

**INSTRUMEN POKOK HAM INTERNASIONAL,
PENGESAHAN DAN IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA**

- POKOK-POKOK PAPARAN - *

I. PENDAHULUAN

1. Konsep hak asasi manusia (HAM), sebagai hak yang melekat pada diri manusia yang harus dihormati dan dilindungi, pada awalnya tumbuh di tataran nasional pada abad ke-17 dan ke-18, khususnya Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis, dengan ditetapkan atau dideklarasikannya instrumen-instrumen berikut:
 - (a) *Bill of Rights* (judul lengkapnya berbunyi *An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subjects and Settling the Succession of the Crown*) di Inggris pada 1688;
 - (b) *Virginia Declaration of Rights* (yang disusun oleh George Mason sebulan sebelum dikeluarkannya *Declaration of Independence*) di Amerika Serikat pada 1776;
 - (c) *Declaration of Independence* (yang disusun oleh Thomas Jefferson) di Amerika Serikat pada 1776;
 - (d) *Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* di Prancis pada 1789; dan
 - (e) *Bill of Rights* di Amerika Serikat pada 1791.

2. Pada abad ke-19 dan dasawarsa-dasawarsa pertama abad ke-20 konsep HAM mulai berkembang di tataran internasional, artinya, dianut oleh komunitas bangsa-bangsa dalam hubungan antara mereka, sebagaimana dapat dilihat dari perkembangan berikut:
 - (a) Pengutukan praktik perbudakan yang dinyatakan dalam Traktat Perdamaian Paris, yang dibuat oleh Inggris dan Prancis pada 1814;

* Disampaikan pada Sarasehan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia di Provinsi DKI Jakarta untuk Pejabat Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Tingkat Provinsi, Cipayung, 15 Juli 2003 dan untuk Pimpinan Partai Politik dan Ormas, Cipayung, 17 Juli 2003 (Materi Makalah ini sebagian dipetik dari makalah berjudul *Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia* 11 Maret 2002 yang disampaikan pemapar kepada Komisi II DPRRI dan *Perkembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), Garis Besar Paparan*, 13 Oktober 2002, yang disampaikan pemapar di Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi Tingka Tinggi (Sespati) Polri Dikreg III TP 2002, Lembang (Jawa Barat), 15 Oktober 2002.

- (b) Berkembangnya komitmen bilateral ini menjadai komitmen internasional dengan dibuatnya sebuah konvensi yang bertujuan menghapuskan perbudakan dan perdagangan budak, yakni *Slavery Convention* pada 1926 (yang kemudian diubah dengan *Protocol amending the Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926* pada 1953 dan ditambah dengan *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery* pada 1956;
- (c) Pembentukan *Comite International de la Croix Rouge (International Committee of the Red Cross)* pada 1863 yang memprakarsai penyusunan *Convention for the Amelioration of the Wounded in Armies in the Field*, 1864 (Konvensi ini, yang ahnya terdiri dari sepuluh pasal, memuat asas-asas dasar yang masih berlaku sampai sekarang). Setelah mengalami beberapa kali penambahan, pelengkapan, dan perluasan lingkup berlakunya yang juga mencakup perlindungan korban perang, termasuk perlindungan penduduk sipil dalam konflik bersenjata, asas-asas tersebut kemudian terangkum dalam empat Konvensi Jenewa, 1949, yang kemudian dilengkapi dengan dua Protokol Tambahan pada 1977. Instrumen-instrumen internasional ini, yang sekarang dikenal dengan sebutan Hukum Humaniter (Humanitarian Law) dan juga sering disebut “Hukum Jenewa”, esensinya bertujuan melindungi hak asasi orang-orang dalam situasi konflik bersenjata, baik yang terlibat maupun yang tidak terlibat atau tidak terlibat lagi di dalamnya;
- (d) Dengan pembentukan League of Nations (Liga Bangsa-Bangsa) pada 1919 setelah berakhirnya Perang Dunia I (1914-1918), dibentuk:
- (i) Organisasi Perburuhan Internasional (International Labour Organization – ILO), yang bertujuan memajukan penghormatan buruh; dan
 - (ii) Kantor Internasional Nansen untuk Pengungsi (Nansen International Office for Refugees), yang bertugas melindungi hak asasi pengungsi.

II. PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA (PBB) DAN HAM

A. THE INTERNATIONAL BILLS OF HUMAN RIGHTS

(1) DUHAM 1948

3. Kekejaman Jerman Nazi selama Perang Dunia II (1939-1945) menyadarkan komunitas internasional tentang sangat pentingnya penghormatan HAM bagi umat manusia secara keseluruhan. Ketetapan demikian sudah diambil sebelum usainya Perang Dunia II, yakni ketika pada 1 Januari 1942, di Washington, D.C., Amerika Serikat, 26 bangsa melawan kekuatan Poros (*Axis Powers*) menandatangani Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Deklarasi tersebut menyatakan dalam preambalnya, antara lain, tentang, “esensialnya mempertahankan hidup, kebebasan, kemerdekaan dan kebebasan agama, dan melindungi HAM serta keadilan di dalam wilayah sendiri dan juga di negari lain...”.
4. Piagam PBB, yang diterima oleh 50 bangsa dalam pertemuan mereka di San Fransisco, Amerika Serikat, pada 25 April-25 Juni 1945, mengukuhkan pernyataan yang tercantum dalam preambul Deklarasi 1942 tersebut dalam paragraf preambuler kedua, Pasal 1 ayat 3, Pasal 55 huruf c, dan Pasal 56 Piagam PBB.
5. Upaya PBB untuk memantapkan pengakuan dan penghormatan HAM mencapai kulminasinya pada 10 Desember 1948 dengan diterima dan diproklamasikannya *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia – DUHAM). Duham 1948, yang penyusunan rancangannya dilakukan oleh Komisi HAM PBB (*United Nations Commission on Human Rights*) selama dua tahun sejak 1946, merupakan “katalog” HAM yang terdiri dari 30 pasal. Dalam garis besarnya DUHAM 1948 menetapkan hak dan kebebasan setiap orang yang harus diakui dan dihormati serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap orang. DUHAM 1948 dapat dibagi dalam tiga kelompok besar pengaturan, yakni:
 - (a) Hak sipil dan politik (Pasal 3-Pasal 21);
 - (b) Hak ekonomi, sosial, dan budaya (Pasal 22-Pasal 27); dan
 - (c) Ketentuan penutup (Pasal 28-Pasal 30).

(2) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966 beserta Protokol Opsionalnya, 1966 dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966

6. DUHAM 1948 adalah sebuah deklarasi. Sebagai deklarasi, *stricto sensu*, DUHAM 1948 bukan instrumen internasional yang mengikat secara hukum. Oleh karena itu, agar ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum, ketentuan-ketentuan tersebut harus

dituangkan ke dalam instrumen atau instrumen internasional yang mengikat secara hukum, seperti traktat atau perjanjian (*treaty*), persetujuan (*agreement*), konvensi (*convention*), kovenan (*covenant*), atau protokol (*protocol*). Instrumen-instrumen internasional demikian akan mengikat secara hukum negara-negara yang menjadi pihak padanya melalui prosedur yang ditetapkan oleh instrumen yang bersangkutan, seperti ratifikasi (*ratification*), aksesi (*accession*), penerimaan (*acceptance*), atau persetujuan (*approval*).

7. Untuk maksud tersebut berlangsunglah serangkaian kegiatan berikut:
 - (a) Pada 1948 Majelis Umum (MU) PBB meminta Komisi HAM PBB untuk menyusun rancangan kovenan tentang HAM beserta rancangan tindakan pelaksanaannya;
 - (b) Pada 1949 MUPBB menerima sebuah resolusi yang menyatakan bahwa “penikmatan kebebasan sipil dan politik serta kebebasan ekonomi, sosial, dan budaya bersifat berkaitan yang saling bergantung”. Selaras dengan pernyataan ini MUPBB memutuskan untuk memasukkan ke dalam rancangan kovenan tentang HAM dua pokok, yakni, *pertama*, hak ekonomi, sosial, dan budaya dan, *kedua*, pengakuan persamaan laki-laki dan perempuan dalam hak-hak tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam Piagam PBB;
 - (c) Pada 1952 (resolusi 543(VI) 5 Februari 1952) MU PBB meminta Komisi HAM PBB untuk merancang dua kovenan, satu kovenan akan memuat hak sipil dan politik dan satu kovenan lain akan memuat hak ekonomi, sosial dan budaya. Agar kedua kovenan dapat diterima dan dibuka bagi pembukaan penandatanganannya secara serentak untuk menekankan kesatuan tujuan kedua kovenan tersebut, MUPBB juga meminta agar kedua instrumen itu memuat sebanyak mungkin ketentuan yang sama;
 - (d) Pada 1953 dan 1954 Komisi HAM menyelesaikan dua rancangan masing-masing kovenan sebagaimana dimaksudkan oleh MU PBB;
 - (e) Pada 1954 MU PBB memutuskan untuk mempublikasikan rancangan naskah kedua kovenan itu seluas mungkin agar pemerintah-pemerintah dapat mempelajarinya secara mendalam dan agar publik dapat menyatakan opininya secara bebas. Untuk maksud ini MUPBB merekomendasikan agar Komisi Ketiga MU PBB (Sosial, Humaniter, dan Budaya), membahas kedua rancangan naskah tersebut secara pasal demi pasal;
 - (f) Mulai 1955 Komisi Ketiga MUPBB memulai pembahasan rancangan naskah kedua kovenan tersebut namun baru pada 1966, atau sebelas tahun kemudian, rancangan naskah final kedua instrumen tersebut dapat diselesaikan, yakni, *pertama*, Rancangan

Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dan *kedua*, Rancangan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Di samping itu, pada 1966 juga diselesaikan penyusunan Rancangan Protokol Opsional pada [Rancangan] Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, yang menetapkan mekanisme internasional bagi penanganan komunikasi yang disampaikan oleh individu yang mengaku menjadi korban pelanggaran hak-hak yang tercantum dalam [Rancangan] Kovenan itu;

(g) Akhirnya, setelah melalui proses negosiasi yang demikian lama dan panjang, pada 16 Desember 1966, dengan resolusi 2200A(XXI), MU PBB menerima ketiga instrumen internasional tersebut di atas.

8. Setelah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh instrumen masing-masing bagi mulai berlakunya, maka:

(a) Kovenan Internasional tentang Hak ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966 mulai berlaku pada 3 Januari 1976 (sesuai dengan Pasal 27);

(b) Kovenan internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966 mulai berlaku pada 23 Maret 1976 (sesuai dengan Pasal 49); dan

(c) Protokol Opsional pada Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966 juga mulai berlaku pada 23 Maret 1976 (sesuai dengan Pasal 9).

9. Sampai [tahun] 2000 jumlah Negara Pihak pada masing-masing instrumen tersebut di atas adalah sebagai berikut:

(a) Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966: 1143 Negara (atau sekitar 75 persen jumlah negara Anggota PBB);

(b) Kovenan internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966: 147 Negara (atau sekitar 77 persen jumlah negara anggota PBB); dan

(c) Protokol Opsional pada Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966: 98 negara (atau sekitar 51 persen jumlah negara anggota PBB).

10. Di antara negara-negara ASEAN, hanya Filipina, Kamboja, dan Vietnam adalah pihak pada Kovenan Internasional Hak ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966 dan pada Kovenan internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966. Tidak satu pun negara Anggota ASEAN yang menjadi pihak pada Protokol Opsional pada Kovenan internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966.

11. MU PBB, dalam memproklamasikan DUHAM 1948 menyatakan bahwa DUHAM 1948 merupakan “standar bersama raihan bagi semua rakyat”. DUHAM 1948 merupakan karya besar komunitas internasional di bidang HAM. Instrumen ini dapat dipandang sebagai tonggak pertama dalam sejarah modern dalam perkembangan konsep HAM. Bahkan DUHAM 1948 mungkin dapat diterima sebagai Piagam Agung Kemanusiaan (*Magna Carta of mankind*). Bahkan sekarang ini, setelah berusia hampir 55 tahun, telah menjadi acuan berbagai instrumen internasional dan regional mengenai HAM, dan telah pula menjadi acuan peraturan perundang-undangan nasional berbagai negara yang berkenaan dengan HAM, tidaklah keliru rasanya untuk menerima DUHAM 1948 sebagai hukum kebiasaan internasional.
12. Dengan dilengkapinya DUHAM 1948 oleh Kovenan Internasional tentang Hak ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966 serta Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, yang keduanya, bersama DUHAM 1948, merupakan instrumen internasional induk di bidang hak asasi dan kebebasan fundamental, maka ketiga instrumen ini sering disenut sebagai “*The Internasional Bill of Human Rights*” (Peraturan Perundang-undangan pokok Internasional di Bidang HAM).

B. INSTRUMEN TEMATIS

13. Di samping penguatan ketentuan-ketentuan DUHAM 1948 menjadi ketentuan-ketentuan yuridis ke dalam Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966 serta Kovenan internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966, PBB juga mensponsori dbuatnya instrumen-instrumen internasional yang menjabarkan dan mentransformasikan ketentuan-ketentuan mengenai tema-tema tertentu yang terdapat dalam DUHAM 1948 sehingga menjadi ketentuan-ketentuan internasional yang mengikat secara hukum. Instrumen-instrumen internasional yuridis yang dapat digolongkan sebagai instrumen tematis adalah sebagai berikut:
 - (a) Konvensi mengenai Hak Politik Perempuan, 1952 (penjabaran Pasal 21);
 - (b) Konvensi *UNESCO* menentang Diskriminasi dalam Pendidikan, 1960 (penjabaran Pasal 2 dan Pasal 26);

- (c) Konvensi tentang Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, 1965 (penjabaran Pasal 2);
- (d) Konvensi Internasional tentang Penindasan dan Penghukuman Kejahatan *Apartheid*, 1973 (penjabaran Pasal 1 dan Pasal 2);
- (e) Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (penjabaran Pasal 2);
- (f) Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam, tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat [Kemanusiaan], 1984 (penjabaran Pasal 5);
- (g) Konvensi tentang Hak Anak, 1989 (penjabaran Pasal 25 ayat (2));
- (h) Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (penjabaran Pasal 2).

C. INSTRUMEN YANG BERSASARAN ORANG-ORANG YANG BERADA DALAM SITUASI KHUSUS YANG TIDAK MENGUNTUNGKAN

14. Komunitas internasional dihadapkan pada masalah orang-orang yang berada dalam situasi khusus yang tidak menguntungkan yang memerlukan perlindungan hukum internasional bagi pemenuhan hak asasi dan kebebasan fundamental mereka, seperti orang-orang yang tidak berkewarganegaraan dan orang-orang yang terpaksa meninggalkan atau berada di luar negara asalnya karena persekusi atau ancaman persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, kelompok sosial, atau pandangan politiknya dan yang tidak lagi memperoleh perlindungan negara asalnya. Untuk maksud ini PBB mensponsori dibuatnya instrumen-instrumen internasional berikut:
- (a) Konvensi mengenai Status Pengungsi, 1951 beserta Protokol mengenai Status Pengungsi, 1967 (penerapan HAM bagi pengungsi sebagai kategori khusus yang tidak menguntungkan);
 - (b) Konvensi mengenai Status Orang Tanpa Kewarganegaraan, 1954 (penerapan HAM bagi orang tanpa kewarganegaraan yang juga termasuk kategori orang-orang yang berada dalam situasi khusus yang tidak menguntungkan); dan
 - (c) Konvensi tentang Pengurangan Ketiadaan Kewarganegaraan, 1961 (penjabaran Pasal 15).

D. KEJAHATAN PALING SERIUS YANG MENYANGKUT KEPENTINGAN KOMUNITAS INTERNASIONAL SECARA KESELURUHAN (*THE MOST SERIOUS CRIMES OF CONCERN TO THE INTERNASIONAL COMMUNITY AS A WHOLE*)

15. Setelah bersidang sejak 15 Juni 1998, konferensi Wakil-Wakil berkuasa Penuh yang disponsori penyelenggarakannya oleh PBB di Roma, pada 17 Juli 1998 menerima Statuta Mahkamah Pidana Internasional dengan 120 suara setuju, 7 menentang, dan 21 abstain. Statuta ini, yang terkenal dengan sebutan “Statuta Roma” (karena dihasilkan oleh suatu konferensi yang di selenggarakan di Roma), telah mulai berlaku sejak 1 Juli 2002 setelah persyaratan untuk mulai berlakunya Statuta ini menurut Pasal 126 terpenuhi (ratifikasi, penerimaan, persetujuan, atau aksesinya 60 negara).
16. Lingkup kewenangan Mahkamah Pidana Internasional menurut Statuta Roma ini meliputi kejahatan pelanggaran HAM yang paling berat serta kejahatan paling serius lainnya yang menyangkut kepentingan komunitas internasional lainnya, yakni:
 - (a) Kejahatan genosida;
 - (b) Kejahatan terhadap kemanusiaan;
 - (c) Kejahatan perang; dan
 - (d) Kejahatan agresi.

E. INSTRUMEN INTERNASIONAL HAM LAINNYA

17. Selain instrumen-instrumen internasional HAM yang disebut dalam supra, para 3-16 (hlm. 2-6), masih terdapat puluhan instrumen internasional lainnya, yang pembuatannya disponsori oleh PBB atau badan-badan khususnya, seperti Organisasi Perburuhan Internasional (*International Labour Organization – ILO*) yang bertujuan melindungi hak dan kebebasan buruh dan Organisasi Pendidikan, Pengetahuan, dan Kebudayaan PBB (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*) yang bertujuan melindungi dan memajukan hak atas pendidikan, ilmu pengetahuan, dan budaya, yang tidak disetujui dalam paparan ini karena terlampau banyaknya.

18. Di samping itu, dalam paparan ini juga tidak disebut instrumen-instrumen internasional yang termasuk “Hukum Jenewa”, yang merupakan hukum humaniter internasional yang merupakan cabang khusus hukum HAM internasional, sebagaimana juga halnya dengan hukum pengungsi internasional.

III. RATIFIKASI ATAU AKSESI INDONESIA PADA INSTRUMEN-INSTRUMEN INTERNASIONAL HAM DAN IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA

19. Sepanjang yang berkenaan dengan hak dan kebebasan buruh, Indonesia telah mengambil dua langkah dalam hubungannya dengan instrumen-instrumen internasional terkait, terutama yang dibuat oleh *ILO*, yakni, pertama, menyatakan berlaku terusnya bagi Indonesia beberapa Konvensi yang sebelum Indonesia merdeka dinyatakan berlaku untuk Hindia Belanda oleh Belanda, kedua, mengesahkan sendiri sejumlah konvensi *ILO* setelah Indonesia menjadi negara merdeka dan berdaulat (pengesahkan dilaksanakan setelah 1950).

20. Indonesia juga telah menjadi pihak pada instrumen internasional tertentu yang pembuatannya disponsori oleh *UNESCO*, misalnya instrumen internasional yang bertujuan melindungi milik kebudayaan dalam konflik bersenjata.

21. Sepanjang yang menyangkut instrumen-instrumen internasional HAM yang pembuatannya disponsori oleh PBB dan yang merupakan penjabaran dan penuangan ketentuan-ketentuan tertentu DUHAM 1948 ke dalam instrumen internasional yuridis, samapi sekarang, Indonesia baru menjadi pihak pada tidak lebih dari 6 (enam) konvensi, yakni:

(a) Konvensi mengenai Hak Politik Perempuan, 1952 (disahkan dengan Undang-undang Nomor 68 Tahun 1958);

(b) Konvensi tentang Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, 1965 (disahkan dengan Undang-undang Nomor 29 Tahun 1999);

(c) Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, 1979 (disahkan dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984);

- (d) Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam, tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat [Kemanusiaan], 1984 (disahkan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1998);
 - (e) Konvensi Internasional menentang Apartheid dalam Olah Raga, 1985 (disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor ... Tahun ...); dan
 - (f) Konvensi tentang Hak anak, 1989 (disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990).
22. Dua instrumen internasional HAM yang paling utama, yakni Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966 serta Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966 beserta Protokol Opsionalnya, 1966 bahkan juga belum disahkan sampai sekarang.
23. Untuk instrumen-instrumen internasional yang sudah disahkan pun belum dibuat peraturan perundang-undangan pelaksanaannya.

IV. SIMPULAN

24. Sebagai bagian komunitas internasional, sebagai anggota PBB selama 53 tahun, dan sebagai bangsa yang berketetapan untuk menciptakan kehidupan nasional yang demokratis yang bercirikan supremasi hukum dan penghormatan HAM, di samping tindak di tataran nasional, Indonesia seharusnya melakukan tindak yang lebih aktif di tataran internasional dengan meningkatkan kerjasama internasional demi pengakuan, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM secara universal dan demi pemantapan pengakuan, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM di Indonesia sendiri.
25. Untuk maksud tersebut di atas, di samping tindak di tataran nasional, Indonesia juga melakukan tindak di tataran internasional dengan mempercepat pengesahan instrumen-instrumen internasional HAM yang paling utama, yakni:
- (a) Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966; dan

(b) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, 1966 beserta Protokol Opsional, 1966.

26. Di tataran nasional, demi pemastian pelaksanaannya secara efektif, setiap pengesahan instrumen internasional HAM harus diberengi atau segera ditindaklanjuti dengan pembuatan peraturan perundang-undangan nasional pelaksanaannya.