

NORMA HAK ASASI MANUSIA DALAM KONSTITUSI DAN UNDANG-UNDANG: Studi Kasus Undang-Undang Tentang Organisasi Masa

Ade Saptomo¹

¹Lilik Warsito, Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman
E-mail: adesaptomo@univpancasila.ac.id
adesaptomo@yahoo.com

INFORMASI ARTIKEL

Diterbitkan Online: 09 Mei 2020

KATA KUNCI

Norma, Hukum, Undang-Undang, Hak Asasi Manusia, Konstitusi.

ABSTRAK

Tulisan ini mendiskusikan aspek norma Hak Asasi Manusia dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konsep Hukum Progresif, dimana Hukum Untuk Manusia, maka setiap bentuk hukum seperti undang-undang seharusnya mengandung norma Hak Asasi manusia. Dalam pengertian demikian, pertanyaannya, apakah setiap undang-undang memuat norma Hak Asasi manusia? Untuk menganalisisnya, data yang dijadikan bahan hukum adalah Undang-Undang Tentang Organisasi Masa yang 2011 telah direview di Mahkamah Konstitusi. Dengan pendekatan budaya dan filsafat hukum, hasilnya adalah norma Hak Asasi manusia telah terakomodasi dalam Undang-Undang tentang Ormas dan sebagaimana norma yang sama dalam Konstitusi. Untuk itu rekomendasinya, setiap upaya pembaugan peraturan hendaknya mengakomodasi Norma Hak Asasi Manusia mengingat Hukum itu untuk manusia.

1. PENDAHULUAN

Upaya terpenting dalam pemajuan dan perlindungan HAM yang telah menjadi salah satu program pemerintah, khususnya Ditjen HAM Kemenkumham, adalah berkinerja profesional berbasis HAM. Dalam pengertian berkinerja dengan tidak dicampuri kepentingan lain selain melindungi HAM Warga Negara Republik Indonesia. Ini merupakan prasyarat yang telah menjadi tuntutan dalam kehidupan berdemokrasi yang menguat sejak era reformasi 1998. Saat itu, bangsa Indonesia melalui wakil-wakilnya di MPR telah mengambil suatu sikap yang lebih tegas dalam rangka pemajuan dan perlindungan HAM dengan mengesahkan ketetapan No.XVII/MPR/1998 mengenai HAM yang memuat Piagam HAM, diikuti dengan perubahan tahap kedua UUD NRI 1945 yang memasukkan pasal-pasal mengatur tentang pemajuan dan perlindungan HAM.

Secara filosofis, upaya pengaturan pemajuan dan perlindungan HAM dimaksud dapat dipandang sebagai payung yang melindungi sekaligus menerjemahkan kondisi bangsa yang beragam suku, agama, ras, golongan, dan

keberagaman lainnya untuk menjadikan satuan (entitas) sebagaimana tergambar dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Bahkan secara konsepsional, Undang-Undang Dasar NRI 1945 telah memiliki perspektif Hak Asasi Manusia cukup progresif. Hal itu dapat ditemukan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, misalnya alinea 1: *“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.”*

Untuk menurunkan secara yuridis kedalam salah undang-undang, Pemerintah juga telah mengesahkan Undang Undang HAM No.39 tahun 1999 tentang HAM, Undang-Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Demikian pula Komisi Nasional HAM yang pernah dibentuk pada tahun 1993 dengan Keputusan Presiden No. 50 tahun 1993, dan selanjutnya telah dikukuhkan dengan UU No. 39 tahun 1999. Dalam konteks kelembagaan, salah satu direktorat jenderal yang ada pada Kementerian Hukum dan HAM (kemenkumham), yaitu Direktorat Jenderal HAM, memiliki kewenangan langsung mengatur upaya pemajuan dan perlindungan HAM, bahkan juga telah ada Kanwil-Kanwil Kemenkumham seluruh propinsi di seluruh Indonesia.

Namun fakta di lapangan menunjukkan bahwa kerja-kerja ditjen HAM yang digagas atau dijalankan oleh Kanwil-Kanwil yang ada belum menunjukkan pola kerja yang jelas jelas membumi. Pencitraan Kanwil-Kanwil yang ada belum sepenuhnya membantu fungsi pokok yang harus dijalankan oleh Ditjen HAM, khususnya Pemajuan, Penguatan, dan Perlindungan HAM. Mayoritas Kanwil-Kanwil yang ada terkesan mencitrakan dirinya sebagai institusi yang menggarap isu-isu keimigrasian, kewarganegaraan, dan urusan-urusan Lembaga Pemasyarakatan daripada isu Hak Asasi manusia. Dengan kata lain, pengamatan lapangan mengesankan bahwa masyarakat atau komunitas-komunitas rentan pelanggaran HAM hampir tidak mendengar kiprah kanwil-kanwil tersebut dalam konteks pemajuan, penguatan, dan perlindungan HAM secara komprehensi dan masif.

Secara empiris, akhirnya sebagian bolong-bolong urusan HAM tersebut banyak diambil alih oleh elemen-elemen *civil society*. Dengan cara kerja yang *mobile*, kelompok-kelompok *civil society* ini melakukan beragam terobosan yang menggugah kesadaran otoritas negara bahwa perlindungan HAM adalah mandat negara yang tidak bisa ditawar-tawar lagi untuk dibumikan hingga pada lapisan komunitas kurang terdidik. Beragam strategi dikembangkan, mulai dari pendidikan dan pelatihan HAM kepada masyarakat rentan pelanggaran HAM sampai kepada merancang *draft* perubahan dan pembuatan UU baru yang relevan dengan isu HAM.

Secara normatif, pengaturan yang menjadi dasar upaya memajukan dan melindungi HAM oleh pemerintah memang terkesan cukup memadai. Namun demikian, fakta dugaan pelanggaran-pelanggaran hukum berdimensi HAM seperti pelanggaran hak-hak perempuan, anak, buruh, petani, nelayan, tenaga kerja dan hak-hak kelompok minoritas masih terjadi di sana sini dengan beragam bentuk pelanggaran hukum berdimensi HAM. Bahkan, fakta terakhir yang berdimensi HAM terjadi awal 2011, misalnya penyerangan salah satu golongan keagamaan satu ke golongan keagamaan lain terjadi di Cikeusik (6/2/2011) dan kerusuhan di Temanggung (11/2/2011).

2. PERMASALAHAN DAN METODOLOGI

Dalam perspektif norma, apakah setiap undang-undang mengakomodasi norma Hak Asasi Manusia ? Pertanyaan ini dijawab dengan menggunakan pendekatan normatif historis. Artinya, dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang telah menjadi perdebatan (isu) public, terutama di Mahkamah Konstitusi. Hasilnya, adalah data berupa bahan hukum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Masa. Alasannya, undang-undang dimaksud dianggap tidak mengakomodasi norma Hak Asasi Manusia sebagaimana Norma Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi.

3. DATA DAN PEMBAHASAN

Pada kesempatan ini, saya mengajukan salah satu undang-undang yang saat itu dianggap kontroversi mengingat isinya dipandang bertentangan dengan konstitusi, Undang-Undang Dasar NRI 1945. Undang-Undang Ormas dimaksud dinilai sebagai pembatasan Hak Asasi Manusia untuk berserikat dan berkumpul sehingga tidak memberikan perlindungan kepada segenap Bangsa Indonesia, dinilai telah mengekang dan menghambat kebebasan Ormas dengan peraturan yang bersifat represif dan bernuansa birokratis, pemberlakuan antara Pasal 1 angka 1, Pasal 4 dan Pasal 39 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 dinilai bertentangan antara satu dengan yang lainnya sehingga tidak memberikan kepastian hukum dan merugikan kepentingan konstitusional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

Bahkan Ketentuan Pasal 1 angka 1, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 30 ayat (2), Pasal 33 ayat (1) dan (2), Pasal 33 ayat (1) dan (2), Pasal 34 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36, Pasal 38, Pasal 40 ayat (1) (2) (3) (4) (5) (6), Pasal 57 ayat (2) dan (3), Pasal 58 dan Pasal 59 ayat (1) dan (3) huruf a Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan bertentangan dengan paragraf keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 28, Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945.

Setelah dicermati, subyek pada Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013 adalah organisasi kemasyarakatan (ormas), sementara pada paragraf ke-empat Pembukaan UUD NRI 1945, Pasal 28, Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan bangsa, manusia (*human being, menselijk wezen*), orang (*person, persoon*). Pertanyaannya, apakah ormas identik dengan manusia, identik dengan orang, identik dengan bangsa atau sebaliknya. Jikalau dipandang identik maka pertanyaannya, apakah setiap manusia, orang, bangsa secara otomatis dapat disebut Ormas. Apakah memang sama antara manusia dengan orang, sama antara manusia dengan ormas ? Mengapa di satu sisi disebut manusia dan di sisi lain disebut orang, kapan manusia itu disebut orang, dan kapan manusia atau orang itu disebut ormas ?

Menurut pandangan Ahli, manusia belum tentu orang. Sosok titah Tuhan yang oleh umum disebut manusia itu dapat dilihat ketika sosok bayi mungil ciptaan Tuhan itu yang lahir dari gua garba seorang Ibu, ia menangis, bernafas, haus, lapar, dan lain lain karakter yang melekat dalam dirinya. Karakter hak bawaan itulah yang harus dijaga, dihormati, dilindungi oleh yang lain. Serangkaian karakter bawaan itulah yang disebut secara populer sebagai Hak Asasi Manusia sehingga ia berhak hidup sebebasbebasnya, menangis sepuas-puasnya, tidur sepuluh-pulunya, dahaga sehaus-hausnya dan lain sebagainya. Namun, manusia yang menyandang hak serba se tersebut akan bersentuhan dengan manusia lain yang lahir sebelum dan sesudahnya dan memiliki hak yang sama. Posisi bersentuhan tersebut terlihat ketika keduanya berada dalam satu arena yang sama, maka secara naluriah yang satu berkontak dengan yang lain dan yang lain pun demikian, sehingga konsekuensi logisnya yang satu mengetahui kelebihan dan kelemahan yang lain, kesamaan dan perbedaannya dibanding dengan yang lain.

Secara sosiologis, kelebihan dan kelemahan, kesamaan dan perbedaan dalam diri masing-masing itu yang lahir dalam kontak itu merupakan modal sosiologis awal mereka berinteraksi. Pada saat berinteraksi itulah, manusia yang memiliki hak serba se tadi bersentuhan dengan yang lain sehingga keterbatasan dan pembatasan atas dirinya telah nyata lahir secara naluriah. Artinya, interaksi antarkeduanya merupakan pembatasan yang datang dari pihak satu terhadap yang lain. Ketika pihak satu menerima bahwa dirinya ada kelemahan dan yang lain ada kelebihan sehingga saling interaksi tersebut, maka pada saat itulah posisi manusia telah mengalami transformasi menjadi orang.

Implikasi konstitusionalitasnya, penerapan frase setiap orang sebagaimana tersebut pada Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 itu menjelaskan bahwa keberadaan setiap orang itu diatur oleh konstitusi. Artinya, Undang-Undang Dasar NRI 1945 telah secara eksplisit dan implisit mengakui bahwa setiap orang (*person*) tidak bebas sebebas-bebasnya saat seperti manusia. Dengan pendekatan seperti tersebut di atas, maka manusia yang bebas tadi telah mengalami transformasi berjenjang, dari manusia ke orang, dimana posisi manusia telah memperoleh pembatasan ketika bertransformasi menjadi orang.

Dengan demikian, ormas juga berada pada posisi yang sama, yaitu mengalami pembatasan karena bersentuhan dengan yang lain.

Pandangan bahwa Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013 merupakan undangundang yang membatasi Hak Asasi Manusia dan mengeksploitasi dan tidak memberi perlindungan segenap bangsa. Saya perlu menjelaskan bahwa pada dasarnya secara sosial makhluk manusia itu memiliki kelemahan social, yaitu merasa tidak nyaman dan tidak aman dengan apa yang ada dalam dirinya sehingga setiap manusia selalu merasa kurang nyaman dan kurang aman apabila bersentuhan dengan yang lain. Konsekuensi antropologisnya, manusia akan selalu berusaha untuk mengurangi rasa ketidaknyamanan dan ketidakamanan tersebut dengan cara mencari manusia lain yang memiliki kesamaan ciri untuk berkumpul atau berserikat. Dengan berkumpul atau berserikat menjadikan mereka merasa nyaman dan aman. Artinya, upaya setiap manusia untuk menemukan kenyamanan dan keamanan dimaksud tidak boleh dibatasi karena bertentangan dengan sifat kodrati yang melekat pada diri manusia sebagaimana disebut ahli sebelumnya.

Implikasi konstitusionalitasnya, penyebutan frase kemerdekaan berserikat dan berkumpul sebagaimana disebutkan Pasal 28 UUD NRI 1945 tersebut selain merupakan bentuk pengakuan Negara terhadap sifat kodrati dan bawaan manusia yang memang lemah secara sosial, juga Negara berkewenangan mengatur kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang atau setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dimaksud Pasal 28E UUD NRI 1945. Kewenangan tersebut dieksekusi oleh pemerintah melalui penerbitan Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013. Sehubungan dengan itu, kehadiran Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013 tersebut merupakan pengakuan pemerintah terhadap upaya manusia mencari kenyamanan dan keamanan sebagaimana diurai di atas. Dengan demikian, Undang-Undang telah mempertegas perlindungan manusia, bukan sebaliknya. Tentu, tidak demikian jika diartikan sebaliknya kehadiran UndangUndang Nomer 17 tahun 2013 dipandang sebagai upaya pengekan, pembatasan oleh pemerintah tetapi justru penegasan kembali terhadap sifat dasar manusia tersebut dilindungi.

Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomer 17 Tahun 2013 menghambat pelaksanaan tujuan Ormas dan bertentangan dengan Pasal 28 A, Pasal 28C ayat (2), Pasal 18 E ayat (3) UUD NRI 1945. Sebelum ahli menjelaskan tentang bertentangan atau tidak, agar lebih gampang memahami maka ahli mengajukan pertanyaan sederhana, apakah hukum yang dimaksud dalam UUD NRI 1945 itu adalah undangundang beserta peraturan pelaksanaannya sebagaimana dianut dalam tradisi negeri kontinental atau hukum yang dimaksud adalah putusan pengadilan berikut yurisprudensinya sebagaimana dimaksud negeri-negeri Anglo Saxon?

Indonesia bukan negeri Belanda, dan bukan pula Amerika, kita ini hidup di negeri Indonesia sebagai Warga Negara Indonesia, untuk itu ahli berpandangan bahwa hukum yang dimaksud dalam U U D N RI 1945 itu bukan semata-mata sebatas undang-undang beserta

seperangkat peraturan pelaksanaannya, bukan pula sebatas pada putusan pengadilan berikut yurisprudensi nya, dan bukan pula kedua-duanya tetapi mengi ngat Negara Indonesia terdiri dari gelaran pula besar dan kecil, masyarakat beragam karakter sosial budayanya, beragam etnik dan rasnya, maka hukum yang baik adalah hukum yang mencakup dan tidak tercerabut dari akar sosial budaya atau hukum tidak terlepas dari faktor sosial budaya dimana hukum itu ada, yaitu Indonesia (*not separated from its social, cultural where it's existence*). Dengan pemahaman demikian ini, setiap perilaku manusia, orang, demikian pula ormas-ormas harus menginternalisasikan dan mengekspresikan setidaknya Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013 tersebut.

Dalam konteks filosofi negeri Indonesia sebagaimana tersurat dan tersirat pada ungkapan Alam Terkembang Jadi Guru, maka keseluruhan isi alam raya ini telah memiliki tatanan masing-masing. Maknanya, janganlah orang, ormas, manusia pun ketika makhluk Tuhan yang memiliki kebebasan yang serba se sebagaimana disebut dimuka, ternyata juga tidak bebas dari tatanan alam raya ini. Alam laut memiliki tatanan tersendiri, alam hutan memiliki tatanan tersendiri, alam angkasa memiliki tananan tersendiri, alam sosial memiliki tatanan tersendiri, semua itu adalah kenyataan yang tak terhindarkan. Impilkasi konstitusionalitasnya, manusia, orang, ormas baik yang lahir di Indonesia maupun bukan di Indonesia, namun berada di Indonesia, maka mereka tidak terhindar dari nilai-nilai ke Indonesiaan sehingga mereka harus berguru kepada alam untuk menginternalisasikan kedalam alam pikiran dan mengekspresikan nilai-nilai yang dimaksud Pasal 5 huruf c pada perilaku manusia, orang, ormas yang sesuai faktor sosial budaya dimana manusia, orang, ormas itu ada. Dengan demikian, tidak ada satupun manusia, orang, ormas yang tidak terlepas dan tercerabut dari akar sosial budaya dimana ia berada.

Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013 mengingkari dan mengebiri Pasal 28 C dan Pasal 28 E ayat (3) U U D N RI 1945. Ada sebuah teori yang telah menjadi pengetahuan umum (*taken for granted*) bahwa keberadaan makhuk Tuhan di permukaan bumi ini serba berbeda dan beragam secara primordial maupun berbeda dan beragam karena pilihan-pilihan kepentingannya. Perbedaan dan keberagaman itu secara antropologis menimbulkan hubungan antarkelompok dalam kondisi potensi konflik, dalam teori konflik jika potensi konflik itu dibiarkan maka kondisi potensi konflik akan meningkat ke satu tingkat lebih tinggi ketegangannya menj adi kondisi pra-konflik dan jika kondisi pra-konflik dibiarkan maka akan terjadi sengketa yang akan menghadirkan atau akan kehadiran pihak ketiga. Artinya, ketika keberadaan kelompok-kelompok itu masih berada di tataran potensi seharusnya telah dipersiapkan pranata agar potensi naik ke kondisi pra-konflik, jika kondisi pra-konflik maka disediakan pranata penyelesaian pra-konflik, demikian seterusnya disediakan pranata penyelesaian konflik terhadap kondisi konflik, dan pranata berikutnya di saat perbedaan dan keberagaman tersebut sampai pada sengketa.

Implikasi konstitusionalitasnya, pemerintah melalui Undang-Undang Nomer 17 Tahun 2013 telah mengakui keberadaan seperangkat pranata yang disediakan oleh ormas itu sendiri dan jika menginjak pada sengketa, maka kehadiran pihak ketiga baik diminta atau tidak diminta hadir untuk menyelesaikan merupakan konsekuensi logis dari tahapan antropologis. Dengan pemahaman demikian, maka kehadiran Pasal 57 dan 58 Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013 tersebut justru memberi ruang kemudahan akan jenjang penyelesaian jika hubungan antarorang dalam ormas atau antarormas yang berbeda dan beragam tersebut telah sampai pada kondisi sengketa.

Pasal 1 angka 1, Pasal 4, dan Pasal 39 Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013 saling bertentangan sehingga tidak memberikan kepastian hukum dan merugikan kepentingan konstitusional Pemohon sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Ormas sebagai Badan Hukum dan karena sifatnya digolongkan kedalam Badan Hukum Privat, meskipun Bukan Perseroan Terbatas, dapat mendirikan badan usaha untuk memperoleh keuntungan materiil namun keuntungan materiil yang diperoleh bukan merupakan tujuan utama sebagaimana Perseroan Terbatas, yaitu mencari kekayaan untuk memperkaya pengurus tetapi sebagai sarana untuk memajukan kegiatan ormas itu sendiri sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar dan Rumah Tangga masing-masing ormas dimaksud.

Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan. Ormas bersifat sukarela, sosial, mandiri, nirlaba, dan demokratis. Oleh sebab itu, implikasi konstitusionalitasnya, kehadiran Undang-Undang Nomer 17 tahun 2013 tidak bertentangan KUH Perdata. Dengan demikian, pemerintah melalui Undang-Undang dimaksud justru memberi penegasan dan kemudahan-kemudahan bagi ormas yang akan memajukan kegiatannya.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, secara substantif Norma Hak Asasi Manusia telah terakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, (2) ia merupakan ekspresi nilai-nilai keIndonesiaan sehingga selain mempunyai kekuatan hukum mengikat juga tidak tercerabut dari akar sosial budaya bangsa Indonesia. Selain itu, direkomendasikan bahwa hendaknya setiap pembuat peraturan perundang-undangan hendaknya memuat norma Hak Asasi Manusia Manusia mengingat Hukum itu untuk manusia.

5. DAFTAR PUSTAKA

Dalam konteks Internasional, pemerintah telah meratifikasi beberapa konvensi internasional tentang HAM, diantaranya: 1) UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Ratifikasi Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women;

Guru Besar Ilmu Hukum dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Ketua Umum Asosiasi Pimpinan Perguruan Tinggi Hukum Indonesia

- UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Ratifikasi Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment for Punishment;
- UU No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Ratifikasi Convention on The Elimination of All Forms Racial Discrimination;
- UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan ratifikasi International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR); 5) UU No 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Ratifikasi International Covenant on Civil and political Rights (ICCPR).
- Harsono, Boedi. (1999). *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Mahfud, Moh.(2005). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- . (2006). *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Rahardjo, Satjipto.(2002).*Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Manan, Abdul. (2005, September).HAM dalam Universal Declaration of Human Rights, UUD 1945 dan Islam.*Majalah Varia Peradilan*, 26