

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Hak Asasi Manusia (HAM) menurut pasal 1 ayat 1 UU. No. 39 tahun 1999 yaitu seperangkat hak yang melekat pada hakikatnya dengan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia (Wibowo, 2010, hlm.19). Maka dapat dikatakan bahwa hak asasi manusia tersebut adalah hak-hak dasar yang melekat pada semua manusia dan harus diperoleh oleh setiap manusia yang bukan merupakan hak yang diperoleh dari pemberian negara.

Jaminan mengenai hak dasar manusia kembali diingatkan dan dinyatakan oleh H.G.Wells dalam bukunya *On The Right Man* (1939-1940). Kemudian hal tersebut disambut oleh Presiden Amerika F.D. Roosevelt pada awal Perang Dunia II tahun 1941 yang menyerukan akan perlunya kebebasan berbicara, kebebasan beragama, kebebasan dari kemiskinan, dan kebebasan dari rasa takut atau ancaman umat manusia (Alkatiri, 2010, hlm.17). Dari pernyataan tersebut maka terlihat bahwa hak asasi manusia mengalami perkembangan dan mendapat perhatian dari berbagai pihak yang peduli terhadap keadaan kemanusiaan di dunia.

Wacana mengenai hak asasi manusia di dunia Internasional pun terus mengalami perkembangan dan menjadi bahasan yang penting setelah Perang Dunia II. Hal tersebut disebabkan pada tahun-tahun sesudah berakhirnya Perang Dunia II merupakan suatu keadaan yang membawa banyak penderitaan bagi jutaan manusia dan juga menyebabkan hancurnya tata hukum dan tata sosial masyarakat di negara-negara yang terlibat di Perang Dunia II. Perang Dunia II juga menimbulkan suatu dampak yang mengakibatkan ketidaktertanggungannya nilai-nilai materil, spiritual, dan moril di negara-negara tersebut. Maka keadaan itu

yang kemudian membuat banyak orang mulai berpikir mengenai cara apakah yang dapat menyelamatkan umat manusia terhadap berulangnya bencana perang yang sebelumnya telah mereka alami.

Dampak-dampak yang ditimbulkan dari Perang Dunia II kemudian menjadi salah satu faktor pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1945. Perserikatan Bangsa-Bangsa menjadi salah satu organisasi dunia yang mempunyai perhatian besar terhadap penegakan hak asasi manusia di dunia terbukti dengan terbentuknya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada tahun 1948. Adapun pada awalnya Hak Asasi Manusia (HAM) hanya berada di negara-negara maju. Akan tetapi pada perkembangannya hak asasi manusia pun mulai berkembang secara meluas hingga negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Indonesia pun mau tidak mau sebagai salah satu anggota PBB harus menerimanya untuk ratifikasi instrument HAM internasional sesuai dengan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta kebudayaan Bangsa Indonesia.

Keberadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia pun sesungguhnya tersirat dalam UUD 1945, namun belum tercantum secara transparan. Akan tetapi setelah dilakukannya amandemen I sampai dengan IV pada UUD 1945 ketentuan tentang HAM tercantum pada pasal 28 A – 28 J. Secara historis, bangsa Indonesia dalam UUDS 1950 banyak memuat pasal-pasal mengenai HAM yang lebih banyak dibandingkan dengan UUD 1945. Namun pada saat itu, Konstituante yang terbentuk melalui pemilihan umum pada tahun 1955 dibubarkan berdasarkan keputusan Keppres Nomor 150 tahun 1959 pada tanggal 5 Juli 1955. Maka secara otomatis hal ini mengakibatkan bangsa Indonesia kembali ke UUD 1945 sebagai dasar negaranya (Muladi, 2005, hlm.3).

Pemaparan-pemaparan di atas mengenai keberadaan HAM di Indonesia memberikan suatu potret bahwa perkembangan HAM di Indonesia mengalami dinamika yang fluktuatif. Perkembangan HAM sangat dipengaruhi oleh kekuatan suatu periode pemerintahan di Indonesia diantaranya perkembangan HAM pada masa awal kemerdekaan (1945-1950) yang mulai mewedahi bagi adanya perlindungan dan penghormatan atas HAM. Masa pemerintahan

Demokrasi Parlementer (1950-1959) yang ditandai dengan berlakunya UUDS 1950 merupakan suatu masa dimana pemikiran dan aktualisasi HAM mengalami fase “Pasang” dan merupakan masa “bulan madu” nya kebebasan. Hal tersebut terlihat dari beberapa indikator-indikator sebagai berikut (Manan,2001, hlm.32) :

1. Semakin banyaknya lahir partai-partai politik dengan beragam ideologinya masing-masing;
2. Kebebasan pers sebagai salah satu pilar demokrasi betul-betul menikmati kebebasannya;
3. Pemilihan umum sebagai pilar lain dari demokrasi berlangsung dalam suasana kebebasan, fair dan demokrasi;
4. Parlemen atau dewan perwakilan rakyat sebagai representasi dari kedaulatan rakyat menunjukkan kelas dan kinerjanya sebagai wakil-wakil rakyat dengan melakukan pengawasan yang semakin efektif terhadap eksekutif;
5. Wacana dan pemikiran tentang HAM memperoleh iklim yang kondusif, sejalan dengan tumbuhnya sistem kekuasaan yang menenggang kebebasan.

Kelima indikator tersebut memperlihatkan bahwa masalah HAM merupakan hal yang dianggap sangat penting dan merupakan unsur yang tak dapat terpisahkan dari sistem negara konstitusional. Akan tetapi, keadaan “pasang” HAM pada masa pemerintahan Demokrasi Parlementer tidak berlangsung lama. Hal tersebut disebabkan oleh keputusan presiden yang membubarkan konstituante dan berlakunya kembali UUD1945 sehingga Indonesia memasuki masa pemerintahan Demokrasi Terpimpin (1959-1966).

Akan tetapi isu mengenai HAM mulai ramai dibicarakan dan mendapat perhatian yaitu pada masa pemerintahan Orde Baru (1967-1998). Pengharapan-pengharapan masyarakat terhadap HAM yang lebih baik di Indonesia pada masa orde baru dengan memberikan keleluasaan hak sipil dalam hukum pada kenyataannya belum dapat terwujud. Hal tersebut sesuai dengan pengamatan Soetandyo Wignyosoebroto dalam artikel berjudul *Sifat Melawan Hukum Material dan Implikasinya terhadap HAM Kolektif Atas Pembangunan di Indonesia*, (Muladi, 2009, hlm. 24-25) yaitu :

Dalam konteks keindonesiaan, realitas sosial dan hukum Indonesia selama era Orde Baru, fungsionalisasi hukum sebagai suatu sistem instrument sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara, telah terbelokkan secara sistematis ke arah yang berbeda dari konsep

dasarnya. Dalam kenyataannya, yang tampak adalah fenomena fungsionalisasi hukum untuk sekedar menjaga ketertiban dan mengamankan kepentingan penguasa, serta mengoptimalkan fungsi hukum pada upaya melindungi dan melanggengkan suatu kondisi masyarakat yang hanya menguntungkan bagi kelompok elit yang berkuasa dengan mengorbankan ketentraman dan kepentingan sebagian besar warga negara.

Dari pemaparan pendapat yang dikemukakan oleh Soetandyo Wignyoebroto selaku pengamat hukum di Indonesia pada masa Orde Baru memperlihatkan bahwa pelaksanaan hukum pada masa itu belum dilakukan dengan baik. Keadaan tersebut masih mempertimbangkan kepentingan dari pihak-pihak tertentu, salah satunya yaitu pemerintahan yang berkuasa. Hal tersebut kemudian sejalan dengan penegakan HAM di Indonesia pada masa Orde Baru yang belum terwujud.

Bahkan pada masa-masa tahun 1970-1980an, masyarakat Indonesia mulai mengalami keprihatinan terhadap supremasi hukum di Indonesia sebagai reaksi atas banyaknya kasus pelanggaran HAM di Indonesia (Manan, 2001, hlm. 47). Berikut ini merupakan beberapa kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia pada pemerintah Orde Baru, diantaranya Kasus DOM Aceh (1989-1998), Kasus Balibo dan Santa Cruz di Timor Timur (1975 dan 1991), Kasus Tanjung Priuk dan Kasus Talangsari (Lampung).

Beberapa kasus-kasus di atas menunjukkan bahwa pada pemerintahan Orde Baru dihadapkan kembali pada keadaan bahwa HAM sudah tidak di hormati, dilindungi bahkan ditegakkan. Sebagaimana dijelaskan dalam DUHAM yang menjadi alat untuk memproses pelanggaran HAM untuk semua individu, masyarakat, dan negara. Adapun fokus DUHAM adalah hak hidup, kebebasan dan keamanan, larangan anti perbudakan, anti penganiayaan, anti kekerasan dan kesewenangan, hak pemeriksaan di pengadilan, hak kebebasan bergerak, hak harta benda, hak kebebasan berpikir, beragama, mengembangkan pendapat dan pikiran, hak berkumpul dan berserikat, hak atas pekerjaan, hak layak hidup, serta hak atas pendidikan ( Alkatiri, 2010, hlm. 24 dan 26).

Pada masa pemerintahan Orde Baru, penguasa menganggap bahwa HAM merupakan produk Barat yang bersifat individualis. Hal itu pun selaras dengan keadaan pemerintah Indonesia pada masa orde baru yang memacu pembangunan ekonomi dengan menggunakan slogan “pembangunan”, pemerintah orde baru beranggapan bahwa upaya pemajuan dan perlindungan HAM merupakan penghambat “Pembangunan” . Sikap pemerintahan Orde Baru yang mengatakan bahwa HAM merupakan produk pemikiran barat yang tidak sesuai dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila (Manan, 2001, hlm. 28).

Keberadaan dan perkembangan HAM pada masa Orde Baru pun terus mengalami kemunduran terbukti dengan beberapa pelanggaran-pelanggaran kemanusiaan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap lawan politik, masyarakat, atau golongan yang dianggap mengancam kestabilan kekuasaannya. Selain itu, terjadi pula perampasan hak sipil yang terdominasi dengan pihak militer. Pelanggaran-pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang terjadi pada pemerintahan orde baru memperlihatkan bahwa pada masa tersebut merupakan suatu masa dimana perkembangan hak asasi manusia di Indonesia mengalami kemunduran.

Keadaan Indonesia pada pemerintahan Orde Baru yang dapat dikatakan krisis hak asasi manusia. Pada saat itu, tidak terlihat lagi perkembangan hak asasi manusia yang pada masa Demokrasi Parleментар pernah mengalami kemajuan. Akan tetapi, hal yang menjadi menarik yaitu pada tahun 1993, Presiden Soeharto sebagai pemimpin pemerintahan orde baru mendirikan suatu lembaga independen berupa Komisi Nasional. Lembaga tersebut berdiri berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993, tentang Pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yaitu suatu lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia (Muladi, 2009, hlm.43).

Pendirian Komisi Nasional HAM oleh pemerintahan orde baru tersebut kemudian memberikan suatu kesenjangan dimana lembaga tersebut didirikan oleh presiden yang pada saat itu banyak sekali melakukan pelanggaran HAM di Indonesia. Keadaan tersebut menjadi suatu ironi bagi Komisi Nasional HAM dan pemerintahan orde baru terlebih mengenai kinerja Komisi Nasional HAM pada masa pemerintahan presiden orde baru. Selain itu, tidak sedikit masyarakat yang mengetahui bahwa Komisi Nasional HAM telah berdiri sejak masa pemerintahan Presiden Soeharto.

Adapun kemudian suatu hal yang menjadi unik dalam pembentukan Komisi Nasional HAM yaitu legitimasi berupa TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM, Undang-Undang Nomor 39 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Dimana ketiga ketetapan tersebut mengatur kinerja dan kedudukan Komisi Nasional HAM dalam sistem pemerintahan Indonesia baru di sahkan pada masa reformasi. Hal tersebut disebabkan pada masa pemerintahan orde baru Komisi Nasional HAM didirikan hanya berdasarkan keputusan Presiden yang dapat dikatakan kontroversi mengenai alasan didirikannya.

Keberadaan Komisi Nasional HAM pun menjadi menarik untuk dikaji dimana selain lembaga tersebut didirikan oleh penguasa di masa orde baru. Diawal berdirinya Komisi Nasional HAM sudah menimbulkan suatu pertanyaan apakah Komisi Nasional HAM dapat melaksanakan tugasnya untuk menegakkan HAM atau hanya sebagai jawaban dari sebuah tekanan yang dialami oleh pemerintahan orde baru sebagai salah satu negara anggota PBB. Hal tersebut kemudian pada akhirnya membuat sebagian masyarakat yang peduli terhadap keberadaan HAM di Indonesia berasumsi bahwa keberadaan Komisi Nasional HAM pada masa orde baru hanya sebagai “produk” untuk lepas dari tekanan-tekanan tersebut.

Berdasarkan pemaparan tersebut maka terdapat suatu permasalahan yang perlu dikaji mengenai suatu lembaga yang bertugas menegakkan HAM pada masa orde baru. Sedangkan, tugas dari Komisi Nasional HAM yaitu pengkajian, penelitian, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia yang juga harus

dilakukannya terhadap pemerintahan orde baru. Pendirian Komisi Nasional HAM tersebut seharusnya merupakan suatu cara pemerintah dalam mengatasi berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia begitu pun pada pemerintahan orde baru, akan tetapi seperti yang kita ketahui pada saat itu masih banyak pelanggaran HAM yang terjadi salah satunya yaitu kerusuhan pada tanggal 27 Juli 1996 dimana pada saat itu Komnas HAM sudah berdiri.

Komisi Nasional HAM yang kemudian mendapatkan penguatan pada masa reformasi dengan disahkannya beberapa undang-undang yang mengkaji tentang HAM. Penguatan-penguatan tersebut diantaranya yaitu dengan dibuatnya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan HAM sebagai rambu-rambu, seperti UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, ratifikasi terhadap instrument internasional tentang HAM, UU No. 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM yang memungkinkan dibukanya kembali kasus-kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu, serta pemberantasan praktek KKN (Muladi, 2009, hlm. 51).

Berdasarkan penguatan-penguatan dengan dibuatnya beberapa Undang-Undang mengenai HAM, diharapkan Komisi Nasional HAM dapat semakin kuat dalam menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada pemerintahan orde baru. Akan tetapi, pada kenyataannya sekarang masih banyak kasus pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada pemerintahan orde baru belum terselesaikan.

Hal tersebut yang menjadi ketertarikan saya untuk mengkaji mengenai bagaimana Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada pemerintahan orde baru dengan mengkaji kinerja Komisi Nasional HAM dari tahun 1993 sampai dengan 2006. Adapun pemilihan rentang tersebut yaitu dikarenakan pada tahun 1993 merupakan tahun awal berdirinya Komisi Nasional HAM sedangkan pada tahun 2006 merupakan tahun dibatalkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 oleh Mahkamah Konstitusi mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka saya menentukan rumusan masalah yaitu “Bagaimana peranan Komisi Nasional HAM tahun 1993-2006 dalam upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada pemerintahan Orde Baru?”. Adapun pertanyaan penelitian yang saya kaji yaitu :

1. Mengapa Komisi Nasional Hak Asasi Manusia di Indonesia berdiri pada tahun 1993?
2. Bagaimana perbandingan kinerja Komisi Nasional HAM tahun 1993-1998 dengan kinerja Komisi Nasional Tahun HAM tahun 1999-2006 dalam penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada pemerintahan Orde Baru ?
3. Bagaimana peranan tokoh pemimpin Komisi Nasional HAM terhadap kebijakan yang mendorong penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada pemerintahan Orde Baru?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah yang saya ajukan di atas, adapun tujuan penelitiannya yaitu untuk :

1. Mengidentifikasi alasan Komisi Nasional HAM berdiri pada tahun 1993.
2. Menganalisis perbandingan kinerja Komisi Nasional HAM tahun 1993-1998 dengan kinerja Komisi Nasional HAM tahun 1999-2006 dalam upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada pemerintahan orde baru.
3. Menganalisis peranan tokoh pemimpin Komisi Nasional HAM terhadap kebijakan yang mendorong penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada pemerintahan Orde Baru ?



#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan harapan memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis. Secara teoritis dengan penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan mengenai upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada pemerintahan Orde Baru oleh Komisi Nasional HAM (1993 – 2006). Secara praktis penelitian ini diharapkan memberikan manfaat untuk :

1. Wahana menambah pengetahuan dan wawasan terhadap lembaga-lembaga yang berdiri pada masa pemerintahan orde baru yaitu dengan mengkaji upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada pemerintahan Orde Baru oleh Komisi Nasional HAM tahun 1993 – 2006.
2. Menambah khasanah ilmu pengetahuan dalam bidang kemanusiaan.
3. Media informasi mengenai upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia oleh Komisi Nasional HAM.
4. Memberikan kontribusi dalam memahami pemerintahan Orde Baru tidak hanya dari aspek politik dan militernya, akan tetapi juga dari aspek kemanusiaan.
5. Salah satu referensi dalam materi mata pelajaran Sejarah di SMA kelas XII yang sesuai dengan SKKD yaitu menganalisis perkembangan pemerintahan Orde Baru.

#### **E. Struktur Organisasi Skripsi**

Adapun sistematika dari penulisan karya tulis ilmiah ini diantaranya yaitu sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan berisi latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur organisasi skripsi.

Bab II Kajian Pustaka mempunyai peran yang sangat penting dan berfungsi sebagai landasan teoretik dalam menyusun pertanyaan penelitian dan tujuan.

Bab III Metode Penelitian berisi mengenai penjabaran yang rinci mengenai metode penelitian yang dipakai dalam melakukan penelitian yaitu Heuristik, Kritik, Interpretasi, dan Historiografi.

Bab IV Peranan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 1993-2006 berisi pembahasan yang terdiri dari dua hal utama yaitu pengolahan atau analisis data untuk menghasilkan temuan berkaitan dengan masalah penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, dan pembahasan atau hasil temuan.

Bab V Kesimpulan dan Rekomendasi menyajikan penafsiran dan pemaknaan peneliti terhadap hasil analisis temuan penelitian. Ada dua alternatif cara penulisan kesimpulan, yakni dengan cara butir demi butir, atau dengan cara uraian padat.