

DISKRIMINASI RASIAL DAN ETNIS SEBAGAI PERSOALAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

Hesti Armiwulan

Dosen Fakultas Hukum Universitas Surabaya,
Jalan Raya Kalirungkt, Surabaya 60293
email : hestiarmi@gmail.com

Abstract :

The Republic of Indonesia already had commitment to respect and uphold human rights that stipulated in The Constitution of Republic of Indonesia 1945. One of the constitutional rights is everyone have the rights to free from discrimination. The issue of potential racial discrimination occurred in Indonesia, considered the amount of population in Indonesia is too many, a lot of different ethnic, racial and ethnic groups (multi-ethnic) and educational level is still relatively low as well as a lot of them are poor persons . The effort to eliminate racial discrimination is law protection and law enforcement as well as increasing awareness to respect human dignity.

Keywords : Constitution, Human Rights, Law, Equality, Non discrimination, Justice, Multiculture, Ethnic, Racial Discrimination.

Abstrak :

Komitmen Negara Republik Indonesia untuk menghormati dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu hak konstitusional yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif. Diskriminasi rasial sangat potensial terjadi di Indonesia mengingat jumlah penduduk yang sangat besar dengan berbagai suku bangsa, ras dan etnis ditambah tingkat pendidikan yang relatif masih rendah serta kondisi social ekonomi yang kurang mampu. Untuk menghentikan praktik diskriminasi rasial harus ada jaminan perlindungan hukum yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan-perundang-undangan sekaligus dengan penegakan hukum serta upaya membangun kesadaran tentang pentingnya saling menghormati harkat dan martabat manusia.

Kata Kunci : Konstitusi, Hak Asasi Manusia, Hukum, Kesetaraan, Anti Diskriminasi, Keadilan, Multikultur, Ras Dan Etnis, Diskriminasi Rasial.

A. Pendahuluan

Negara Republik Indonesia telah memberikan jaminan perlindungan untuk bebas dari perlakuan yang diskriminatif sebagai hak konstitusional yang ditentukan dalam Pasal 28I Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun dalam praktik masih dijumpai

adanya perlakuan yang diskriminatif khususnya terhadap kelompok rentan¹, kelompok minoritas² juga kelompok-kelompok masyarakat yang termarginalkan.³ Berbagai gerakan menentang diskriminasi secara sistimatis dan terus menerus dilakukan. Pada prinsipnya mereka menuntut adanya jaminan perlindungan hukum dan pemenuhan

1. Istilah kelompok rentan digunakan dalam Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 165, TLN Nomor 3886. Lihat Penjelasan Pasal 5,.

2. Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan The International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)*, UU Nomor 12 Tahun 2005, LN Tahun 2005 Nomor 119, TLN Nomor 4558..

3. Marginal diterjemahkan sebagai "berkenaan dengan tepi atau pinggir" lihat dalam Peter Salim, *Advanced English-Indonesian Dictionary*, Third Edition, Jakarta, Modern English Press, 1991..

hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif.

Dalam terminologi hak asasi manusia, prinsip kesetaraan dan anti diskriminasi merupakan ciri khas dari hak asasi manusia. Prinsip kesetaraan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 1 Universal Declaration of Human Rights (UDHR) sebagai berikut : “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood”. Dalam ketentuan Pasal 1 UDHR tersebut dapat dipahami tentang prinsip kebebasan, kesetaraan dan persaudaraan. Hal ini berarti bahwa dalam kehidupan individu maupun kehidupan sosialnya setiap orang mempunyai kedudukan yang setara satu dengan yang lain.

Sedangkan prinsip antidiskriminasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Universal Declaration of Human Rights, dengan tegas dijelaskan bahwa setiap orang berhak atas semua hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang diatur dalam Deklarasi tanpa adanya kekecualian atau perbedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran, ataupun kedudukan. Dengan kata lain dalam perspektif hak asasi manusia tidak boleh ada perlakuan diskriminatif yang ditujukan kepada kelompok masyarakat tertentu.

Penegasan mengenai prinsip kesetaraan dan antidiskriminasi dalam pelaksanaan hak asasi manusia dapat juga dicermati dalam instrumen hukum internasional tentang hak asasi manusia antara lain adalah The International Covenant on Economic, Social and Culture Right yang telah diratifikasi oleh

Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005⁴ dan juga The International Covenant on Civil and Politic rights yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005.⁵

Uraian-uraian di atas yang menegaskan mengenai prinsip kebebasan, kesetaraan, persaudaraan dan antidiskriminasi sebagai ciri khas dari hak asasi manusia, menunjukkan bahwa dalam terminologi hak asasi manusia segala bentuk tindakan/perlakuan diskriminatif merupakan pelanggaran hak asasi manusia.

Dari berbagai persoalan diskriminasi yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat yang cukup sensitif di Indonesia dan berpotensi sebagai sebab terjadinya konflik antara lain adalah diskriminasi rasial⁶ atau diskriminasi atas dasar etnis serta diskriminasi yang berbasis pada agama dan kepercayaan. Beberapa kasus yang berawal dari isu rasial yang menimbulkan konflik bahkan menjadi sebuah tragedi kemanusiaan di Indonesia antara lain adalah Kasus kerusuhan Mei Tahun 1998,⁷ kasus di Sambas-Kalimantan Barat pada Tahun 1998 – 1999,⁸ juga kasus di Sampit-Kalimantan Tengah pada Tahun 2001.⁹

Geografis Indonesia yang sangat luas, besarnya jumlah penduduk di Indonesia dengan beragam suku atau etnis menyebabkan Indonesia sangat rentan dengan konflik yang bernuansa ras dan etnis. Dengan adanya perbedaan diantara suku bangsa tersebut ditambah dengan kesenjangan sosial dan ekonomi, kemiskinan masih relatif tinggi, serta diskriminasi ras dan etnis yang timbul di dalam masyarakat seringkali menyebabkan gesekan-gesekan yang dapat memicu terjadinya kerusuhan sosial di tengah

4. Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Culture Right (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)*, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, LN Tahun 2005 Nomor 118, TLN Nomor 4557.

5. Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Politic Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, LN Tahun 2005 Nomor 119, TLN Nomor 4558. Lihat juga pendapat Gudmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance* atau *Hak Asasi dan Good Governance*, terj. Rini Adriati, Jakarta, Raoul Wallenberg Institute dan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, hlm 21.

6. Lihat Ester I. Jusuf dan Ferdi R. Srivanto, *Rasisme: Dokumentasi dokumen-dokumen internasional tentang Rasisme*, Jakarta, Solidaritas Nusa Bangsa, hlm 18.

7. Sebagaimana dikemukakan oleh Jemma Purdey, *Anti-Chinese Violence in Indonesia, 1996 – 1999*, Singapore, Singapore University Press, 2006, hlm.ix, In mid May 1998 brutal violence raged through Jakarta, Solo, Medan and other cities of Indonesia.

8. HRWG team (ed), Nancy Slamet (english version), *Unveiling: Racial Discrimination and Impunity in Indonesia*, Jakarta, Human Rights Working Group (HRWG), 2008, hlm.24..

9. *Ibid*, hlm.25. Ethnic conflict between Dayak and Madura groups occurred on 18 February 2001 in Sampit city, Central Kalimantan..

masyarakat. Diskriminasi ras dan etnis yang timbul di tengah masyarakat ini antara lain disebabkan karena stigma yang berkembang di dalam masyarakat terhadap suatu kelompok tertentu ataupun sebagai akibat dari adanya sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia, baik pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah yang bersifat diskriminatif.

Selain tiga contoh mengenai praktik diskriminasi Ras dan Etnis yang berkembang menjadi konflik yang berkepanjangan, tentunya masih ada konflik-konflik yang berbasis pada persoalan ras dan etnis lainnya yang terjadi di Indonesia. Begitu pula halnya dengan masyarakat adat di berbagai wilayah Indonesia yang karena faktor kemiskinan atau ketidakberdayaan ekonomi menyebabkan mereka tidak dapat menikmati hak-hak asasi manusia yang dijamin oleh Negara dan Peraturan Perundang-Undangan.

Dari hasil pengamatan penulis dan juga merujuk pada hasil penelitian Herdi Sahrasad, ada beberapa sebab terjadinya konflik antar etnis, yaitu sebagai berikut:

Pertama, masalah kekerasan rasial atau konflik antaretnis adalah masalah yang lebih banyak berhubungan dengan kebijakan pemerintah yang diskriminatif, dan bukannya semata-mata masalah sentimen antaretnis itu sendiri. *Kedua*, konflik antaretnis terjadi karena masalah yang menyangkut hubungan kekuatan ekonomi-politik. Orang atau kelompok yang mempunyai kekuatan politik bisa mempertukarkan kekuatan politiknya dengan keuntungan ekonomi, sebaliknya pihak yang mempunyai kekuatan ekonomi dapat mempertukarkan kekuatan ekonominya untuk mendapatkan perlindungan atau fasilitas politik. Kolusi dan perkoncoan di kalangan kelompok-kelompok dominan ini jelas menguntungkan mereka, dan di sisi lain mengorbankan kelompok masyarakat pada umumnya yang secara

terbuka menunjukkan adanya praktik diskriminasi. *Ketiga*, kemungkinan untuk memakai potensi pertentangan antar etnis sebagai instrumen untuk politik "divide at impera" kepentingan kekuasaan harus dikikis habis. Politik memecah belah itu jelas tidak membawa keuntungan apapun bagi negara dan masyarakat, selain keuntungan bagi pemegang kekuasaan, dan jelas bertentangan dengan niat para pendiri Republik ini.¹⁰

Mengenai fakta adanya dugaan terjadinya perlakuan diskriminatif dapat dicermati dari data pengaduan masyarakat yang terkait dengan persoalan diskriminasi Ras dan Etnis yang disampaikan kepada Komnas HAM.¹¹ Data sebagaimana dimaksud diambil tahun 2010¹² berjumlah 64 pengaduan dan pada Tahun 2011¹³ ada 44 pengaduan. Data tersebut diperoleh pada saat penulis masih menjadi anggota Komnas HAM. Dengan demikian artikel ini akan menguraikan permasalahan sebagai berikut: Pertama, Diskriminasi Ras dan Etnis Menciderai Pluralisme dan Multikultur di Indonesia; Kedua, Potret Penegakan Hukum terhadap Diskriminasi Rasial; Ketiga, Upaya Menghapus Diskriminasi Rasial di Indonesia.

B. Pembahasan

1. Diskriminasi Ras dan Etnis Menciderai Pluralisme dan Multikultur di Indonesia

Kondisi kemajemukan atau pluralitas merupakan sesuatu yang tidak bisa dihindari. Indonesia, sebagai negara kepulauan, memang sejak awal sudah menjadi Negara-bangsa yang terdiri dari multi ras, multi etnis, multi agama, dan multi budaya. Berbagai peristiwa sejarah telah mendorong terjadinya proses integrasi sosial yang menghasilkan kemajemukan bangsa Indonesia. Berdasarkan sensus tahun 2000 tercatat ada 101 suku bangsa di Indonesia dengan jumlah total penduduk 201.092.238 jiwa sebagai

10. Herdi Sahrasad (Herdi Tri Nurwanto), 2010, dalam disertasinya berjudul "*Polarisasi Sosial dan Kekerasan Politik: Studi Tentang Kesenjangan Pribumi Muslim dan Etnis Tionghoa Di Indonesia Era Orde Baru 1966-1998*", Yogyakarta, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, hlm. 554-556.

11. Komnas HAM, 2012, Draft Kompilasi Laporan Undang-Undang Noor 40 Tahun 2008, Sub Komisi Pemantauan dan Penyeidikan.

12. Tahun 2010 tercatat ada 64 (enam puluh empat) yang diterima oleh Komnas HAM, di antara kasus tersebut adalah masalah penyegelan maupun pengrusakan rumah ibadah, tindakan MUI Kabupaten yang mengeluarkan Fatwa sesat terhadap Ahmadiyah, Penghlmang-hlmangan kegiatan beribadah seperi yang terjadi di Lubuk Linggau, NTT, Bogor, Bekasi, dan Takalar.

13. Tahun 2011 ada 44 (empat puluh empat) yang diterima, diantaranya penurunan patung Budha di Tanjung Balai.

warganegara.¹⁴

Konsepsi kebangsaan Indonesia merupakan suatu usaha untuk mencari persatuan dalam perbedaan. Oleh karenanya tepat kiranya kalau Indonesia disebut sebagai negara persatuan. Pancasila yang merupakan Dasar Negara Republik Indonesia meletakkan dasar kebangsaan sebagai simpul persatuan Indonesia. Suatu konsepsi kebangsaan yang mengekspresikan persatuan dalam keragaman, dan keragaman dalam persatuan (*unity in diversity; diversity in unity*); yang dikenal dengan semboyan 'Bhinneka Tunggal Ika'.¹⁵

Semboyan "*Bhinneka Tunggal Ika*" yang berarti berbeda-beda tetapi tetap satu sangat sesuai dengan *social condition* dan *cultural setting* Indonesia, sebagai ungkapan yang menunjukkan adanya kemauan yang yang serius untuk mewujudkan suatu bangsa dan negara Indonesia yang bersatu dalam keberagaman. Melalui semangat pluralisme dan multikulturalisme, sentralisme yang otoriter sebagai perekat integrasi nasional seharusnya bisa didekonstruksi.¹⁶

Ironinya "masyarakat multikultural Indonesia" ternyata masih belum terwujud di era Reformasi sekarang ini, berbagai peristiwa kekerasan yang terjadi di sejumlah daerah di Indonesia, menunjukkan kecenderungan dan potensi kekerasan antar masyarakat yang multi-etnis dan bangsa sesungguhnya tak pernah benar-benar menurun pasca runtuhnya Orde Baru, masih banyak keterpinggiran yang dialami oleh kelompok-kelompok minoritas. Meskipun reformasi politik memang menghasilkan sejumlah perubahan positif, misalnya lebih menghargai masyarakat adat, namun lanskap kebijakan pemerintah Indonesia tentang multikulturalisme hampir tidak beranjak jauh dari perspektif masa lalu.

Dilihat dari sudut pandang *salad bowl theory*, keberagaman antar etnis di Indonesia merupakan sebuah *salad bowl* yang berisikan etnis-etnis yang berbeda. Etnis-etnis tersebut

dianalogikan sebagai potongan-potongan buah dalam sebuah mangkuk Indonesia yang plural. Potongan buah semangka misalnya tetap menjadi semangka, potongan melon tetap menjadi melon dalam mangkuk Pluralistik Indonesia. Namun menjadi persoalan ketika potongan-potongan yang pluralistik di Indonesia masih terjebak dalam bingkai *racial* dan *stereotype*. Bisa dilihat bagaimana masyarakat Indonesia yang dikenal memiliki nilai-nilai yang mengedepankan toleransi, tapi dalam prakteknya belum bisa dilepaskan dari dominasi mayoritas dan minoritas yang seringkali memicu sikap rasial dan stereotip.¹⁷

Sejauh stereotype atau prasangka ini hanya berada dalam pikiran dan sikap, bukan pada tindakan nyata, maka hal tersebut masih belum bisa dikategorikan sebagai persoalan diskriminasi. Suatu tindakan dikatakan sebagai tindakan yang diskriminatif ketika kategori-kategori pembeda yang dibuat atas dasar stereotyping dan prasangka di atas dipergunakan untuk menghalangi para anggota kelompok yang digolongkan ke dalam kategori-kategori berbeda itu untuk mendapatkan hak yang sama dalam memenuhi berbagai kebutuhan hidup.

2. Potret Penegakan Hukum terhadap Diskriminasi Rasial

Dalam mengatasi dan menangani persoalan pelanggaran hak asasi manusia, penegakan hukum menjadi salah satu instrumen yang sangat diperlukan, dan harus sinergis dengan instrumen-instrumen lainnya. Menurut Ingrid Galuh Mustikawati, berbagai konflik di Indonesia dan negara-negara ASEAN, termasuk konflik etnis yang merupakan konflik horizontal, cenderung terjadi secara sporadis sebagai akibat dari kombinasi berbagai persoalan kebijakan publik, identitas, efektivitas penegakan hukum, tata kelola pemerintahan yang buruk, dan perebutan sumber daya alam/ekonomi.¹⁸

Penegakan hukum memang tidak berdiri

14. Leo Suryadinata dan Evi Nurvida Arifin, 2003, *Penduduk Indonesia*, Jakarta: LP3ES, hlm. 102.

15. *Ibid*, hlm. 41.

16. Achmad Fedyani Syaifuddin, 2006, "Membumikan Multikulturalisme di Indonesia", dalam *Jurnal Antropologi Sosial Budaya ETNOVISI* Vol II, No. I, April 2006. Depok: Departemen Antropologi UI, hlm. 3.

17. Tim Redaksi Impulse, 2010, *Open Source Book: Hubungan Antar Etnis di Yogyakarta, Yogyakarta*, Impulse, hlm. 31-32. Ingrid Galuh Mustikawati, "Perjalanan Penegakan HAM di ASEAN dan Peran Indonesia dalam Mendukung Keberlanjutan

18. AICHR", *Jurnal Demokrasi dan HAM* Vol.9, No.1, Jakarta: The Habibie Center, 2011, hlm. 17.

sendiri, pada tahap *post-conflict peacebuilding* untuk mencegah terjadinya kembali konflik etnis misalnya, instrumen hukum perlu ditopang dengan adanya reformasi di sektor keamanan yang mengedepankan profesionalisme POLRI dan TNI. Hal ini dilakukan melalui upaya mendorong kedua institusi itu untuk dapat berperan dalam kerangka memelihara ketertiban, keamanan dan penegakan hukum dalam masyarakat serta berdasar pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penegakan hukum dalam sebuah konflik etnis yang berskala massif, tentu juga memiliki makna pemulihan keadilan atau *restorative justice*. Pemulihan keadilan ini yang kemudian dapat menopang berlakunya kembali *rule of law*, sebagai syarat penting bagi penguatan demokrasi di masa damai.¹⁹

Untuk mencegah terjadinya konflik etnis, ruang publik perlu dijaga agar bebas dari dominasi etnis tertentu, dan memfasilitasi akses seluruh komponen masyarakat tanpa diskriminasi berdasarkan etnis, ras, maupun agama, hal ini menjadi bagian dari indikator penilaian terhadap kualitas ruang publik tersebut.²⁰ Frans Magnis Suseno juga menegaskan bahwa prakondisi-prakondisi tertentu yang harus diciptakan pemerintah melalui menetapkan kembali kekuatan hukum (*the rule of law*) di mana segenap pelanggaran undang-undang, baik individual maupun masal, selalu ditindak dengan tegas dan tak pernah dibiarkan, Di sini termasuk pengembalian perangkat yudikatif (kehakiman, pengadilan) yang bersih dan kompeten.²¹ Jika negara tidak berhasil menciptakan prakondisi yang mencakup penegakan hukum tersebut, maka Indonesia akan selalu berada di bawah todongan konflik komunal. Konflik etnis, seperti di Kalimantan atau keagamaan, seperti di Maluku dan Poso, sebenarnya lebih merupakan konflik komunal daripada konflik budaya, konflik ideologi, konflik agama. Jika terjadi konflik, semua prasangka komunal akan semakin

memancing berbagai potensi konflik lain, sehingga menjadi sangat berbahaya.²²

Penegakan hukum seharusnya dapat menjamin terwujudnya keadilan dan kepastian hukum yang merupakan misi utama dari penegakan hukum sekaligus merupakan tujuan dari hukum yaitu mewujudkan suatu masyarakat yang memelihara kepentingan umum, yang menjaga hak-hak asasi manusia dan juga menciptakan suatu kehidupan bersama yang adil dan tidak diskriminatif. Penegakan hukum harus mampu memenuhi rasa keadilan masyarakat. Permasalahannya adalah masih belum ada parameter yang digunakan untuk menyatakan bahwa rasa keadilan masyarakat telah terpenuhi.

Pentingnya memberi perhatian terhadap persoalan penegakan hukum (*law enforcing*) kaitannya dengan keadilan dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie yang mewacanakan tentang *teori fiktie*.²³ Indonesia sebagai negara yang menganut sistem civil law seringkali secara serta merta menganut paradigma dan doktrin berpikir yang lazim digunakan dalam sistem civil law yaitu berlakunya *teori fiktie*. Berdasarkan teori ini semua orang dianggap tahu tentang hukum/peraturan perundang-undangan sejak norma tersebut ditetapkan dan mempunyai kekuatan berlaku. Ketidaktahuan seseorang terkait adanya Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang lain tidak dapat membebaskan orang tersebut dari tuntutan hukum. Berdasarkan teori fiktie, maka orang miskin, pendidikan rendah, terpencil di pulau-pulau kecil di seluruh wilayah Nusantara sesuai dengan prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) harus diperlakukan sama oleh hukum dengan orang yang cukup terpelajar, kaya dan tinggal di kota besar. Penerapan *teori fiktie* tidak akan menimbulkan persoalan di negara-negara maju, apalagi wilayah negaranya kecil, tingkat kesejahteraan dan pengetahuan maupun pendidikan masyarakatnya cukup baik dan merata karena dalam masyarakat homogen seperti itu informasi hukum yang

19. *Ibid*, hlm. 15.

20. Lihat Zainal Abidin Bagir et al., 2011, *Pluralisme Kewargaan*, Bandung: Mizan dan CRCS UGM, hlm. 53-54.

21. Frans Magnis Suseno, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Peningkatan Keimanan dan Ketaqwaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa*, Makalah Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan. Denpasar: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, 14 -18 Juli 2003, hlm. 8.

22. *Ibid*, hlm. 3.

23. Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm, 202-203

tersedia dalam masyarakat bersifat simetris. Berbeda hanya dengan Indonesia yang memiliki wilayah sangat luas, jumlah penduduk yang begitu banyak ditambah dengan masih tingginya penduduk yang miskin, terbelakang dan kondisi kesejahteraan serta pendidikannya rendah sehingga sistem informasi yang tersedia tidak bersifat simetris. Artinya tentu tidak adil kalau memaksa semua orang harus mengetahui adanya norma hukum yang sama sekali tidak dimengerti oleh mereka. Selanjutnya menurut Jimly Asshiddiqie, dengan fakta yang seperti itu maka disamping adanya pembuatan hukum (*law making*), dan penegakan hukum (*law enforcing*) diperlukan kegiatan yaitu pemasyarakatan hukum (*law socialization*). Kegiatan ini tidak boleh diabaikan, karena pemasyarakatan hukum merupakan kunci dari tegaknya hukum. Tanpa basis sosial yang menyadari hak dan kewajibannya secara hukum, maka hukum apapun yang dibuat tidak akan efektif, tidak akan tegak, dan tidak akan ditaati dengan sungguh-sungguh.²⁴

Melalui penegakan hukum diharapkan tuntutan pemenuhan rasa keadilan masyarakat dapat direalisasikan. Menurut Satya Arinanto, di satu sisi masyarakat menghendaki terealisasikannya rasa keadilan masyarakat, namun dalam realitanya ukuran rasa keadilan masyarakat itu tidak jelas.²⁵ Oleh karenanya untuk dapat mewujudkan keadilan maka keadilan dimaksud seharusnya sesuai dengan Teori dari John Rawls yaitu *justice as a fairness* yang memiliki inti sebagai berikut:

- a. Memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri,
- b. Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam ("*social goods*"). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat dizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar.
- c. Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran

dan kekayaan

Berdasarkan pada hal-hal tersebut maka Rawls mengemukakan 3 (tiga) prinsip keadilan, yang sering dijadikan rujukan oleh beberapa ahli yakni:

- a. Prinsip Kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*)
- b. Prinsip perbedaan (*differences principle*)
- c. Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*)

Keadilan adalah cita hukum maka tidak berlebihan kalau hukum harus berusaha untuk selalu mendekati keadilan. Oleh karena itu agar penegakan hukum sesuai dengan cita hukum dan tujuan hukum, maka hukum tidak cukup hanya dipahami sebagai peraturan perundang-undangan saja melainkan dapat ditemukan diluar norma peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain hukum harus dilihat sebagai suatu sistem. Mengenai hal ini Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa :

Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaedah aturan (elemen instrumental); dan (3) elemen perilaku para subyek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*); (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*); dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Biasanya kegiatan terakhir lazim juga disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*) yang di bidang pidana melibatkan peran kepolisian, kejaksaan, advokat dan kehakiman. Selain itu, ada pula kegiatan lain yang sering dilupakan orang, yaitu: (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya yang juga berkaitan dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.²⁶

24. *Ibid*

25. Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001, hlm 340..

26. Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm. 201

Pentingnya perlindungan dan penegakan hukum dalam konteks hukum sebagai suatu sistem, juga dikemukakan oleh Gudmundur yaitu sebagai berikut :

Human rights and the corresponding obligation of states are forth in legal instruments. At the national level most Constitutions carry bills of rights, and legislative acts also provide for rights. Remedies such as independent and impartial courts and ombudsmen must be and usually are available for addressing grievances and providing relief. At the international level, human rights law is a sub- category of public international law. Several hundred multilateral treaties and declarations establish minimum human rights standards for states to follow. Treaties are technically binding for the states which have formally consented to them. And many treaties enjoy wide or almost universal ratification.

Refugee law, humanitarian law, international labour standards, intellectual property rights and international criminal law are part and parcel of human rights law.in as much as they establish rights, duties, and/or means of realization of the same. They have been regulated in treaties or have envolved as rules of international customary law.

In other words, human rights are a matter of law. Individuals and groups have rights, and States must respect the rights in law and in fact...²⁷

3. Upaya Menghapus Diskriminasi Rasial di Indonesia

Harus diakui telah terdapat berbagai upaya yang secara signifikan untuk menghapuskan maupun melarang diskriminasi. Dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah, pemerintah menunjukkan komitmen dalam rangka menghapus diskriminasi dalam berbagai bentuk sebagai salah satu agenda untuk

menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis.²⁸ Dalam dokumen kebijakan tersebut secara eksplisit pemerintah menyebut bahwa diperlukan penguatan komitmen pemerintah untuk menolak berbagai bentuk diskriminasi sebagaimana diatur dalam Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial dan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang telah diratifikasi dan mempunyai konsekuensi wajib untuk melakukan penyesuaian berbagai peraturan perundangundangan nasional yang terkait dan sejalan dengan konvensi internasional itu.²⁹ Selain itu keseriusan Negara Republik Indonesia untuk menghapuskan diskriminasi Ras dan Etnis telah ada Undang-Undang Nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis dan peraturan pelaksanaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2010.tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Upaya Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 40 tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2010 Komnas HAM mendapatkan kewenangan untuk melakukan pengawasan.

Pengalaman menunjukkan bahwa jika hak asasi manusia masih eksis hanya sebagai hak-hak moral, maka realisasinya amat bergantung kepada kesadaran “penguasa” untuk menghormatinya. Akibatnya pelanggaran-pelanggaran terhadap norma-norma hak asasi manusia yang diatur tidak dapat diberikan tindakan berupa sanksi-sanksi pidana, misalnya. Pada posisi tersebut status konsep-konsep mengenai norma-norma hak asasi manusia didudukkan dalam konteks soft law. Untuk itu menjadi sangat penting untuk meningkatkan hak-hak moral tersebut menjadi hak-hak hukum, di mana hak-hak tersebut akan dijamin melalui undang-undang (hukum positif) yang selanjutnya penegakannya akan dilaksanakan oleh

27. Lihat, Hesti Armiwulan, 2004, “Hak Asasi Manusia dan Hukum”, Jurnal Yustika Surabaya,, Fakultas Hukum Universitas hlm.325-326

28. Lihat dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Bagian III: Agenda Menciptakan Indonesia yang Adil dan Demokratis, Bab 10 Penghapusan Diskriminasi dalam Berbagai Bentuk.

29. *Ibid.*, Alinea 3

otoritas hukum (kekuasaan yudisial).

Pada praktiknya melalui Undang-undang Nomor 29 Tahun 1999, International Convention on The Elimination of all Forms of Racial Discrimination 1965, telah menjadi *hard law* yang mengikat semua perangkat aparatur negara di Indonesia untuk tunduk pada prinsip-prinsip dan norma-norma yang dimuat dalam konvensi. Namun fakta keberlakuannya muatan-muatan norma yang ada dalam konvensi tersebut belum bisa diimplementasikan, artinya masih diperlukan perangkat-perangkat peraturan perundang-undangan yang akan menjelaskan secara lebih operasional.

Meninjau uraian mengenai perkembangan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan praktik-praktik diskriminasi rasial di Indonesia, dapat dikatakan bahwa praktik-praktik diskriminasi rasial dalam kebijakan dapat menjadi sangat bergantung dengan watak dan kepentingan rezim yang berkuasa. Relevan dengan hal tersebut, Amnesty International dalam sebuah laporan publikasinya pada tahun 2001 memberikan uraian mengenai kecenderungan konsep tentang ras, rasisme, dan praktik diskriminasi rasial sebagai berikut:

- a. The concept of race has no biological basis. It is a socio-political construction usually based on supposed physical characteristics of groups;
- b. Racial categories are arbitrary and often used for political ends. The meaning of race and the ideological expressions of racism have changed over time and across continents;
- c. Racism has often been used by dominant racial groups to justify their domination, and in some cases racist attitudes are an expression of alienation and despair among the powerless, including victims

of racism;

- d. The various manifestations of racism are invariably linked to broad economic and social issues.³¹

Selain kebijakan-kebijakan tersebut di atas, maka beberapa tujuan hukum antara lain keadilan, kesejahteraan umum, perlindungan individu dan solidaritas dalam realitas sosial perlu menjadi kriteria utama. Langkah-langkah yang diperlukan untuk membantu terwujudnya tujuan hukum yaitu:³²

- a. Diperlukan adanya *political will* untuk mengubah orientasi politik yang sangat bias kepada negara menuju politik yang memihak warga negara. Tolok ukur keberhasilan politik semacam ini ialah pemenuhan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya dari warga negara. Kebijakan-kebijakan Pemerintah Indonesia sejak Orde Baru hingga kini masih banyak didominasi pertimbangan kelompok (agama, etnis, suku), sehingga produk-produk hukum yang diskriminatif amat banyak.
- b. Pemberdayaan masyarakat melalui *civil society* harus terus diupayakan. Namun demikian, pengelompokan *civil society* harus lebih terbuka pada semua golongan, dan tujuan-tujuan hukum bisa menjadi perekat bagi para asosiasi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan gerakan pemberdayaan lainnya. *Civil society* berkembang bila prinsip subsidiaritas diterapkan.
- c. Urgensi membangun institusi-institusi sosial yang adil. Institusi-institusi sosial merupakan sumber kepincangan karena sudah merupakan titik awal keberuntungan bagi yang satu dan kemalangan bagi yang lain. Hal ini harus diperbaiki, agar mampu mendistribusikan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dasarnya serta menentukan pembagian keuntungan-

30. Lihat Soetandyo Wignyosoebroto 1999,, "Hak-Hak Asasi Manusia dan Masalah Penegakannya dalam Kerangka Hukum Indonesia", makalah Kursus HAM Angkatan I, ELSAM

31. Lihat Racism and the Administration of Justice, Amnesty International Publication 2001. www.amnesty.org.

32. Tiga langkah untuk mencapai tujuan hukum di atas adalah pendapat dari Haryatmoko, staf pengajar pada Program Pascasarjana Filsafat Universitas Indonesia dan Universitas Sanata Darma Yogyakarta..Lihat, Satya Arinanto, Op Cit, hlm 342-343

keuntungan hasil kerja sosial.

C. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat ditarik kesimpulan, sebagai berikut :

1. Ditinjau dari perspektif hak asasi manusia, maka perwujudan perlindungan dari diskriminasi rasial masih belum sepenuhnya dijamin dalam hukum di Indonesia. Hal ini disebabkan karena :
 - a. Prinsip larangan diskriminasi dan prinsip kesetaraan sebagai prinsip yang paling penting dalam sistem perlindungan hak asasi manusia tidak diaktualisasikan secara bersama-sama dalam norma hukum sebagai syarat untuk terwujudnya tujuan hukum yaitu keadilan. Potret hukum yang hanya memperhatikan prinsip larangan diskriminatif tanpa mengakomodasi prinsip kesetaraan justru menjadi awal terjadinya diskriminasi dan ketidakadilan.
 - b. Substansi hukum masih diskriminatif karena pembentukan hukum masih mengedepankan pendekatan politik, sehingga sangat dimungkinkan substansi hukum dipengaruhi adanya tawar menawar politik atau dalam membuat keputusan mengenai substansi hukum berlaku majority rules. Akibatnya prinsip *justice as a fairness* seperti yang dikemukakan oleh Rawls tidak akan terwujud. Praktik pembentukan hukum seperti ini tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia.
 - c. Prinsip perlindungan hukum dari diskriminasi ras dan etnis di Indonesia masih sebatas hanya pada keadilan prosedural sebagaimana yang diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan dan belum dimaknai sebagai keadilan substantif yang sesuai dengan keadilan sebagai cita hukum yang tercermin dalam sistem hukum yang terintegrasi yang meliputi elemen kelembagaan, elemen kaedah aturan dan elemen perilaku para subyek hukum yang ditentukan oleh norma aturan tersebut.
2. Sebagai upaya untuk menghentikan

praktik diskriminasi rasial tidak cukup hanya memberi perhatian pada norma aturan yang diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan serta pembentukan kelembagaan saja. Memberikan perhatian hanya pada pembangunan instrumen peraturan perundang-undangan tanpa memberi perhatian yang seimbang pada elemen lain dalam suatu sistem hukum yang terintegratif tidak akan dapat menyelesaikan akar masalah dari praktik diskriminasi termasuk diskriminasi rasial. Upaya perlindungan terhadap praktik diskriminasi termasuk diskriminasi rasial juga harus mencakup kegiatan pelaksanaan dan penerapan hukum, penegakan hukum yang tidak diskriminatif serta kegiatan pemajuan hukum untuk mewujudkan budaya yang menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

- Armiwulan, Hesti, 2004, "Hak Asasi Manusia dan Hukum", Jurnal Yustika, Fakultas Hukum Universitas Surabaya.
- Arinanto, Satya, 2001, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Augusta, Cherry dan Iwi Yunanto, et.al, 2010, *Open Source Book: Hubungan Antar Etnis di Yogyakarta, Yogyakarta: Impulse*.
- Bagir, Zainal Abidin et al., 2011, *Pluralisme Kewargaan*, Bandung: Mizan dan CRCs UGM.
- HRWG team (ed), Slamet, Nancy (english version), 2008, *Unveiling: Racial Discrimination and Impunity in Indonesia*, Jakarta, Human Rights Working Group (HRWG).
- Jusuf, Ester I dan Ferdi R. Srivanto, 2001, *Rasisme: Dokumentasi dokumen-dokumen internasional tentang Rasisme*,

- Jakarta: Solidaritas Nusa Bangsa.
- Komnas HAM, 2012, *Draft Kompilasi Laporan Undang-Undang No 40 Tahun 2008*, Jakarta, Sub Komisi Pemantauan dan Penyelidikan.
- Mustikawati, Ingrid Galuh, 2011, "Perjalanan Penegakan HAM di ASEAN dan Peran Indonesia dalam Mendukung Keberlanjutan AICHR", *Jurnal Demokrasi dan HAM* Vol.9, No.1, Jakarta: The Habibie Center.
- Purdey, Jemma, 2006, *Anti-Chinese Violence in Indonesia, 1996 – 1999*, Singapore: Singapore University Press.
- Rawls, John, 1994, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, United State of America: Harvard University Press.
- Sahasrad, Herdi (Herdi Tri Nurwanto), 2010, disertasi berjudul "*Polarisasi Sosial dan Kekerasan Politik: Studi Tentang Kesenjangan Pribumi Muslim dan Etnis Tionghoa Di Indonesia Era Orde Baru 1966-1998*", Yogyakarta: Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga.
- Suryadinata, Leo dan Evi Nurvida Arifin, 2003, *Penduduk Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Syaifuddin, Achmad Fedyani, 2006, "Membumikan Multikulturalisme di Indonesia", *Jurnal Antropologi Sosial Budaya ETNOVISI* Vol II, No. I, April 2006. Depok: Departemen Antropologi UI.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, 1999, "Hak-Hak Asasi Manusia dan Masalah Penegakannya dalam Kerangka Hukum Indonesia", Jakarta, makalah Kursus HAM Angkatan I.
- Racism and the Administration of Justice, Amnesty International Publication 2001. www.amnesty.org.