Keppres, melainkan menciptakan kewenangan presiden dengan persetujuan DPR melalui pembentukan UU. Sebaliknya, jika HAM diatur dalam Ketetapan MPR tentang GBHN, maka ketetapan MPR tersebut telah menciptakan kewenangan presiden untuk mengatur HAM secara mandiri, tanpa persetujuan DPR.

Persoalan lebih lanjut adalah bagaimana materi HAM dalam Ketetapan MPR tentang HAM tersebut? Bagaimana konsep, formulasi, dan implementasinya di Indonesia?

Persoalan di atas adalah wewenang sepenuhnya MPR sebagai pelaku kedaulatan rakyat. Meskipun demikian, apabila konsisten dengan komitmen Orde Baru, maka MPR harus memperhatikan rambu-rambu yuridis yang

²⁵ *Ibid.* hlm. 187.

²⁶ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi*, Jakarta: UI, 1990, hlm. 218.

²⁷ Rasji, *Op.Cit.* hlm. 224.

²⁸ Anonim, "Komnas HAM..." *Op.Cit.*

telah ditetapkannya. Karena itu pada kesempatan itu penulis mencoba memberi masukan mengenai hal tersebut, seperti sebagai berikut:

1. Konsep HAM yang akan ditetapkan dalam ketetapan MPR hendaknya ada keseimbangan antara HAM individualistis dengan HAM kolektif. Artinya HAM sebagai manusia pribadi dan HAM sebagai manusia bersama (misalnya sebagai anggota keluarga, anggota masyarakat, atau sebagai bangsa) diakui dan dijamin perlindungan hukumnya. Hal ini karena Pancasila (Pembukaan UUD 1945) dan Batang Tubuh UUD 1945 menganut konsep Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, keadilan sosial, dan negara berdasar atas hukum;
2. Perumusan normatif HAM dalam ketetapan MPR harus disesuaikan dengan UUD 1945, bahkan dengan Pancasila (Pembukaan UUD 1945). Artinya HAM yang dirumuskan tersebut hanya sebagai penegasan, penjabaran, dan interpretasi HAM yang secara implisit (tersirat) sudah diatur di dalamnya. Dalam hal demikian, yang perlu mendapat perhatian antara lain: peristilahan hak, hak asasi manusi, dan hak asasi warga negara; klasifikasi dan macam-macam HAM dan hak asasi warga negara; dan hubungan/keterkaitan antara keduanya, karena hal-hal itu tidak eksplisit ditemukan dalam UUD 1945. Perumusan ini dapat langsung dalam bentuk ketetapan MPR atau Piagam HAM sebagai satu kesatuan dengan ketetapan MPR. Bentuk hukum yang disebut terakhir tadi seperti konsep yang diajukan oleh Wanhankamnas;
3. Implementasi HAM tetap memperhatikan kepribadian atau ciri-ciri bangsa Indonesia karena bangsa Indonesia mempunyai kepribadian dan kultur yang mungkin berbeda dengan kepribadian dan kultur bangsa lain. Implementasi demikian juga dikehendaki oleh negara-negara anggota nonblok di dalam deklarasinya yang terkenal dengan "Deklarasi Jakarta 1992," bahwa berlakunya HAM di masing-masing negara dipengaruhi oleh kepribadian dan nilai-nilai luhur yang dijunjung tinggi oleh bangsa yang bersangkutan.²⁹ Hal ini disepakati pula oleh Konferensi ASEAN *Inter-Parliamentary Organization* (AIPO) 1993, bahwa HAM berkaitan dengan nilai luhur, kondisi sosial ekonomi, dan kondisi politik negara masing-masing.³⁰ Demikian pula Konferensi PBB tahun 1994 di Wina yang menyatakan bahwa penerapan HAM berkaitan dengan ciri masing-masing negara dengan tetap menjamin stabilitas, persahabatan, dan perdamaian antarbangsa.³¹

²⁹ Anonim, "Melongok...", *Op. Cit.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

IV. PENUTUP

Pengaturan HAM dalam ketetapan MPR tersendiri akan memperjelas dan memperkuat landasan hukum pengaturan HAM di Indonesia. Pengaturan demikian, selain akan tetap konsisten dengan tekad Orde Baru, juga akan memperbaharui kondisi pelaksanaan dan memelihara kehidupan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya, membatasi kekuasaan pemerintah dan menciptakan kewenangan legislatif untuk membuat peraturan pelaksanaannya sesuai dengan prinsip demokrasi. Dengan demikian rakyat atau manusia Indonesia akan mendapat perlindungan HAM berdasarkan hukum yang demokratis.

Keberhasilan pengaturan HAM dalam Ketetapan MPR tentang HAM berpulang kepada permusyawaratan MPR dalam Sidang Umum MPR 1998. Karena itu penulis atau mungkin rakyat Indonesia pada umumnya berharap semoga MPR bertindak arif dan bijaksana, objektif, dan aspiratif, sehingga HAM mendapat perlindungan hukum yang optimal.