

**Aliansi Nasional
Reformasi KUHP**

Bahan Diskusi Sesi Kedua

Implementasi Konvensi Hak Sipil Politik dalam Hukum Nasional

*Oleh
Agung Putri*

**Seminar Sehari
“Perlindungan HAM Melalui Hukum Pidana”
Hotel Nikko Jakarta, 5 Desember 2007**



HuMa

Desantara



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

drsp
DEMOCRATIC REFORM SUPPORT PROGRAM

Implementasi Konvensi Hak Sipil Politik dalam Hukum Nasional

Agung Putri*

Ratifikasi konvensi internasional hak sipil politik merupakan langkah maju pemerintah Indonesia dalam upaya memperbaiki kinerja HAM. Namun tindakan ratifikasi tidak serta merta memperbaiki situasi HAM dan memperlihatkan membaiknya perlindungan hak sipil politik. Ratifikasi itu sendiri belumlah merupakan langkah yang cukup untuk memperkuat system hukum, menjamin perlindungan, memastikan ditegakannya prinsip yang terkandung dalam konvensi.

Hal ini terjadi karena keadaan sosial politik maupun corak sistem hukum Indonesia belum menjadi lahan yang subur bagi implementasi hak tersebut melalui ratifikasi. Artinya ratifikasi itu masih harus dianggap sebagai langkah mula ketimbang sebagai langkah akhir atau pamuncak dari usaha-usaha yang dilakukan sebelumnya. Itu pula sebabnya berbagai pernyataan pemerintah di forum internasional tentang kemajuan HAM di Indonesia ditunjukkan dalam tindakannya melakukan ratifikasi instrumen utama HAM tidaklah tepat.

Keadaan-keadaan khusus antara lain:

- a. Sistem hukum di Indonesia menetapkan perlunya ketentuan pelaksanaan suatu perundangan
- b. Konvensi tersebut merupakan prinsip-prinsip yang dapat berlaku di berbagai peraturan perundangan. Oleh sebab itu diperlukan langkah harmonisasi segala peraturan dan perundangan terhadap konvensi
- c. Terdapat berbagai institusi negara di berbagai tingkat pemerintahan yang memiliki sifat kerja dan peran dalam penegakan HAM yang berbeda-beda. Hal ini membuat peraturan setingkat undang-undang tidak cukup dan diperlukan standard dan prinsip penerapan sesuai dengan peran dari institusi tersebut.
- d. Ada masalah dalam kelembagaan pemerintah dan negara yang berpotensi terpeliharanya atau berulangnya pelanggaran HAM sipil politik. Keadaan ini membuat perlu dilakukan reformasi kelembagaan yang lebih dalam.

Ratifikasi tidak saja suatu pengadopsian prinsip internasional hak sipil politik ke dalam hukum nasional. Ratifikasi juga membawa Indonesia ke dalam suatu kedudukan dan kewajiban tertentu. Dengan ratifikasi berarti Indonesia telah memutuskan untuk menempatkan dirinya dalam pemantauan badan internasional khususnya hak sipil politik. Karenanya Indonesia terikat pada kewajiban membuat laporan periodik implementasi konvensi. Pada saat yang bersamaan maka ini berarti bahwa Indonesia sepakat menerima sejumlah kewajiban, yaitu: kewajiban menghargai, melindungi dan memenuhi hak sipil politik. Tiga kewajiban tersebut mengandung kewajiban positif maupun negatif negara. Kewajiban memenuhi termasuk di dalamnya adalah tindakan legislatif, administratif, judicial dan tindakan praktis yang memastikan hak-hak dalam konvensi itu dilaksanakan.

* disampaikan dalam Seminar "Perlindungan HAM melalui Hukum Pidana", Aliansi Nasional Reformasi KUHP, Jakarta, 5 Desember 2007.

Implementasi konvensi ditegaskan dalam pasal 2 konvensi yang kemudian dijabarkan lebih lanjut oleh sidang umum dalam komentar umum no 3/ 13 tahun 1991 dan 29/3 tahun 2004. Pasal 2 konvensi menetapkan sejumlah tindakan utama:

- a. tindakan menghargai (suatu kewajiban negatif atau kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu/ intervensi) dan tindakan memastikan terpenuhinya hak tersebut tanpa pembedaan
- b. tindakan legislatif
- c. Melakukan langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan konstitusi yang memberi efek pada pemenuhan hak tersebut
- d. Ada tindakan *effective remedy* atau pemulihan efektif
- e. Memastikan adanya prosedur bagi mereka yang menuntut pemulihan oleh suatu otoritas judicial, administratif dan legislatif yang kompeten
- f. Mengembangkan kemungkinan pemulihan judicial
- g. Memastikan adanya otoritas yang melaksanakan pemulihan itu begitu keputusan pemulihan itu diperoleh.

Dalam dua komentar umum no 3/ 13 tahun 1991 dan 29/3 tahun 2004 dinyatakan bahwa negara perlu menempuh sejumlah cara yang mencerminkan implementasi ratifikasi konvensi. Cara tersebut antara lain adalah:

- a. Suatu inkorporasi sepenuhnya atau sebagian
- b. Mengubah atau mengkoreksi peraturan perundangan yang ada agar sesuai dan konsisten.
- c. Mengikat semua cabang pemerintahan baik itu legislatif, judicial dan eksekutif dan di semua tingkat pemerintahan, baik peraturan yang terkait dengan sistem peradilan maupun peraturan lain yang terkait dengan masalah kebebasan dasar, perlindungan kelompok minoritas dan rentan dan terutama masalah diskriminasi
- d. Adanya prosedur yang menjamin peradilan yang fair, persamaan di depan hukum, perkawinan dan keluarga dan hak-hak politik
- e. Tindakan yang menjamin tidak terjadinya pelanggaran di tingkat horizontal, terkait dengan perbudakan, kebencian ras dan agama
- f. Suatu tindakan yang memberi efek langsung bagi pemenuhan hak-hak tersebut. Ini antara lain:
 - i. Pembuatan standar penerapan
 - ii. Koreksi atas sistem peradilan baik delik kejahatan maupun prosedur peradilan yang memelihara impunitas
- g. Perlu dikembangkan mekanisme administratif, khususnya yang langsung memberi dampak pada kewajiban untuk menyelidiki pelanggaran secara cepat, efektif dan mendalam melalui lembaga independen. Untuk ini lembaga HAM nasional sepatutnya diberi kewenangan yang cukup untuk mendukung implementasi konvensi ini.
- h. Perlunya dibuat kebijakan reparasi bagi korban pelanggaran konvensi ini (*effective remedy*). Dan jika perlu, dengan menimbang pasal 9 ayat 5 dan pasal 14 ayat 6, dilakukan tindakan restitusi, rehabilitasi, permintaan maaf, jaminan tidak keberulangan, perubahan hukum dan praktek hukum yang relevan. Termasuk di sini membawa pelaku pelanggaran HAM ke pengadilan.
- i. Usaha implementasi ini akan tidak berguna tanpa adanya tindakan-tindakan yang mencegah keberulangannya. Diperlukan tindakan yang melampaui tindakan pemulihan khususnya pada korban yang meminta perubahan hukum dan praktek-praktek kelembagaanya.
- j. Adanya kepastian untuk membawa mereka yang bertanggungjawab atas pelanggaran konvensi ke depan pengadilan. Kegagalan menginvestigasi dan menghukum segera

menyeret negara ke dalam pelanggaran atas konvensi ini terutama pasal 6 hak hidup, pasal 7 penyiksaan.

- k. Perlunya melakukan langkah langsung jika dipandang mendesak untuk mengentikan terus berlangsungnya pelanggaran dan memulihkan sebisa mungkin
- l. Kegagalan untuk membuat pemulihan yang tepat, sekalipun sudah dijamin secara formal dalam sistem hukum, mungkin karena pelaksanaan tidak berfungsi secara efektif. Kendala implementasi pemulihan ini harus dimasukkan dalam laporan periodik.

Konvensi ini juga menetapkan adanya hak-hak yang tidak bisa dikecualikan yaitu hak hidup, bebas dari perbudakan, pemenjaraan karena hutang piutang, azas persamaan di depan hukum dan peradilan yang fair (6, 7, 8, 11, 15, 16, 18). Namun perundangan yang ada belum memenuhi ketentuan tersebut:

- a. kita masih memberlakukan hukuman mati yang terdapat di 11 perundangan
- b. kebebasan beragama tidak dijamin sepenuhnya.

Rancangan KUHP mengandung dilema antara keinginan memasukan prinsip hak asasi manusia dan dilakukannya kontrol terhadap masyarakat. Terlihat pada dimasukkannya pasal tentang perlindungan dari ancaman serangan di pasal 394 dan ancaman pidana bagi mereka yang melakukan penghinaan terhadap agama yang dianut di Indonesia di pasal 341

Di lain pihak, konvensi ini menetapkan dimungkinkannya suatu limitasi bagi pelaksanaan hak-hak sipil politik, misalnya dalam kebebasan berkumpul, kebebasan berekspresi, kebebasan membentuk serikat buruh, hak-hak politik (25)

Sebaliknya konvensi ini juga menuntut suatu tindakan yang lebih untuk perlindungan hak sipil politik. Misalnya pasal 26 tentang persamaan di depan hukum dan larangan diskriminasi menetapkan kewajiban negatif (melarang) maupun positif (membuat tindakan) untuk melindungi orang dari diskriminasi. Dalam hal kewajiban positif: diperlukan tindakan afirmatif, dan pencegahan diskriminasi oleh pihak non-negara oleh negara.

Kewajiban melakukan harmonisasi peraturan perundangan memiliki sejumlah persoalan. Ada hal-hal yang belum diatur, atau keliru di atur atau kurang pengaturannya:

- a. terbitnya undang-undang yang menjamin hak sipil politik dilemahkan oleh hadirnya UU lain yang justru menghilangkan. Misalnya RKUHP yang tidak berkesesuaian dengan keberadaan UU Pers dan UU penyiaran. Kebebasan pers dan kebebasan memperoleh informasi terancam karena delik pers dalam KUHP bersifat represif dan tidak konsisten dengan UU Pers no. 40/ 1999 dan UU Penyiaran no. 32/ 2002
- b. Tidak adanya perlindungan atau jaminan akan kehidupan pribadi. Malahan dalam RKUHP terjadi penegasan akan perlunya negara mengintervensi kehidupan pribadi: pasal 468 470, 472, 473 yang melarang seseorang untuk membuat tulisan, suara, model yang mengeksploitasi daya tarik seksual. Komplikasi semantik dan perumusan perbuatan membuka peluang intervensi negara ke dalam ranah privat.
- c. Sekalipun Mahkamah Konstitusi telah membatalkan pasal 134 dan 136 tentang penghinaan kepala negara oleh Mahkamah Konstitusi tetapi langkah ini tidak dimanfaatkan sebagai peluang untuk mendorong harmonisasi. Bahkan pasal tersebut telah dimodifikasi dalam RKUHP dalam pasal 265 dan 266 tentang penghinaan pada presiden dan wakil presiden.
- d. Tiadanya jaminan akan hak atas informasi. KUHP telah menetapkan dalam pasal-pasalnya secara elastis. Sementara itu RUU kebebasan informasi juga masih menghadapi tantangan alot upaya membatasi jenis informasi yang dapat diinformasikan kepada publik.

Harmonisasi tidak saja menuntut perbaikan undang-undang tetapi juga tindakan legislasi yang memastikan jaminan perlindungan hak sipil politik. Pemerintah belum membuat tindakan legislasi yang memadai untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 27 yaitu tentang perlindungan kelompok etnis, agama dan kaum minoritas lainnya, sekalipun di beberapa peraturan jaminan tersebut dinyatakan, misalnya dalam UU Lingkungan Hidup, kehutanan dan lain sebagainya. Namun seperti sudah disinggung di atas, kebebasan beragama –konsekuensinya adalah perlindungan terhadap kelompok agama tertentu- tidak dijamin.

Ratifikasi konvensi CEDAW dan CERD adalah langkah yang memperkuat implementasi pasal 27. Namun itu belum memenuhi sepenuhnya ketentuan pasal 27 tersebut karena fokus pada konvensi tersebut adalah pada diskriminasi terhadap perempuan dan rasial. Sementara pasal ini juga menuntut pengakuan dan perlindungan kelompok minoritas yang dapat terkait dengan ras, etnis maupun keagamaan dan bahasa.

Melihat besarnya konsekuensi dari ratifikasi konvensi hak sipil politik, maka apa yang dirancang dalam RAN HAM yang terkait dengan kewajiban dari ratifikasi amatlah terbatas.

- a. Yang menjadi prioritas adalah UU HAM, UU Pengadilan HAM dan KUHP. Padahal konvensi ini tidak terbatas pada tiga undang-undang tersebut. Perlu ditinjau kembali UU perkawinan, UU kewarganegaraan, UU Ketenagakerjaan.
- b. Dalam hal penerapan norma dan standar instrumen HAM juga terbatas pada soal peradilan yang adil dan pedoman teknis bagi penegak hukum.

Catatan tambahan: sayang ratifikasi konvensi ini tidak diikuti dengan ratifikasi protokol pilihan pertama dan kedua dari konvensi ini.