

Laporan Komisi Mengenai Hak-Hak yang Tidak Bisa Dicabut

Daftar Isi

Catatan Pengantar	2
I. Pendahuluan	2
II. Tradisi Hak-Hak Istimewa Amerika	6
A. Deklarasi Kemerdekaan	8
B. Konstitusi	12
C. Kembalinya Lincoln Ke Deklarasi	16
D. Reformasi Pascaperang Saudara	18
E. Prinsip-Prinsip Pendirian Amerika dan Dunia	22
III. Komitmen AS Terhadap Prinsip-Prinsip Hak Internasional	23
A. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dan Amerika Serikat	24
B. Membaca Deklarasi Universal	25
C. Pertanyaan-Pertanyaan yang Masih Ada Mengenai DUHAM	28
1. Kedaulatan Nasional dan Hak-Hak Asasi Manusia	28
2. Hubungan Antara Hak-Hak Sipil dan Politik Dengan Hak-Hak Ekonomi dan Sosial	29
3. Hak-Hak Asasi Manusia dan Kewajiban Negara	31
4. Demokrasi dan Hak-Hak Asasi Manusia	31
5. Hierarki Hak-Hak Asasi Manusia	32
6. Lahirnya Hak-Hak Baru	33
7. Hak-Hak Asasi Manusia dan Hukum Positif Setelah DUHAM	35
8. Hak-Hak Asasi Manusia di Luar Hukum Positif	37
IV. Hak-Hak Asasi Manusia dalam Kebijakan Luar Negeri A.S.	37
A. Kebijakan Luar Negeri dan Kemerdekaan	37
B. Struktur Konstitusional, Konteks Undang-Undang, dan Kewajiban Perjanjian	39
C. Tantangan-Tantangan Baru	43
D. Hak-Hak Asasi Manusia dalam Kebijakan Luar Negeri Multidimensi	47
V. Observasi Penutup	48

CATATAN PENGANTAR

Di saat tugas Komisi untuk menyelesaikan Laporan ini hampir tuntas, Amerika Serikat diguncang kerusuhan sosial yang menunjukkan bahwa imbas buruk dari sejarah panjang ketidakadilan rasial di negeri ini belum selesai teratasi. Banyaknya pertanyaan yang muncul mengenai tindak kekerasan oleh polisi, kerusuhan sipil, dan komitmen Amerika terhadap hak-hak asasi manusia di dalam negeri semakin menekankan urgensi dari poin yang telah kami utarakan dalam Pengantar dan bagian lainnya dalam Laporan ini: Kredibilitas advokasi Amerika Serikat untuk HAM di luar negeri bergantung pada kewaspadaannya dalam upaya menjamin perlindungan hak-hak asasi manusia yang mendasar bagi warganya sendiri. Sementara mata dunia tertuju padanya, Amerika harus menunjukkan inspeksi diri dan upaya untuk memperbaiki diri secara jujur sebagaimana yang diharapkan Amerika dari negara-negara lain. Dedikasi Amerika terhadap hak-hak yang tidak bisa dicabut — yaitu hak-hak yang dimiliki setiap manusia — tidak bisa kurang dari itu.

Apa yang kami uraikan dalam Observasi Penutup juga memiliki penekanan khusus di saat ini: “Salah satu cara terpenting yang dilakukan Amerika Serikat untuk menggalakkan HAM di luar negeri adalah dengan menjadi contoh dari sebuah masyarakat yang menghargai hak-hak di mana para warganya hidup bersama di bawah payung hukum dalam kemajemukan agama, etnik, dan budaya.” Seperti semua negara lain, Amerika Serikat bukanlah tanpa kelemahan. Namun contoh kebebasan, kesetaraan, dan pemerintahan yang terpilih secara demokratis di Amerika telah lama dan masih terus menginspirasi para pejuang HAM di seluruh dunia, dan advokasi HAM Amerika telah menyemangati puluhan juta laki-laki dan perempuan yang ditekan oleh rezim otoriter yang secara rutin melanggar hak-hak warga negaranya.

Ketika menghadapi tantangan bagi bangsa seperti saat ini, Komisi berharap Laporan ini dapat memupuk kombinasi kompleks dari kebanggaan dan juga kerendahan hati yang menjadi prasyarat penting tetapi juga sulit dicapai dalam kebijakan luar dan dalam negeri yang berdasarkan prinsip-prinsip pendirian Amerika.

I. PENDAHULUAN

Di pertengahan abad ke-20, setelah dua perang dunia menunjukkan kekejian yang belum pernah terlihat sebelumnya, wacana moral dalam hubungan internasional selamanya berubah akibat munculnya serangkaian aksi yang bertujuan menciptakan kondisi yang lebih baik bagi masa depan. Amerika Serikat berperan penting dalam setiap momen transformatif ini: pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Piagam PBB yang salah satu misinya adalah memajukan HAM, sidang-sidang pengadilan Nuremberg yang menekankan bahwa cara sebuah negara memperlakukan warganya tidak lagi kebal dari pemeriksaan dan hukuman pihak luar; Marshall Plan, bantuan ekonomi dalam jumlah besar dari pemerintahan Presiden Truman untuk rekonstruksi Eropa yang hancur akibat perang, yang secara eksplisit diberikan berdasarkan keyakinan bahwa HAM, pasar bebas, dan ketahanan pangan adalah hal-hal yang saling menguatkan; persetujuan atas Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi

Manusia (DUHAM) oleh Majelis Umum PBB yang prinsip-prinsip utamanya dapat diterima oleh masyarakat dari berbagai latar belakang yang sangat berbeda-beda.

Inti dari proses transformatif ini adalah sebuah gagasan bahwa semua manusia memiliki hak-hak dasar tertentu, gagasan yang juga tercantum dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat. Kesediaan para anggota PBB yang baru terbentuk untuk menerima Deklarasi Universal sebagai “standar pencapaian umum” adalah sesuatu yang membesarkan hati; standar ini dianggap semacam ukuran kemajuan masing-masing dalam upaya mereka memperbaiki “standar hidup dalam kebebasan yang lebih besar”.

Namun konsensus ini bersifat rentan. Validitas universal dari prinsip-prinsip dalam Deklarasi terbukti ketika tidak ada satu pun anggota PBB yang menentang Deklarasi tersebut secara terbuka. Meski demikian, delapan negara memilih abstain (enam anggota blok Soviet, Arab Saudi, dan Afrika Selatan). Di dalam negara-negara anggota yang memberikan dukungan kuat sekalipun, termasuk di Amerika Serikat, banyak orang yang meragukan kekuatan sebuah deklarasi tidak mengikat yang menegaskan “keyakinan terhadap hak-hak asasi manusia yang mendasar” dan “martabat juga nilai seorang manusia.” Mereka masih ingat bahwa keyakinan tersebut baru saja menghadapi ujian berat.

Namun, dan ini mengejutkan mereka yang skeptis, gagasan mengenai HAM ternyata semakin kuat dalam beberapa dekade berikutnya. Gagasan inilah yang berperan penting dalam gerakan-gerakan yang akhirnya mengakhiri politik apartheid di Afrika Selatan, meruntuhkan rezim totaliter di Eropa Timur, dan melemahkan pemerintahan diktator militer di Amerika Latin. Pesan yang dibawakannya tersebar luas oleh banyak lembaga swadaya masyarakat, baik yang kecil maupun yang besar, seperti ranting pohon anggur yang tumbuh dan menembus masyarakat-masyarakat yang tertutup. DUHAM menjadi contoh deklarasi hak-hak dalam sejumlah besar konstitusi yang ditulis sesuai Perang Dunia II. Di Amerika Serikat sendiri, upaya memajukan HAM menjadi tujuan utama kebijakan luar negeri meski penekanannya beragam sejalan dengan perkembangan situasi dan prioritas pemerintahan yang berkuasa.

Namun demikian, kita dapat dengan mudah melihat bahwa proyek ambisius HAM sejak satu abad terakhir ini sedang mengalami krisis di dunia yang saat ini memiliki banyak kubu. Konsensus luas yang dulu mendukung prinsip-prinsip Deklarasi Universal HAM sekarang lebih rentan dari sebelumnya, apalagi ketika pelanggaran HAM dan martabat manusia terus berlangsung pada laju yang tinggi. Sejumlah negara, meski tidak menolaknya secara langsung, membantah pernyataan bahwa HAM yang telah diakui secara internasional bersifat “universal, tidak bisa dipecah-pecah, saling tergantung, dan saling berhubungan”. Sebagian negara seperti Cina menggalakkan konsep HAM di mana kebebasan sipil dan politik dianggap sebagai sesuatu yang tidak sepadan dengan kemajuan sosial dan ekonomi; mereka tidak menganggap kedua hal tersebut saling menguatkan. Saat ini, bahkan sejumlah negara demokratis yang liberal sekali pun sepertinya tidak menempatkan HAM sebagai prioritas mendesak dalam kebijakan luar negeri yang komprehensif.

Semakin melemahnya proyek HAM ini adalah akibat dari ketidaksepakatan banyak pihak mengenai sifat dan cakupan hak-hak yang mendasar, kekecewaan terhadap kinerja organisasi-organisasi internasional, dan penggunaan bahasa hak yang berlebihan sehingga

melemahkan kompromi dan pengambilan keputusan yang demokratis. Sementara itu, lebih dari separuh populasi dunia hidup di bawah rezim yang menghapus sebagian besar dari kebebasan mereka yang mendasar atau di bawah rezim yang terlalu lemah atau tidak bersedia untuk melindungi hak-hak individu, khususnya dalam konteks konflik etnik. Di saat yang sama, kebebasan dan martabat manusia menghadapi risiko-risiko baru dari kemajuan teknologi yang berlangsung cepat. Singkatnya, HAM kini disalahartikan oleh banyak orang, dimanipulasi oleh sebagian lainnya, ditolak oleh pelanggar-pelanggarnya yang terburuk di dunia, dan dihadapkan pada ancaman-ancaman baru yang berbahaya.

Dengan mempertimbangkan tantangan-tantangan yang semakin meningkat ini, Menteri Luar Negeri A.S. Michael Pompeo memutuskan pada tahun 2019 bahwa sudah saatnya untuk mengkaji kembali peran HAM dalam kebijakan luar negeri yang mengusung kepentingan Amerika, mencerminkan gagasan Amerika, dan memenuhi kewajiban internasional yang diemban Amerika Serikat. Untuk itu ia membentuk Komisi Hak-Hak yang Tidak Bisa Dicabut, sebuah lembaga penasehat mandiri dan tidak memihak berdasarkan UU Komite Penasehat Federal 1972.

Tugas Komisi ini, sebagaimana tersebut dalam Piagamnya, “bukanlah untuk menemukan prinsip-prinsip baru, tetapi untuk memberikan masukan kepada Menteri mengenai upaya memajukan kebebasan individu, kesetaraan manusia, dan demokrasi melalui kebijakan luar negeri A.S.” Piagam ini lebih jauh menyebutkan bahwa masukan Komisi harus dibuat “berdasarkan prinsip-prinsip pendirian negara dan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia 1948.”

Mandat tersebut sejalan dengan semangat dalam Deklarasi Kemerdekaan dan Deklarasi Universal HAM. Deklarasi Kemerdekaan menegaskan bahwa tugas utama pemerintah adalah mengamankan hak-hak yang dimiliki setiap orang — para pendiri Amerika menyebutnya sebagai “hak-hak yang tidak bisa dicabut” — sedangkan para perancang Deklarasi Universal HAM sepenuhnya mengharapkan agar negara-negara yang beragam di dunia ini mau menelaah tradisi masing-masing untuk mencari dukungan terhadap prinsip-prinsip yang telah digariskan dalam deklarasi tersebut.

Sebagaimana diuraikan oleh Menteri, Komisi ini diinstruksikan untuk memfokuskan pada prinsip, bukan pada perumusan kebijakan. Komisi mengakui bahwa kebijakan luar negeri harus disesuaikan dengan perubahan situasi dan harus mempertimbangkan banyak faktor lainnya selain HAM sehingga Komisi tidak bermaksud masuk ke dalam perdebatan mengenai penerapan prinsip-prinsip HAM terkait berbagai kontroversi yang berlangsung saat ini. Upaya Komisi adalah menyoroti prinsip-prinsip tersebut dan meluruskan kesalahpahaman, juga kebingungan yang banyak ditemui, guna membantu mereka yang mengemban tanggung jawab berat untuk membuat kebijakan yang bijaksana dan berprinsip. Komisi ini berharap Laporan ini akan bermanfaat bagi pihak-pihak yang setiap hari terlibat dalam perumusan kebijakan luar negeri yang sepadan dengan sebuah negara yang didirikan berdasarkan keyakinan bahwa setiap orang diciptakan setara dan memiliki hak-hak yang tidak bisa dicabut. Komisi ini juga berharap Laporan ini akan memulai diskusi di antara warga negara dan sahabat-sahabat pendukung kebebasan di seluruh dunia mengenai perlindungan HAM.

Dengan mengingat mandat bahwa masukan Komisi harus berdasarkan tradisi hak-hak istimewa di Amerika Serikat dan prinsip-prinsip dalam Deklarasi Universal, Komisi kemudian memulai sebuah program kajian teks-teks dan opini yang relevan termasuk yang disampaikan oleh warga negara secara perorangan dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Komisi juga banyak berkonsultasi dengan para spesialis di Departemen Luar Negeri dan pakar serta aktivis dari luar yang mewakili banyak ragam pengalaman dan kebijaksanaan dalam bidang HAM dan kebijakan luar negeri. Orang-orang yang menghadiri pertemuan-pertemuan terbuka yang diselenggarakan Komisi mendengarkan diskusi dengan para pakar yang diundang, dan mereka mendapat kesempatan untuk bertanya kepada para komisaris serta menyampaikan komentar mereka sendiri sehingga memperkaya proses perumusan oleh Komisi.

Hal pertama yang dikaji Komisi adalah prinsip-prinsip yang selama ini telah membentuk tradisi hak-hak yang dinamis dan istimewa di Amerika. Berikutnya Komisi menelaah hubungan antara prinsip-prinsip tersebut dengan prinsip-prinsip internasional yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dan yang termasuk dalam instrumen-instrumen lainnya yang juga telah diterima oleh Amerika Serikat. Laporan ini berisi pengamatan-pengamatan yang lahir dari proses tersebut dan kaitannya dengan kebijakan luar negeri Amerika.

Para Komisaris yang menandatangani, seperti halnya warga Amerika lain, tidak memiliki pandangan yang sama dalam sejumlah isu di mana ada banyak interpretasi yang berlawanan tentang klaim HAM — termasuk aborsi, kebijakan *affirmative action*, dan hukuman mati. Namun ketika ratusan juta pria dan wanita di seluruh dunia mengalami perampasan hak secara ekstrem oleh rezim-rezim otoriter, kami sepakat bahwa ada kebutuhan mendesak bagi Amerika Serikat untuk memperjuangkan HAM dalam kebijakan luar negerinya secara giat. Di saat kebebasan, kesetaraan manusia, dan demokrasi menghadapi perlawanan ideologi yang keras dari negara-negara kuat, bukan saatnya bagi negara-negara demokrasi liberal untuk mundur dari pembelaan terhadap prinsip-prinsip yang telah membantu mereka mencapai “standar hidup yang lebih baik dalam kebebasan yang lebih besar.” Amerika harus menerima tantangan yang saat ini dihadapi dengan energi dan semangat yang sama seperti ketika membangun tatanan internasional baru pasca dua perang dunia.

Di saat yang sama, kami sangat menyadari bahwa upaya advokasi HAM oleh Amerika di luar negeri hanya bisa efektif jika Amerika menunjukkan komitmen yang sama terhadap HAM di dalam negeri. Kredibilitas advokasi Amerika Serikat untuk HAM di luar negeri bergantung pada kewaspadaannya dalam menjamin agar warga negara Amerika sendiri memiliki perlindungan HAM sepenuhnya. Sementara mata dunia tertuju padanya, Amerika harus menunjukkan inspeksi diri dan upaya untuk memperbaiki diri secara jujur sebagaimana yang diharapkan Amerika dari negara-negara lain.

Seperti Uni Soviet pada tahun 1948, Cina, Iran dan Rusia dengan cepat menuduh bahwa kegagalan domestik Amerika meluluhkan citranya sebagai pembela HAM universal saat ini. Namun tidak ada kesetaraan moral antara negara yang menghormati hak-hak tetapi belum sepenuhnya sukses dalam mewujudkan gagasan idealnya dengan negara yang sering dan secara luas melanggar HAM warganya.

Oleh karena itu, kami menyampaikan laporan ini sesuai dengan semangat Eleanor Roosevelt ketika ia berdiri di depan Majelis Umum PBB pada bulan Desember 1948 untuk mendesak penerimaan DUHAM. Semangatnya untuk memperjuangkan HAM internasional sebanding dengan semangatnya untuk memperjuangkan keadilan rasial di negaranya sendiri. Ia berulang kali menegaskan bahwa meski menghadapi banyak kritik keras selama Perang Dunia II, Amerika Serikat tidak bisa mengklaim diri sebagai sebuah demokrasi selama warga keturunan Afrika tidak memiliki hak-hak demokratis. Dalam bagian akhir pidatonya pada malam itu, ia menyerukan bagi keteguhan dan juga kerendahan hati serta mengutip Menteri Luar Negeri George Marshall:

Marilah kita berikan kesempatan kepada sesi reguler ketiga Majelis Umum ini untuk menyetujui Deklarasi HAM lewat sebuah mayoritas besar sebagai sebuah pernyataan perilaku untuk kita semua; dan marilah kita, sebagai anggota PBB, dengan menyadari kekurangan dan ketidaksempurnaan kita masing-masing, bersama-sama berupaya dengan itikad penuh berusaha memenuhi standar yang tinggi ini."

Para anggota Komisi Hak-Hak yang Tidak Bisa Dicabut juga merangkul standar tinggi tersebut. Kami berharap agar kajian laporan mengenai komitmen Amerika terhadap HAM sesuai prinsip-prinsip pendirian negara dan prinsip-prinsip internasional yang dianutnya ini akan memicu percakapan yang kemudian meningkatkan kemampuan warga negara — di dalam dan di luar pemerintah — untuk mewujudkannya.

II. TRADISI HAK-HAK ISTIMEWA AMERIKA

Eksperimen Amerika dalam pemerintahan yang bebas dan demokratis berakar dari berbagai sumber. Pada abad ke-17, warga Inggris membawa beragam tradisi ketika bermigrasi ke Amerika untuk membangun komunitas di sepanjang pantai timur yang mereka anggap sebagai dunia baru. Tradisi-tradisi yang mereka bawa memperkuat satu sama lainnya tetapi juga berkembang ke arah yang lain. Pada akhirnya, jalinan antar semua tradisi ini melahirkan sebuah semangat nasional yang dinamis dan istimewa.

Dari semua tradisi yang membentuk semangat Amerika, ada tiga yang menonjol. Agama Kristen Protestan yang banyak dianut para warga ketika itu kaya dengan ajaran Alkitabiyah yang menyebutkan bahwa setiap manusia memiliki martabat dan mengemban tanggung jawab terhadap orang lain karena masing-masing dari mereka tercipta dalam pencitraan Tuhan. Kemudian gagasan republik sipil, yang berakar dari tradisi Roma klasik, menekankan bahwa kemerdekaan dan kesetaraan di bawah payung hukum bergantung pada kewarganegaraan yang etis dan menerima kewajiban untuk mengatur diri sendiri. Terakhir, liberalisme klasik mengedepankan premis moral dalam politik bahwa manusia pada dasarnya merdeka dan setara; ini yang memperkuat keyakinan politik bahwa pemerintah yang sah adalah pemerintah yang berasal dari persetujuan warga yang diperintahnya.

Meski ada ketegangan terus-menerus di antara ketiga tradisi pembentuk semangat Amerika ini, masing-masing memberikan kontribusi bagi keyakinan utama bahwa tanggung jawab pemerintah adalah melindungi hak-hak yang tidak bisa dicabut — yaitu hak-hak alamiah setiap orang. Deklarasi Kemerdekaan memproklamkan keyakinan utama ini dan Konstitusi Amerika Serikat membentuk

institusi-institusi politik yang kemudian mewujudkan keyakinan tersebut. Sebagian besar sejarah Amerika memang bisa dipahami sebagai sebuah perjuangan untuk memenuhi janji yang dibuat saat pembentukan negara ini yaitu untuk memastikan bahwa hak asasi manusia dinikmati oleh setiap orang yang hidup di bawah payung hukum negara ini.

Seperti negara-negara lain, Amerika juga telah menghadapi banyak persoalan: perbudakan; pemindahan paksa penduduk asli Amerika dari tanah leluhur mereka; diskriminasi terhadap imigran dan kaum minoritas rentan lainnya; pemaksaan kewajiban hukum dan penutupan kesempatan untuk kaum perempuan.

Penghormatan terhadap hak-hak yang tidak bisa dicabut membutuhkan pengakuan jujur mengenai situasi di mana Amerika telah gagal mengikuti prinsip-prinsipnya sendiri termasuk pengakuan khusus atas dosa perbudakan — sebuah institusi yang usianya setua peradaban manusia dan sebuah pelanggaran terbesar oleh negara kita terkait hak-hak yang tidak bisa dicabut. Praktik perbudakan yang dilindungi hukum dan dilembagakan ini telah mencoreng wajah Amerika Serikat pada saat pembentukannya karena praktik ini menurunkan martabat sesama manusia sebagai properti yang bisa dijual belikan dan dimanfaatkan untuk menguntungkan para pemiliknya. Banyak pendiri negara yang waktu itu memiliki budak, termasuk Thomas Jefferson, mengakui bahwa dari sisi hak-hak yang tidak bisa dicabut, perbudakan hanya bisa dipandang sebagai institusi yang kejam dan tidak bisa dibela. Ketika berkontemplasi tentang perbudakan dalam Catatan Mengenai Negara Bagian Virginia, Jefferson menulis bahwa “Saya gemetar untuk negara saya ketika memikirkan bahwa Tuhan itu adil.” Namun pemerintah federal baru dapat memutuskan bahwa perbudakan itu ilegal setelah terjadi perang saudara yang menewaskan lebih banyak warga Amerika daripada konflik-konflik lainnya sepanjang sejarah negara ini. Kemudian diperlukan satu abad lagi untuk memperjuangkan jaminan perlindungan hukum atas hak sipil dan politik warga kulit hitam Amerika. Negara kami masih terus berupaya, dalam hukum dan budayanya, untuk menjaga kehormatan semua orang sesuai tuntutan pendirian negara ini.

Warga Amerika dari satu generasi ke generasi lainnya terus berupaya untuk memahami bahwa hak-hak yang tidak bisa dicabut -- termasuk perwujudannya sebagai hak dan perlindungan warga negara -- berlaku bagi semua orang tanpapegecualian. Terus berlangsungnya upaya pemahaman ini mencerminkan kesetiaan terhadap prinsip-prinsip pendirian negara ini, bukan penolakan terhadapnya.

Kemajuan upaya perlindungan hak-hak ini sering kali sangat lambat dan terhambat oleh masa-masa kemunduran yang patut disesalkan. Namun meski tidak ada hukum sejarah yang menjamin kesuksesan eksperimen Amerika dalam kebebasan yang tertib, 244 tahun setelah kelahirannya, Amerika Serikat dapat merasa bangga atas kebebasan, toleransi, dan keragaman yang telah dicapainya. Di saat yang sama, negara ini harus rendah hati dan ingat bahwa masih ada pekerjaan yang harus diselesaikan. Kebanggaan dan kerendahan hati ini mencerminkan keyakinan mendasar dari pendirian negara ini bahwa manusia terlahir memiliki hak-hak alamiah dan bahwa Amerika memegang komitmen untuk memiliki pemerintahan konstitusional yang dibentuk untuk melindungi hak-hak tersebut.

Namun demikian, gagasan bahwa masyarakat memiliki perbedaan kelas dengan hak dan kekebalan yang berbeda-beda sulit untuk dihilangkan. Perjuangan panjang dan sulit yang dilalui Amerika bisa menjadi pelajaran dan inspirasi bagi perjuangan HAM saat ini. Pengalaman Amerika menunjukkan bahwa upaya perlindungan hak-hak yang tidak bisa dicabut dimulai dari kemerdekaan dan kedaulatan yang memungkinkan seseorang untuk menentukan jalannya sendiri dan bertanggung jawab atas keputusannya itu.

A. DEKLARASI KEMERDEKAAN

Keputusan besar para kolonis pada bulan Juli 1776 untuk berpisah dari Inggris dan membentuk pemerintahan sendiri menandai saat pertama dalam sejarah manusia ketika sebuah negara merdeka dibentuk dengan menegaskan prinsip moral universal yang berdiri di atas, dan menjadi standar, semua pemerintahan. Prinsip ini — bahwa setiap manusia pada dasarnya merdeka dan setara — berakar pada keyakinan mengenai sifat manusia, nalar, dan Tuhan serta memiliki dampak besar bagi politik.

Tujuan utama Deklarasi Kemerdekaan adalah mengumumkan pemutusan ikatan politik antara warga Amerika dengan Inggris Raya dan memproklamasikan ketiga belas koloni “adalah dan berhak untuk menjadi Negara-Negara Bagian yang Bebas dan Merdeka.” Deklarasi ini memberi restu bagi pengambilan langkah-langkah drastis tersebut dengan menguraikan sebuah daftar panjang dari kekuasaan tirani yang diberlakukan Raja George III. Warga Amerika ingin mendapatkan apa yang mereka pandang sebagai hak prerogatif semua orang yaitu: “memiliki kedudukan yang terpisah namun setara di antara semua kekuatan di dunia sebagaimana dikaruniakan oleh Hukum Alam dan Sifat Tuhan.” Keyakinan atas kesetaraan semua orang dan kepentingan bersama dalam kebebasan ini juga menjadi alasan Deklarasi untuk menilai kemerdekaan Amerika sebagai urusan luar negeri yaitu melalui observasi bahwa “penghormatan yang layak kepada opini umat manusia mengharuskan rakyat Amerika mendeklarasikan sebab-sebab yang mendorong pemisahan”. Delapan puluh empat tahun kemudian, Abraham Lincoln menyoroti penulis utama Deklarasi, Thomas Jefferson, sebagai “seorang yang — di tengah tekanan berat perjuangan kemerdekaan oleh satu bangsa — memiliki ketenangan, prakiraan, dan kapasitas untuk memasukkan kebenaran abstrak yang berlaku bagi semua orang dan setiap saat ke dalam sebuah dokumen yang revolusioner.”

Kebenaran abstrak yang dirujuk Lincoln adalah inti dari keyakinan Amerika: “Kami menganggap kebenaran ini terbukti dengan sendirinya, bahwa setiap orang diciptakan setara, bahwa Penciptanya telah memberikan mereka hak-hak yang tidak bisa dicabut, termasuk untuk Hidup, Merdeka, dan Mengejar Kebahagiaan.”

Deklarasi memberikan landasan-landasan transenden bagi hak-hak yang tidak bisa dicabut dari segi falsafah dan keyakinan, nalar dan wahyu. Keyakinan bahwa ada hak-hak yang tidak bisa diganggu gugat dari setiap orang mengandung arti bahwa setiap manusia memiliki sebuah sifat atau esensi yang selalu ada dari masa ke masa dan terlepas dari keragaman bangsa, masyarakat, dan budaya.

Sekarang, seperti juga dulu, muncul pertanyaan-pertanyaan penting mengenai landasan-landasan transenden ini. Seberapa jauh hak-hak yang tidak bisa dicabut ini mengandalkan pada upaya Sang Pencipta? Dapatkah keyakinan akan hak-hak ini bertahan tanpa keyakinan kepada Tuhan? Dapatkah hak-hak yang tidak bisa dicabut ini diketahui oleh semua pihak melalui nalar? Bagaimana cara para filsuf dari era awal modernisasi menelaah keterikatan hak-hak yang tidak bisa dicabut ini dengan hukum alam yang cenderung menjunjung kebebasan individu? Bagaimana cara hak-hak yang tidak bisa dicabut ini terikat dengan hukum alam yang menekankan kewajiban dan kebajikan dan lebih merupakan inti falsafah politik abad pertengahan? Bagaimana cara hak-hak yang tidak bisa dicabut ini berhubungan dengan hal-hal yang alamiah yang merupakan tema utama falsafah politik klasik? Di tahun 1776, pertanyaan-pertanyaan metafisik ini tidak memiliki jawaban yang pasti. Saat ini pun jawaban yang pasti belum ada ketika gagasan mengenai sifat manusia, nalar obyektif, dan Tuhan sebagai Maha Pencipta telah diremehkan oleh kalangan intelektual, sementara pandangan bahwa manusia bisa sepenuhnya dijelaskan menurut sifat-sifat fisik tubuhnya justru semakin populer.

Ketika kita ikut serta dalam diskusi, yang sudah berlangsung sejak republik ini terbentuk, mengenai sumber-sumber utama hak-hak yang tidak bisa dicabut, kita perlu mengenali peran tradisi yang menanamkan hak-hak tersebut dalam semangat Amerika. Seperti apa pun pemecahan debat falsafah mengenai nalar, alam, dan Tuhan ini nantinya, pengakuan Deklarasi atas hak-hak alamiah setiap manusia di mana pun ini telah kuat tertanam dalam keyakinan, praktik dan lembaga Amerika, dan telah memperkokoh warisan moral dan politik bangsa selama berabad-abad lamanya.

Deklarasi juga menganggap tugas pertama dari sebuah masyarakat politik untuk menjamin perlindungan hak-hak tersebut merupakan sebuah kebenaran yang terbukti dengan sendirinya: “untuk mengamankan hak-hak ini, Pemerintah dilembagakan di antara Warga.” Pemulihan hak-hak yang tidak bisa dicabut ini tidak dapat terlepas dari lembaga politik dan hukum — juga komunitas dan budaya yang menjaganya. Deklarasi juga menambahkan sebuah prinsip demokratis yang terbukti dengan sendirinya: pemerintah yang mampu melindungi hak-hak yang tidak bisa dicabut ini adalah pemerintah yang berakar di rakyatnya yaitu yang “mendapatkan kekuasaan yang adil berdasarkan persetujuan warga yang diperintahnya.”

Deklarasi ini tidak menyebutkan secara spesifik bentuk pemerintahan yang harus terwujud — penekanannya adalah bahwa rakyat memiliki hak untuk membentuk pemerintahan yang “mereka rasa sesuai” untuk memajukan keselamatan dan kebahagiaan mereka. Ini menunjukkan bahwa Deklarasi mengakui keragaman lembaga politik dan hukum yang melindungi hak-hak yang tidak bisa dicabut tersebut. Dokumen ini tidak memberikan hak bagi negara mana pun untuk mendikte negara lain tentang bentuk pemerintahan atau untuk mencampuri urusan dalam negerinya, tetapi dokumen ini menegaskan bahwa lembaga politik dan hukum semua negara harus dinilai berdasarkan kemampuan mereka melindungi hak-hak yang dimiliki setiap orang di mana pun orang itu berada.

Sebagaimana pemahaman para pendiri negara, yang mengatakan bahwa sebuah hak adalah sesuatu yang tidak bisa dicabut, menandakan hak tersebut sebagai sesuatu yang tidak bisa dipisahkan dari kemanusiaan dan karenanya harus dibedakan dari jenis hak-hak lainnya. Perbedaan yang paling mendasar adalah antara hak-hak yang tidak bisa dicabut — di masa pendirian negara dulu terkadang disebut sebagai hak alami dan sekarang umum disebut sebagai hak asasi manusia — dan hak-hak positif.

Hak-hak yang tidak bisa dicabut bersifat universal dan tidak bisa dipindahkan ke orang lain. Sifat hak-hak ini adalah prapolitik dalam arti tidak dibuat oleh orang atau masyarakat dan merupakan seperangkat standar untuk politik. Hak-hak ini ada bukan karena diputuskan oleh pihak berwenang atau berkat praktik beragam budaya, tetapi karena sifat-sifat dasar kemanusiaan. Hak-hak ini bukan sekadar tercipta oleh kebiasaan, hukum, atau preferensi. Manusia tidak pernah kehilangan hak-haknya yang tidak bisa dicabut — meski hak-hak tersebut bisa dilanggar — karena hak-hak tersebut penting bagi martabat dan kapasitas kebebasan yang terajut dalam sifat manusia.

Sebaliknya, hak-hak positif diciptakan oleh, dan hanya ada dalam, masyarakat madani. Hak-hak positif ada karena kebiasaan, tradisi, dan hukum positif yang diciptakan manusia. Karena kebiasaan, tradisi, dan hukum positif berbeda-beda dari satu negara ke negara lainnya, hak-hak positif pun demikian. Di satu negara, hak-hak positif bisa berubah dalam kurun waktu berabad-abad, bisa dikukuhkan dalam hukum di sebuah masa, dan bisa direvisi atau dicabut sesuai keputusan pemerintahan yang berkuasa.

Namun menyebutkan hak positif sebagai hak yang tidak universal tidak berarti menyangkal pentingnya hak tersebut, dan membedakan hak positif dari hak yang tidak bisa dicabut tidak berarti menyangkal bahwa keduanya bisa berkaitan erat di dalam urusan politik. Hak-hak yang tidak bisa dicabut menjadi standar penilaian atas hak-hak dan hukum positif, sementara hak-hak dan hukum positif mewujudkan janji mengenai hak-hak yang tidak bisa dicabut dengan menegajawantahkan dan

mencontohkannya. Ini bisa dilihat dalam tradisi politik Amerika: hak-hak yang tidak bisa dicabut diproklamasikan dalam Deklarasi dan kemudian dilindungi oleh Konstitusi yang merupakan hasil kerja sekelompok orang.

Hak-hak, baik yang tidak bisa dicabut maupun yang positif, tidak berada dalam kevakuman. Hak-hak ini menunjukkan ada tanggung jawab yang dimulai dengan tanggung jawab untuk menghormati hak orang lain. Lebih jauh lagi, hak-hak ini mengikat kita dengan masyarakat karena hak-hak tersebut mengatur hubungan kita dengan orang lain dan akan paling terjaga serta paling efektif ketika ada di dalam sebuah masyarakat madani. Selain itu, dari sudut pandang para pendiri negara, perlindungan hak-hak yang tidak bisa dicabut adalah kepentingan publik yang utama. Perwujudan hak-hak secara efektif tergantung pada kebajikan atau kualitas pikiran dan karakter tertentu termasuk kontrol atas diri sendiri, penilaian praktis, dan keberanian yang memungkinkan orang untuk mengambil manfaat dari kebebasan; menghormati hak-hak orang lain; mengambil tanggung jawab pribadi, keluarga, dan masyarakat mereka; dan terlibat dalam pengaturan diri sendiri.

Menurut Deklarasi Kemerdekaan, persyaratan politik menetapkan batas-batas kebebasan alamiah manusia dalam sebuah masyarakat madani untuk mengambil tindakan terkait keadilan hukum dan pemerintah. Dalam sebuah masyarakat bebas, hukum akan membiarkan banyak ragam kegiatan manusia untuk bergantung pada nurani masing-masing. Di saat yang sama, setiap individu diharapkan untuk mematuhi hukum sah yang diberlakukan sesuai kerangka politik yang telah disepakati, termasuk hukum yang mereka anggap konyol atau berlawanan dengan kepentingan publik.

Namun warga negara tidak bisa melepaskan kebebasan alami mereka sepenuhnya untuk mengevaluasi keadilan hukum. Deklarasi menganggap yang berikut ini sebagai sebuah kebenaran yang terbukti dengan sendirinya yaitu jika “setiap Bentuk Pemerintahan menginjak” hak-hak yang tidak bisa dicabut, maka “Rakyat Berhak mengganti atau menghapusnya lalu menggantinya dengan Pemerintahan baru, dengan membentuk landasan bagi prinsip-prinsip tersebut dan dengan mengatur kekuasaannya sesuai bentuk yang mereka anggap paling dapat menjamin Keselamatan dan Kebahagiaan mereka.”

Dalam tradisi konstitusional Amerika, hak warga untuk mengubah atau menghapus pemerintah ini adalah hak yang penting sekaligus sangat dibatasi. Jefferson menuliskan bahwa jika “ada daftar panjang pelanggaran dan perebutan kekuasaan yang selalu mengejar Tujuan sama dan memperlihatkan rencana untuk membuat rakyat hidup dalam sistem despotisme, maka rakyat berhak dan memiliki tugas untuk menurunkan Pemerintahan tersebut dan menunjuk Penjaga-Penjaga baru untuk keamanan mereka di masa depan.” Namun hanya dalam situasi ekstrem dan sangat parah di mana pemerintah telah kehilangan legitimasinya melalui serangkaian tindakan yang merampas hak-hak rakyat yang tidak bisa dicabut, warga negara akan terbebas dari pembatasan yang telah mereka setuju sebagai anggota masyarakat bebas dan dibenarkan untuk membentuk pemerintahan yang baru guna melindungi hak-hak mereka.

Tujuannya harus selalu untuk merestorasi masyarakat politis. Kebebasan sipil yang dimungkinkan oleh masyarakat politis — hak untuk melakukan perjalanan; untuk membuat kontrak dan perjanjian; untuk memiliki, menggunakan, membeli, dan membuang properti; untuk melindungi orang dan properti; untuk penerapan hukum kriminal yang setara; dan untuk mendapatkan perlakuan yang adil dan setara di pengadilan — membuat setiap orang dapat hidup aman bersama keluarga dan masyarakat, juga dapat menikmati hak-hak mereka yang tidak bisa dicabut.

Menurut pandangan para pendiri negara, hak-hak yang menonjol dari jenis hak yang tidak bisa dicabut adalah hak atas properti dan kebebasan agama. Sebuah masyarakat politis yang menutup kesempatan atas hak-hak tersebut akan kehilangan legitimasinya.

Bagi para pendiri negara, properti tidak saja berarti barang-barang fisik dan hasil kerja seseorang, tetapi juga termasuk kehidupan, kemerdekaan, dan upaya mendapatkan kebahagiaan. Dengan mengikuti jejak filsuf John Locke, mereka berasumsi bahwa perlindungan atas hak-hak properti akan menguntungkan semua orang karena meningkatkan insentif untuk memproduksi barang dan mengirimkan jasa yang diinginkan pihak lain.

Meski demikian, manfaat hak properti tidak saja berwujud uang. Perlindungan hak-hak properti juga menjadi fokus dalam pengejawantahan hak-hak positif secara efektif dan upaya pencapaian kebahagiaan dalam keluarga, masyarakat, dan ibadah. Tanpa kemampuan untuk mengontrol usaha, barang-barang, tanah, rumah, dan pemilikan materi lainnya, seseorang tidak akan dapat menikmati hak-hak individu dan masyarakat tidak akan dapat membangun kehidupan bersama. Lebih jauh lagi, pilihan-pilihan yang kita buat mengenai apa yang kita produksi, tukar, distribusi, dan konsumsi serta cara kita melakukan semua itu akan sangat berhubungan dengan keinginan kita untuk menjadi jenis manusia tertentu. Tidak kalah pentingnya, hak properti swasta umumnya berada di ranah yang tidak tersentuh pemerintah yaitu ranah di mana individu beserta keluarga dan komunitas yang mereka bentuk dapat mengejar kebahagiaan dalam damai dan kemakmuran.

Pentingnya properti pribadi yang ditekankan oleh para pendiri negara ini menambah keruwetan pelanggaran terhadap hak-hak yang tidak bisa dicabut terkait sejarah pendirian Amerika ketika sesama manusia diperlakukan sebagai properti. Hal ini juga yang menjelaskan mengapa banyak kaum abolisionis berpendapat bahwa pemilikan properti adalah unsur penting emansipasi: hanya dengan menjadi warga negara yang memiliki properti mantan budak bisa mempraktikkan kemerdekaan ekonomi dan sepenuhnya menikmati hak-hak mereka yang tidak bisa dicabut.

Kebebasan agama juga memiliki prioritas yang serupa dalam tradisi politik Amerika — sebagai hak yang tidak bisa dicabut, pembatas abadi kekuasaan negara, dan pelindung fondasi kebijakan sipil. Dalam esainya yang ditulis pada tahun 1785 berjudul “*Memorial and Remonstrance Against Religious Assessments*”, James Madison mengutarakan pandangan klasik mengenai sentralitas kebebasan agama ini dalam pemikiran di era pendirian negara. Dengan mengutip definisi agama dalam Deklarasi Hak-Hak Virginia, Madison menulis bahwa “kita menganggapnya sebagai sesuatu yang mendasar dan sebagai kebenaran yang tidak dapat disangkal, “bahwa Agama atau tugas kita terhadap Sang Pencipta dan cara kita melakukannya, hanya dapat diarahkan oleh nalar dan keyakinan, bukan oleh paksaan atau kekerasan.” Kebebasan nurani dalam hal agama adalah hak yang tidak bisa dicabut “karena pendapat manusia yang berasal dari pembuktian lewat pikirannya sendiri tidak dapat mengikuti apa yang didiktekan orang lain.” Meski pemerintah bisa saja mempraktikkan intoleransi dan memaksakan ortodoksi, dalam pandangan Madison pemerintah tidak akan pernah bisa memaksakan keyakinan agama yang sebenarnya atau memaksakan ibadah agama yang tulus. Ini karena agama dan ibadah yang dilakukan di bawah ancaman kekerasan tidak akan memiliki keyakinan dan niat suci sehingga tidak bisa dianggap sebagai pelaksanaan tugaskeagamaan.

Madison berpendapat bahwa kebebasan agama juga tidak bisa diganggu gugat “karena apa yang di dunia menjadi hak manusia adalah kewajiban terhadap Sang Pencipta.” Tugas untuk memakai nalar dalam menentukan konten dan cakupan kewajiban agama seseorang mirip dengan tugas untuk memakai nalar dalam menentukan konten dan cakupan keadilan dan kewajiban yang diberlakukannya. Pemerintah yang menghormati hak-hak yang tidak bisa dicabut menjaga kemampuan rakyatnya untuk menentukan dan mengejar, sejalan dengan hak yang sama dari orang lain, apa yang sesuai, layak, dan baik.

Sebagian orang salah beranggapan bahwa konsepsi kebebasan yang begitu luas harus mengandalkan skeptisisme terhadap penyelamatan dan keadilan. Mengapa orang diberi kebebasan untuk memilih jika keinginan Tuhan dan sifat imperatif dari keadilan sudah diketahui? Sebetulnya skeptisisme

memang terlibat tetapi bukan terkait dengan iman dan keadilan, melainkan dengan kapasitas pejabat pemerintah untuk mengatur secara berwibawa atas pertanyaan-pertanyaan yang terpenting dan terdalam. Aliran Madison mengenai kebebasan beragama — seperti pandangan yang diuraikan Jefferson dalam UU Kebebasan Beragama Virginia — berangkat dari premis berketuhanan mengenai sumber martabat manusia meski aliran ini tidak memberikan kekuasaan kepada negara untuk mendiktekan jawaban final untuk hal-hal pokok.

Dengan mempertimbangkan tradisi kebebasan modern dan warisan alkitabiyah, para pendiri Amerika memandang diri mereka sebagai pelopor intelektual dan politik dalam hal kebebasan beragama. Amerika mengambil langkah yang belum pernah diambil negara lainnya ketika pada tahun 1787, dua tahun setelah menerbitkan esai *Memorial and Remonstrance*, Madison dan kolega-koleganya pada Konvensi Konstitusi di Philadelphia memberlakukan larangan uji agama untuk jabatan di pemerintahan dalam piagam pemerintah yang baru. Pada tahun 1788, Dr. Benjamin Rush yang ikut menandatangani Deklarasi mengagumi para pemimpin agama yang berbeda-beda di Philadelphia berjalan bergandengan dalam sebuah pawai di kota itu untuk merayakan ratifikasi sistem pemerintahan Amerika yang baru. “Tidak akan ada lambang Konstitusi yang lebih baik dari ini,” menurut observasi Rush, karena ini “membuka semua kekuatan dan kedudukannya tidak hanya bagi setiap sekte Kristen tapi juga bagi semua penganut agama.”

Presiden George Washington menguraikan jalur baru yang ditempuh negara mudanya ini dalam surat yang ditulisnya kepada komunitas Yahudi di kota Newport pada tahun 1790. Berbeda dari Eropa yang masih memberlakukan pembatasan berdasarkan agama dan masih mengatur cara beribadah di muka umum, Amerika Serikat menjamin kebebasan beragama bagi setiap orang terlepas dari keyakinan yang dianutnya. “Semua orang memiliki kebebasan nurani dan kekebalan sebagai warga negara.” Amerika Serikat melindungi kebebasan beragama ini bukan dengan berat hati tetapi dengan kesenangan hati: “Kini toleransi bukan hanya dibicarakan seakan hak asasi adalah sesuatu yang dinikmati oleh sebuah kelas masyarakat karena dibolehkan oleh kelas masyarakat yang lain. Pemerintah Amerika Serikat, yang tidak memberikan persetujuan atas kefanatikan dan tidak memberikan bantuan untuk penganiayaan, dengan senang hati hanya mengharuskan mereka yang berada di dalam perlindungannya untuk menjadi warga negara yang baik dengan cara memberikan dukungan yang produktif bagi perlindungan tersebut.”

B. KONSTITUSI

Kejeniusan Konstitusi, yang dirancang pada tahun 1787 dan disahkan tahun 1788, adalah membentuk sebuah desain pemerintahan unik yang mampu melindungi hak-hak yang tidak bisa dicabut yang diakui dalam Deklarasi Kemerdekaan. Konstitusi ini menerjemahkan janji universal bahwa semua orang memiliki hak-hak mendasar dalam hukum positif di republik Amerika.

Menurut Mukadimahnya, Konstitusi memiliki banyak tujuan: Kami Rakyat Amerika Serikat, agar dapat membentuk suatu Perserikatan yang lebih sempurna, membangun Keadilan, menjamin Ketentraman domestik, menetapkan pertahanan bersama, memajukan Kesejahteraan umum, dan mengamankan Berkah Kemerdekaan bagi diri kita dan Keturunan kita, mengesahkan dan menetapkan Konstitusi Amerika Serikat.”

Dalam tujuh pasal yang cermat, Konstitusi awal — pembuatan rancangan dan ratifikasinya sendiri merupakan tindakan mengatur diri sendiri yang luar biasa — menentukan pengaturan kelembagaan yang memungkinkan rakyat memerintah diri sendiri dengan tetap menghormati kebebasan dan kesetaraan.

Cara utama rakyat mengamankan berkah-berkah tersebut adalah melalui struktur, dan pemberlakuan pembatasan, yang diberikan Konstitusi kepada pemerintah. Pemerintah yang terbatas penting bagi perlindungan hak-hak yang tidak bisa dicabut karena kelompok mayoritas cenderung ingin membatasi kebebasan individu, dan pejabat pemerintah rentan terhadap dorongan untuk menempatkan preferensi pribadi dan ambisi partisan di atas kepentingan publik. Ini bukan untuk menyangkal kemampuan rakyat atau pejabat publik untuk bertindak atas kepentingan umum, tetapi untuk mengenali perlunya perlindungan kelembagaan bagi hak-hak karena motivasi luhur tidak selalu bisa diandalkan. Ini juga bukan untuk mengabaikan bahwa, di dalam batasannya, pemerintah harus bertindak dengan penuh semangat dan efektif untuk melindungi hak-hak.

Kerangka kerja Konstitusi yang kompleks beroperasi untuk membatasi keinginan atau kesukaan sementara dari kelompok mayoritas atau pejabat mana pun; untuk mendinginkan kepala para pejabat publik dan masyarakat dan mengarahkan politik untuk tujuan-tujuan yang sesuai Konstitusi; dan untuk mendorong kompromi di antara faksi-faksi yang tak bisa dihindari akan lahir dalam sebuah masyarakat bebas. Pemerintah yang diatur sedemikian rupa bukan menjadi pasif atau lesu. Justru desain Konstitusi mengatur agar energi disalurkan ke upaya pertahanan hak-hak.

Sebagai produk perembukan panjang dan negosiasi yang kompleks, piagam Amerika menggabungkan beragam pengaturan kelembagaan — sebagian dari aliran klasik, sebagian adalah gabungan modern dan *vintage*, sebagian lagi merupakan desain hibrida — untuk melindungi hak-hak melalui pembatasan pemerintah. Ini termasuk enumerasi kekuasaan pemerintahan federal yang sah; pembagian kekuasaan pertama-tama antara pemerintah federal dan negara bagian lalu antara ketiga cabang pemerintahan federal; cabang eksekutif tunggal; cabang legislatif bikameral; cabang yudikatif independen; dan tiga tahun setelah Konstitusi awal diberlakukan, Deklarasi Hak-Hak (*Bill of Rights*).

Pertimbangkan beberapa hal berikut. Konstitusi membatasi pemerintah demi perlindungan hak-hak dengan cara mempersempit kekuasaan pemerintah hanya untuk tugas-tugas dan tujuan-tujuan yang spesifik. Misalnya, Konstitusi melindungi kebebasan berbicara dengan cara menolak memberikan wewenang kepada Kongres untuk mengesahkan hukum yang mengharuskan atau mengharamkan keyakinan, ucapan, atau penerbitan.

Cara lain Konstitusi membatasi pemerintah demi kebebasan adalah melalui sistem federalisme yang membagi kekuasaan antara pemerintah nasional dan pemerintah-pemerintah negara bagian. Setiap tingkat pemerintah memiliki prerogatif dan keuntungannya sendiri. Konstitusi — bersama hukum yang diberlakukan dan perjanjian yang diratifikasi berdasarkan wewenang pemerintah federal — adalah “hukum tertinggi di negara ini.” Di saat yang sama, Konstitusi memberikan ruang gerak yang luas kepada pemerintah negara bagian, yang berada lebih dekat dengan para pemilih, untuk mengatur kesejahteraan warga. Ini memungkinkan kelompok mayoritas di setiap negara bagian untuk mengadopsi hukum yang paling sesuai dengan komunitas masing-masing — atau berfungsi sebagai laboratorium demokrasi sebagaimana disebutkan oleh Hakim Mahkamah Agung Louis Brandeis di abad ke-20. Kita harus mengakui bahwa dengan alasan hak-hak negara bagian, sejumlah negara bagian mengeksploitasi federalisme untuk mempertahankan perbudakan dan diskriminasi. Namun dalam jangka panjang, pembagian kekuasaan antara pemerintah A.S. dan pemerintah negara-negara bagian telah memungkinkan, dengan luar biasa, individu dan komunitas di seluruh negeri untuk mengejar kebahagiaan sesuai apa yang mereka pahami.

Cara ketiga oleh Konstitusi untuk membatasi pemerintah demi perlindungan hak adalah dengan memisahkan kekuasaan politik dalam tiga cabang yang berbeda-beda, dan masing-masing cabang memiliki sarana pengawasan dan penyeimbangan cabang-cabang lainnya. Misalnya, untuk mengesahkan sebuah undang-undang, cabang legislatif harus meminta tanda tangan presiden yang memegang kekuasaan eksekutif atau supra mayoritas di kedua kamar Kongres. Untuk memulai

perang, presiden sebagai pemimpin angkatan bersenjata bergantung kepada Kongres untuk mengumumkan perang dan mendanainya; Kongres dapat menolak untuk memberikan dana tersebut. Mahkamah Agung dapat membatalkan UU yang disahkan Kongres dan ditandatangani jika dianggap melanggar Konstitusi meski presidenlah yang menominasikan hakim untuk pengadilan federal dan Senat yang mengonfirmasikannya. Sistem pengawasan dan penyeimbangan seperti ini didesain agar anggota dari satu cabang pemerintah dapat menghentikan upaya cabang lain untuk mengakumulasi kekuasaan yang melanggar hak-hak rakyat.

Namun rancangan institusional yang cermat ini tidak bisa dengan sendirinya melindungi hak-hak yang tidak bisa dicabut dan hak-hak positif yang menjejawantahkannya. Kebajikan publik — yang berarti kerelaan untuk mengalahkan kepentingan pribadi demi kebaikan umum — juga diperlukan. Demikian pentingnya pengalaman republik sipil yang berakar di kota-kota praja yang mengatur diri sendiri, dan di keluarga yang kuat, masyarakat religius, serta beragam perkumpulan sukarelawan yang berada di antara warga dan negara. Badan-badan ini juga membina kebajikan privat termasuk apa yang disebut oleh Alexis de Tocqueville dalam *Democracy in America* sebagai “kepentingan diri sendiri yang dipahami dengan baik” yang melibatkan disiplin diri dan ketrampilan, dua unsur yang penting bagi pencapaian tujuan seseorang.

Dalam *The Federalist*, yaitu esai tafsiran Konstitusi yang tak tertandingi, James Madison menyoroti ketergantungan pengalaman Amerika dalam pemerintahan yang bebas dan demokratis pada karakter dan kompetensi warganya. *The Federalist* lebih banyak berkonsentrasi pada penjelasan mengenai bagaimana pemerintahan yang baru ini menggabungkan pengaturan-pengaturan institusional yang menangani kerentanan dari kebebasan dan demokrasi dengan cara yang konsisten dengan kebebasan dan demokrasi. Dalam jurnal *Federalist* no. 10, Madison menulis bahwa “Sejauh cakupan dan sesuai struktur yang benar dari Perserikatan, kita mencari pengobatan republik untuk penyakit-penyakit yang sering muncul dalam pemerintahan republik.” Tetapi dalam *Federalist* no. 51, Madison menekankan bahwa perbaikan institusional ini adalah tindakan pencegahan tambahan. Karena “ketergantungan pada rakyat, tidak diragukan, adalah kontrol utama terhadap pemerintah”, maka perlindungan hak-hak tidak bisa dipisahkan dari kebajikan warga — baik dari sisi privat maupun publik — yang harus menuntut pertanggungjawaban dari wakil-wakil yang mereka pilih.

Dalam esai no. 55, Madison menyoroti hubungan kuat antara upaya melindungi kebebasan dan karakter warga negara. Meski ia mengakui bahwa sifat manusia memiliki kelemahan, ia juga menekankan kapasitas warga negara, dan kebutuhan Konstitusi, untuk melakukan kebajikan: “Memang ada keburukan moral dalam kemanusiaan yang membutuhkan kehati-hatian dan rasa tidak percaya, tetapi juga ada kualitas dari sifat manusia yang menjustifikasi penghargaan dan kepercayaan. Pemerintahan republik mengandaikan eksistensi dari kualitas-kualitas ini lebih tinggi dari bentuk lainnya.” Ketika sistem monarki mengandalkan kebajikan satu orang dan aristokrasi mengandalkan kebajikan beberapa orang, sebuah republik — yaitu pemerintah berdasarkan perwakilan rakyat yang dibentuk atas dasar hak-hak yang tidak bisa dicabut — mengandalkan kebajikan rakyat karena sebagai warga negara, semua orang punya tanggung jawab untuk mengatur diri sendiri.

Para penulis Konstitusi mengakui bahwa kebajikan tersebut harus ada demi perlindungan hak-hak tetapi mereka berupaya untuk meminimalkan ketergantungan pada karakter kuat. Dipimpin Madison, mereka membentuk pemerintahan yang memiliki energi dan sarana institusional untuk melindungi kebebasan individu tetapi tidak memiliki cukup wewenang atau kebebasan untuk mengekang hak rakyat. Alexander Hamilton berargumentasi dalam *Federalist* no. 84 bahwa “Konstitusi adalah, dalam setiap arti rasional dan untuk setiap tujuannya yang bermanfaat, sebuah DEKLARASI HAK-HAK.” Maksud Hamilton adalah bahwa struktur Konstitusi bisa melindungi hak-hak rakyat secara lebih kuat — baik yang tidak bisa dicabut maupun yang positif — daripada daftar resmi hak istimewa dan kekebalan lainnya.

Meski demikian, pada tahun 1791, tiga tahun setelah Konstitusi diratifikasi, negara yang masih muda ini kemudian menambahkan sebuah Deklarasi Hak-Hak (*Bill of Rights*). Penyebutan satu per satu hak dalam 10 amandemen Konstitusi yang pertama memberikan penguatan simbolis dan dukungan konkret terhadap pembatasan pemerintah yang telah dimasukkan dalam struktur Konstitusi. Amandemen-amandemen ini juga berkontribusi lebih jauh lagi. Dengan memperkuat perlindungan Konstitusi awal dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, amandemen-amandemen ini menjamin ruang gerak yang cukup bagi politik demokratis. Jaminan perlindungan yang diberikan Deklarasi Hak-Hak dari pemerintahan yang melampaui batas — bersama dengan perlindungan-perlindungan yang lebih umum dalam struktur konstitusional — memungkinkan lahirnya kewarganegaraan yang terlibat, yang harus ada sebelum pemerintah dapat diharapkan untuk melindungi kebebasan di bawah payung hukum.

Amandemen Pertama mengenai perlindungan kebebasan beragama, misalnya, tidak saja mendorong toleransi keragaman iman dan bentuk ibadah tetapi juga merangkul semua orang beragama sebagai warga negara yang lengkap. Amandemen ini melindungi kebebasan berbicara, media, berkumpul secara damai, dan petisi pemerintah yang memungkinkan warga negara dengan beragam sudut pandang untuk bertukar pendapat, untuk mendengar dan didengar, dan untuk memastikan para pemimpin mereka mendapatkan pengawasan dari publik. Melalui interaksi proses advokasi dan kritik terusmenerus, warga negara dapat memperoleh informasi yang ia butuhkan untuk membentuk opini yang matang mengenai isu-isu yang penting saat itu, untuk memilih wakil yang cocok, dan untuk menentukan kapan wakil tersebut harus diganti.

Demikian pula dengan Amandemen Kedua mengenai “hak rakyat untuk menyimpan dan membawa senjata” yang terkait dengan “milisi yang diatur dengan baik” — yaitu asosiasi lokal yang dibentuk untuk membela komunitas. Hak untuk membela diri, dalam tradisi Amerika, memberikan kesempatan kepada warga negara untuk membangun kebiasaan mengandalkan diri sendiri dan melindungi diri dari negara tirani.

Amandemen Ketiga hingga Kedelapan menjamin kemampuan rakyat untuk mengamankan kepentingan dalam masyarakat dan membebaskan diri dari kewajiban dalam kehidupan privat dan publik. Amandemen Ketiga melindungi kesucian rumah tangga karena melarang pemerintah menguasai rumah-rumah pribadi di masa damai dan tanpa didasari hukum di masa perang untuk tujuan militer. Amandemen Keempat melindungi rakyat dari “penggeledahan dan penyitaan yang tidakberalasan” dan dari surat perintah pencarian yang tidak didukung oleh “bukti awal” (*probable cause*). Amandemen Kelima menjamin bahwa tak seorang pun boleh diambil kehidupan, kebebasan, atau propertinya tanpa melalui proses hukum yang semestinya dan melarang pengambilan properti pribadi untuk penggunaan umum tanpa “ganti rugi yang adil.” Jaminan Amandemen Keenam dan Ketujuh atas hak untuk mendapatkan proses persidangan oleh juri dalam kasus kriminal membantu pembinaan rakyat untuk berpengetahuan luas dan bertanggung jawab ketika terlibat langsung dalam perembukan dan penilaian yang menentukan nasib sesama warga negara dan kesejahteraan masyarakat. Rakyat seperti ini lebih bisa bijak dalam menggunakan hak hidup, kebebasan, dan pencapaian kebahagiaan. Amandemen Kedelapan menjanjikan bahwa pemenjaraan dan hukuman akan proporsional dengan tuduhan dan temuan-temuan pengadilan.

Amandemen Kesembilan dan Kesepuluh menekankan bahwa baik Deklarasi Hak-Hak maupun Konstitusi yang menjadi bagiannya tidak bersifat menyeluruh dan tuntas. Afirmasi Amandemen Kesembilan atas hak-hak yang tidak diperinci (*unenumerated*) namun dimiliki rakyat dan Amandemen Kesepuluh yang menegaskan tentang kekuasaan negara bagian atau rakyat menggarisbawahi ketergantungan kewarganegaraan dalam sebuah masyarakat bebas pada hak-hak prapolitik yang menumbuhkan kekuatan prapolitik rakyat. Amandemen-amandemen ini juga menyoroti pekerjaan interpretasi yang tidak pernah berakhir mengenai cakupan hak-hak dan tingkat

kekuasaan politik. Pekerjaan ini menjadi tugas semua cabang pemerintahan juga rakyat yang menjadi sumber kekuasaan politik dan demi siapa hak-hak tersebut diwujudkan.

Dalam pidatonya di depan Kongres bulan Juni 1789 mengenai dukungannya terhadap Deklarasi Hak-Hak, Madison menekankan bahwa terlepas dari asal-usulnya yang berbeda-beda, kebebasan adalah fungsi dari hak positif yang dielaborasi dalam beragam undang-undang dan adalah hak yang dimiliki setiap manusia. “Persidangan oleh juri,” menurutnya, “tidak dapat dianggap sebagai hak alami, tetapi sebagai hak yang lahir dari kesepakatan sosial yang mengatur tindakan masyarakat, dan sifatnya sama penting dengan hak alami yang sudah ada sebelumnya untuk melindungi kebebasan rakyat.”

C. KEMBALINYA LINCOLN KE DEKLARASI

Meski sudah ada perlindungan dari Deklarasi Hak-Hak dan lebih luas lagi dari ciri struktural pemerintahan federal, Konstitusi awal ternyata melanggar janji atas hak-hak yang tidak bisa dicabut dengan memberikan perlindungan hukum terhadap perbudakan. Meski banyak yang menentang perbudakan di era pendirian negara ketika itu, mereka yang berkumpul di Philadelphia pada musim panas tahun 1787 untuk merancang piagam pemerintah yang baru paham bahwa Konstitusi tidak bisa diratifikasi dan Perserikatan tidak bisa dipertahankan kecuali jika perbudakan dibolehkan. Kebijaksanaan dari kompromi tersebut sampai sekarang masih diperdebatkan. Namun kompromi yang memberikan perlindungan hukum terhadap perbudakan pada akhirnya menciptakan kerangka kerja politik yang membantu Amerika Serikat menghapus perbudakan dan mengabadikan kesetaraan dalam hukum tanpa memandang ras.

Konstitusi menyinggung masalah perbudakan dalam tiga ketentuannya. Dengan tujuan membagi perwakilan di DPR dan menghitung pajak langsung, Pasal 1, Ayat 2 membedakan antara “orang bebas” yang dihitung bernilai satu dan “orang lainnya” yang dihitung bernilai tiga perlima. (Tujuannya adalah mengurangi perwakilan politik negara bagian yang sebagian penduduknya berstatus budak.) Pasal 1, Ayat 9 melindungi “Migrasi atau Pengiriman Orang-Orang sebagaimana dianggap sesuai oleh Setiap Negara Bagian” hingga tahun 1808 (ketika Kongres melarang perdagangan budak). Lalu Pasal IV, Ayat 2 menyatakan bahwa “orang yang terikat kontrak untuk Melayani atau Bekerja di satu Negara Bagian menurut Hukum yang berlaku” dan kemudian lari ke negara bagian lain harus dikembalikan kepada pihak yang mempekerjakannya. Namun meski ketentuan-ketentuan ini memberikan persetujuan konstitusional untuk kepemilikan orang, para perancangannya sengaja menghindari penggunaan kata “budak” dan “perbudakan”. Dengan hanya menyebut perbudakan secara singkat dan dengan menggunakan eufemisme, Konstitusi secara canggung mengakui adanya konflik yang sangat buruk antara praktik memiliki manusia dan hak-hak yang tidak bisa dicabut yang menjadi dasar pengalaman Amerika.

Banyak yang beranggapan bahwa Konstitusi memiliki kelemahan yang fatal akibat komprominya terhadap perbudakan. Pada perayaan Empat Juli tahun 1854, seorang abolisionis terkemuka, William Lloyd Garrison mencela Konstitusi sebagai sebuah perjanjian dengan kematian dan kesepakatan dengan Neraka” dan karenanya “batal di mata Tuhan”.

Sebagian orang lainnya berkeras bahwa di dalam Konstitusi, ada bibit pemusnahan perbudakan. Awalnya, mantan budak Frederick Douglass setuju dengan Garrison. Namun belakangan, dalam pidato Empat Julinya sendiri, ia mengatakan bahwa “Dalam instrumen tersebut, saya tidak melihatnya membenarkan, mengizinkan, atau mendukung hal yang penuh kebencian ini; melainkan diinterpretasikan sebagaimana perlu diinterpretasikan, Konstitusi adalah DOKUMEN KEBEBASAN YANG MULIA.” Terlepas dari apakah pernyataannya itu retorik atau tidak, Douglass menghabiskan sisa

hidupnya untuk memperjuangkan abolisi dan persamaan hak bagi warga kulit hitam Amerika dalam kerangka prinsip-prinsip pendirian negara Amerika.

Abraham Lincoln menyatakan bahwa Konstitusi dan komitmen moral serta politik yang membentuknya memberikan konstribusi penting bagi abolisi perbudakan. Ia menyatakan pada tahun 1858 di Springfield, Illinois, bahwa para pendiri Amerika menempatkan perbudakan pada jalur “menuju pemusnahannya secara tuntas”. Kuncinya, menurut Lincoln, adalah penegasan Deklarasi Kemerdekaan terhadap hak-hak yang dimiliki setiap orang secara setara. Para penanda tangan Deklarasi, menurut penjelasan Lincoln setahun sebelumnya, “tidak bermaksud untuk menegaskan suatu ketidak-benaran yang kentara, bahwa semua orang waktu itu telah menikmati kesetaraan, atau juga tidak bahwa mereka akan segera memberikan kesetaraan tersebut bagi semua orang.” Dalam situasi seperti apa pun, para pendiri negara “tidak memiliki kekuasaan untuk memberikan anugerah seperti itu. Mereka hanya bermaksud untuk mendeklarasikan hak tersebut, sehingga pelaksanaannya dapat dilakukan secepat dimungkinkan oleh situasi.” Para pendiri negara bermaksud “menetapkan sebuah standar diktum bagi sebuah masyarakat bebas yang harus diketahui oleh semua orang, dan dihormati oleh semua orang; selaludiperhatikan, selalu diperjuangkan, dan meski tidak pernah tercapai secara sempurna, selalu diusahakan agar bisa mendekati sempurna, dan karenanya selalu menyebarkan dan memperdalam pengaruhnya, dan meningkatkan kebahagiaan dan nilai hidup bagi semua orang dari berbagai ras di mana pun.”

Pada tahun 1863, dalam pidatonya yang khidmat, ringkas dan brilian untuk memperingati wafatnya para tentara di Gettysburg, Presiden Lincoln membawa perubahan secara halus dalam hubungan Amerika dengan hak-hak yang tidak bisa dicabut. Ia mendeklarasikan bahwa, “delapan puluh tujuh tahun lalu, para bapak bangsa telah membentuk sebuah negara baru di benua ini yang dibangun berdasarkan Kebebasan dan diabdikan kepada dalil bahwa semua manusia berkedudukan setara.” Lincoln menekankan *dedikasi* sebagai tujuan utama negara ini. Setelah mengalami Perang Saudara akibat kontroversi perbudakan, negara ini perlu lebih dari sekadar menegaskan kebebasan individu dan kesetaraan manusia. Negara ini berkewajiban untuk mewujudkannya. Lincoln meminta negara “untuk memberikan dedikasi kepada pekerjaan yang belum selesai dan sudah dimulai lewat pengorbanan para tentara”, “untuk memberikan dedikasi kepada tugas besar yang ada di hadapan kita.” Tugas besar ini termasuk memastikan agar “negara ini, dengan berdasarkan Ketuhanan, melahirkan kebebasan baru — dan pemerintah rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, tidak akan musnah dari bumi ini.” Untuk menjaga eksperimen Amerika dalam pemerintahan yang bebas dan demokratis, rakyat perlu terlibat dalam politik dan mereformasi hukum untuk melindungi hak-hak setiap orang yang tidak bisa dicabut di bawah Konstitusi.

Setelah kemenangan pihak Union di musim semi 1865, negara kemudian meresmikan dedikasi terhadap kebebasan ini dengan tiga kali mengamandemen Konstitusi. Amandemen ke-13 (1865) mengabolisi perbudakan. Amandemen ke-14 (1868) memberikan kewarganegaraan berdasarkan kelahiran dan menjamin persidangan yang adil serta perlindungan setara dalam hukum bagi semua orang. Amandemen ke-15 (1896) melarang penolakan hak pilih dengan alasan ras. Ketiga amandemen Rekonstruksi ini memperluas kekuasaan pemerintahan federal karena secara eksplisit menjadikan pemerintah bertanggung jawab untuk mengamankan perlindungan hak-hak yang mereka umumkan. Ketiga amandemen ini mengabdikan Konstitusi pada tugas yang belum selesai untuk mempertahankan hak-hak yang tidak bisa dicabut sebagai hal yang terbukti dengan sendirinya sesuai pandangan para pendiri negara.

D. REFORMASI PASCAPERANG SAUDARA

Perjuangan panjang wanita untuk mendapatkan hak pilih, yang memuncak pada tahun 1920-an dengan disahkannya Amandemen ke-19, lebih jauh lagi memajukan pekerjaan pendiri negara yang belum selesai. Ketika negara ini dibentuk, wanita yang menikah tidak dapat menandatangani kontrak, tidak berhak menyimpan pendapatan, dan tidak bisa mendapatkan hak asuh ketika resmi bercerai. Dipimpin oleh Elizabeth Cady Stanton dan Susan B. Anthony, gerakan untuk memperjuangkan hak pilih bagi perempuan berusaha mendidik negara mengenai implikasi pendirian negara bagi kedudukan politik perempuan. Kewajiban hukum berdasarkan jenis kelamin, menurut argumen mereka, berlawanan dengan pengakuan atas hak-hak yang tidak bisa dicabut.

Dalam konvensi Seneca Falls tahun 1848 yang meluncurkan gerakan ini, Deklarasi Keprihatinan menyatakan bahwa: “Kami menganggap kebenaran ini terbukti dengan sendirinya, bahwa setiap laki-laki dan perempuan diciptakan setara, bahwa Penciptanya telah memberikan mereka hak-hak yang tidak bisa dicabut, termasuk untuk hidup, merdeka, dan mengejar kebahagiaan...” Berbicara di konvensi tersebut, Stanton menggambarkan isu hak pilih bagi perempuan dari sudut pandang Deklarasi itu: “[M]eski terlihat aneh bagi banyak orang, kami kini menuntut hak pilih sesuai deklarasi pemerintahan tempat kami tinggal. . . Hak ini adalah milik kami. Kami harus mendapatkannya. Kami akan menggunakannya. Ketika Susan B. Anthony dihukum atas kejahatan menggunakan hak pilih sebagai perempuan pada pemilihan presiden tahun 1872, ia mengingatkan Pengadilan bahwa “penolakan hak pilihnya sebagai warga negara adalah penolakan hak persetujuannya sebagai rakyat yang diperintah, penolakan hak perwakilannya sebagai salah satu wajib pajak, penolakan haknya untuk mendapatkan persidangan sebagai pelanggar hukum oleh juri yang terdiri dari sesama warga negara, dan karenanya adalah penolakan hak-hak sucinya untuk kehidupan, kebebasan, dan properti ...”

Perubahan sikap mengenai isu perempuan di Amerika abad ke-19 salah satu penyebabnya adalah Revolusi Industri yang membawa transformasi sangat besar dalam perekonomian dan masyarakat. Amerika Serikat berubah dari sebuah negara di mana mayoritas populasi pria yang bukan budak adalah petani, penjaga toko, dan tukang yang independen menjadi sebuah negara di mana mayoritas penduduknya bekerja untuk mendapatkan upah. Ini menciptakan bentuk ketergantungan baru — kepada majikan — dan bentuk kemandirian baru ketika para pekerja menjadi lebih mudah untuk berpindah-pindah. Sebuah konsekuensinya adalah lenyapnya jaringan keselamatan — untuk kaum muda, pesakitan, difabel, pengangguran, dan manula — yang secara tradisional disediakan oleh jaringan kekerabatan dan institusi lokal di tengah masyarakat kecil dan erat.

Untuk menanggapi transformasi ini, lembaga legislatif Amerika di akhir abad 19 dan awal abad 20, seperti di negara-negara industri lainnya, mulai memberlakukan perlindungan tenaga kerja yang seringkali dibahasakan sebagai hak. Setelah masa Depresi Besar di tahun 1930an, pemerintah federal memperluas cakupan perlindungan bagi anggota masyarakat yang paling membutuhkannya yaitu perlindungan yang sebelumnya disediakan oleh pemerintah lokal dan organisasi amal privat. Dalam jangka panjangnya, perumusan ketentuan hukum bagi kaum rentan dengan istilah hak ini menjadi sesuatu yang umum.

Jenis-jenis hak yang relatif modern ini bukanlah hak istimewa untuk bertindak atau kekebalan dari tindakan pemerintah — seperti hak-hak yang dirembukkan pada saat Deklarasi dan Konstitusi dibuat — karena hak-hak ini melibatkan penilaian yang sulit mengenai alokasi sumber daya materi. Hak-hak ini berakar dalam tradisi alkitabiah dan republik sipil Amerika, dan juga dalam tradisi kebebasan modern di mana hak-hak tersebut memupuk kondisi di mana kebebasan dapat berkembang. Implementasi jenis-jenis hak seperti ini, bahkan melebihi hak-hak positif lainnya, harus mengandalkan penilaian dari wakil-wakil terpilih mengenai pembagian yang adil dari sumber daya yang terbatas. Cabang legislatif adalah forum utama untuk menentukan cakupan dan muatan dari hak-hak yang lebih

baru ini untuk mendapatkan bantuan negara, tunjangan sosial, intervensi ekonomi, perlindungan lingkungan, dan sejenisnya.

Dalam Pidato Kenegaraan Tahunan bulan Januari 1944, Presiden Franklin Delano Roosevelt menyatakan bahwa “kebebasan individu yang sesungguhnya tidak bisa terwujud tanpa keamanan dan kemandirian ekonomi.” Roosevelt menyebutkan sejumlah prinsip aspiratif yang disebutnya sebagai “Deklarasi Hak-Hak yang kedua” dan bisa dibandingkan erat dengan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia tahun 1948. Prinsip-prinsip tersebut termasuk “hak untuk mendapatkan pekerjaan yang bermanfaat dan memberipendapatan”; “hak setiap keluarga untuk memiliki rumah tinggal yang layak”; “hak untuk mendapatkan perawatan kesehatan yang memadai”; “hak untuk terlindung dari kekhawatiran ekonomi akibat usia tua, sakit, kecelakaan, dan pengangguran,”; dan hak untuk mendapatkan pendidikan yang baik.”

Berlawanan dengan hak-hak politik dan sipil yang umumnya membatasi kekuasaan pemerintah, prinsip-prinsip baru ini diajukan sebagai panduan bagi tindakan legislatif yang akan memperluas cakupan dan tanggung jawab pemerintah. Karena baik pembatasan maupun pelaksanaan kekuasaan pemerintah diperlukan untuk melindungi hidup, kebebasan, dan pencapaian kebahagiaan, dan karena kebebasan membutuhkan kesejahteraan materi hingga tingkat tertentu, hak-hak ekonomi baru ini melengkapi hak-hak sipil dan politik yang sudah ada sebelumnya.

Meski Roosevelt menyatakan bahwa prinsip-prinsip ekonomi ini “sudah diterima sebagai hal-hal yang terbukti dengan sendirinya”, implementasinya tetap diperdebatkan. Hak-hak ekonomi dan sosial paling sejalan dengan prinsip-prinsip pembentukan negara Amerika ketika berfungsi sebagai kondisi minimal yang memungkinkan warga negara menggunakan hak-hak mereka yang tidak bisa dicabut, melaksanakan tanggung jawab, dan terlibat dalam pengaturan diri sendiri. Hak-hak ini paling tidak sejalan ketika menciptakan ketergantungan kepada negara, dan ketika, kekuasaan negara diperluas, justru membatasi kebebasan — mulai dari hak properti dan kebebasan beragama hingga hak individu untuk membentuk keluarga dan masyarakat.

Meski FDR telah menyampaikan hak-hak baru ini — atau menarik implikasi laten dari hak-hak yang tidak bisa dicabut — Amerika Serikat masih terus mengingkari hak-hak warga keturunan Afrika. Abolisi perbudakan tidak menghentikan diskriminasi berdasarkan ras. Setelah sebuah periode singkat Rekonstruksi yang menyusul Perang Saudara, mantan negara-negara bagian Konfederasi mengadopsi konstitusi baru dan memberlakukan hukum pemilihan yang secara efektif menyisihkan para pemilih berkulit hitam. Selain itu, pada tahun 1880an negara-negara bagian ini memberlakukan hukum Jim Crow yang mengharuskan segregasi rasial di fasilitas umum, moda transportasi umum, dan di dalam toko-toko eceran. Bahkan reformasi undang-undang ketenagakerjaan yang luas dalam New Deal sekali pun tidak mencakup buruh pertanian dan domestik yang sebagian besar adalah kaum minoritas etnis dan ras.

Setelah Perang Dunia II, negara ini kemudian mengambil langkah-langkah penting untuk mewujudkan janji Deklarasi secara lebih utuh. Langkah-langkah ini diambil berkat pertumbuhan gerakan hak-hak sipil dan rasa malu akibat adanya kontras antara perjuangan Amerika untuk kebebasan di luar negeri dengan hukum subordinasi warga keturunan Afrika di dalam negeri. Pada tahun 1954, Presiden Harry Truman memerintahkan desegregasi angkatan bersenjata yang kemudian membuka jalan bagi era hak-hak sipil karena memberikan kesempatan bagi pria-pria muda dari berbagai latar belakang ras untuk mengenal, berteman, dan mengandalkan satu sama lain ketika mereka berjuang bersama-sama demi negara. Pada tahun 1954, dalam kasus *Brown versus Dewan Pendidikan*, kesembilan hakim Mahkamah Agung Amerika secara bulat menetapkan bahwa segregasi di sekolah-sekolah negeri merupakan pelanggaran Konstitusi. Setahun kemudian di kota Montgomery, Alabama, Rosa Parks yang ketika itu berusia 42 tahun dengan berani menolak untuk memberikan tempat duduknya dalam

bus kepada seorang penumpang kulit putih. Keputusan besar oleh Mahkamah Agung dan tindakan berani Rosa Parks adalah komponen-komponen penting dalam sebuah gerakan yang dalam satu dekade berhasil mengeliminasi mandat hukum diskriminasi berdasarkan ras.

Selama perjuangan gerakan ini berlangsung, ada sejumlah pemahaman yang muncul mengenai hubungan antara prinsip-prinsip pembentukan Amerika dengan perjuangan hak-hak sipil bagi warga kulit hitam Amerika. Dr. Martin Luther King, Jr menghadapi tantangan tersebut dengan semangat yang dikobarkan oleh Jefferson, Douglass, Lincoln, Stanton, dan Anthony. Anggapan King bahwa warga kulit hitam Amerika berhak mendapatkan perlakuan setara di mata hukum bukanlah penyimpangan dari prinsip-prinsip pembentukan Amerika tetapi, seperti dinyatakannya dalam pidato “Saya Memiliki Sebuah Mimpi” di tangga Lincoln Memorial pada tahun 1963, adalah pemenuhan janji bahwa prinsip-prinsip tersebut tersedia untuk semua warga Amerika.

Pada musim semi tahun itu, dalam “Surat dari Penjara Birmingham,” King menekankan pentingnya prinsip-prinsip pembentukan Amerika bagi pencapaian keadilan bagi warga negara kulit hitam di Amerika. Ia dipenjarakan setelah Konferensi Pimpinan Gereja Selatan dan kelompok-kelompok lainnya menyelenggarakan demonstrasi tanpa kekerasan dan boikot ekonomi sebagai respons terhadap kebrutalan polisi, hukuman mati tanpa pengadilan, kesenjangan rasial dalam proses penuntutan hukum dan penjatuhan hukuman, dan bentuk-bentuk diskriminasi ras lainnya di wilayah selatan Amerika. King menulis surat itu setelah seorang klerus kulit putih menegurnya karena dianggap melanggar larangan yang berlaku di Birmingham untuk “berparade, berdemonstrasi, memboikot, menerobos dan membentuk barisan penjaga.” Dari sel penjaranya, King menulis bahwa “Kami telah menunggu lebih dari 340 tahun untuk mendapatkan hak-hak konstitusional dan hak-hak yang diberikan Tuhan ini.” Ia menjelaskan bahwa protes tanpa kekerasan, yang melibatkan pelanggaran hukum yang tidak adil ditambah dengan kerelaan untuk menerima hukuman yang dijatuhkan, terkadang penting untuk membuktikan kebenaran aturan hukum. Pembangkangan sipil secara damai — yang didesain bukan untuk melemahkan hukum tetapi untuk membuatnya kembali ke tujuan mendasarnya — sepenuhnya adalah tradisi Amerika yang terkait dengan hak-hak yang tidak bisa dicabut, King menyatakan: “Ketika anak-anak Tuhan yang dicabut haknya ini duduk di meja rumah makan, sesungguhnya mereka sedang membela hal terbaik dari mimpi Amerika dan nilai-nilai tersuci dalam warisan Yahudi-Kristen kita, dan karenanya mereka mengembalikan negara kita ke sumber-sumber demokrasi luhur yang telah digali oleh para bapak bangsa ketika mereka merumuskan Konstitusi dan Deklarasi Kemerdekaan.”

Tidak semua warga kulit hitam Amerika setuju dengan anggapan King bahwa jalur menuju kebebasan ditemukan dalam kerangka konstitusi Amerika. Selama beberapa waktu, aktivis nasionalis kulit hitam, Malcolm X, memiliki pandangan yang berbeda dan mengecam pidato “I Have a Dream” oleh King dengan alasan hidup di Amerika Serikat bagi banyak warga keturunan Amerika lebih mirip sebuah “mimpi buruk”. Dipengaruhi oleh sejumlah pendahulunya seperti Marcus Garvey dan Elijah Muhammad, kelompok nasionalis kulit hitam menuntut perubahan yang kadang sejalan, kadang juga berlawanan, dengan gerakan hak sipil. Sebagian dari mereka menyesali adanya rasisme institusional dan kemudian mengadvokasikan kekuatan kulit hitam — mereka berargumen bahwa kemakmuran akan tercapai melalui kedaulatan kulit hitam bukan melalui integrasi. Banyak upaya mereka yang kemudian gagal tetapi mereka mengajukan poin yang mengumandangkan hal yang terbaik dari Amerika. Misalnya, dengan menolak pendapat bahwa hanya orang kulit putih yang “bisa” memberikan kebebasan kepada ras lain padahal setiap orang sudah *terlahir* dengan kebebasan seperti itu, para aktivis menggaungkan kembali kata-kata pembuka Deklarasi Kemerdekaan. Dan dengan menggeser fokus dari hak-hak “sipil” ke hak-hak “asasi” seperti yang dilakukan Malcolm X dalam pidato “Bilik Suara atau Peluru” pada tahun 1964, gerakan ini menuntut standar universal yang telah ditegaskan oleh Jefferson, Douglass, Lincoln, Stanton, Anthony, and King. Dalam pidato tersebut, Malcolm X

menganjurkan agar Amerika Serikat dihadapkan ke Perserikatan Bangsa-Bangsa supaya dunia dapat menilainya bersalah telah melanggar hak asasi manusia dari warga keturunan Afrika. Meski memiliki kritik tajam mengenai status quo di Amerika dan sangat tidak sepakat dengan King mengenai taktik-taktik yang diperlukan untuk membawa perubahan, kelompok nasionalis kulit hitam sering kali menunjukkan keyakinan bahwa hak bukanlah sebuah ilusi melainkan sesuatu yang dimiliki manusia di mana pun, dan penghormatan atas hak-hak tersebut akan memajukan keadilan — ini adalah gagasan-gagasan yang memang menjadi akar pembentukan Amerika Serikat.

Namun pada akhirnya tuntutan-tuntutan King, yang tenang sekaligus bergelora, untuk mereformasi lembaga-lembaga politik Amerika sesuai janji para pendiri bangsa mengenai hak-hak yang tidak bisa dicabut berujung dengan diloloskannya UU Hak Sipil 1964 dan UU Hak Pilih 1965. Pencapaian legislatif yang luar biasa ini bersifat instrumental dalam memajukan kesetaraan hak-hak sipil dan politik dalam hukum di Amerika Serikat. Sejak itu banyak kemajuan yang tercapai dalam pembangunan negara di mana setiap orang, sebagaimana yang diharapkan King untuk anak cucunya, tidak dinilai berdasarkan warna kulit tetapi lewat karakternya. Pembunuhan seorang warga kulit hitam secara brutal oleh polisi di akhir musim semi 2020 dan sejumlah kerusuhan sipil yang muncul sesudahnya membuktikan bahwa masih banyak tugas yang harus dikerjakan. Sesungguhnya apresiasi mengenai pekerjaan yang belum dituntaskan ini dan sifatnya yang mendesak dan penting adalah unsur penting dalam tradisi hak-hak yang unik di Amerika.

Dengan berubahnya situasi, warga Amerika akan terus berdebat mengenai cakupan dan implikasi dari landasan dan dedikasi Amerika terhadap hak-hak yang tidak bisa dicabut. Diskusi penting mengenai bangsa dan negara seperti apa yang kita inginkan sudah berlangsung sejak sebelum negara ini terbentuk dan merupakan sumber penting bagi dinamika tradisi hak-hak Amerika. Seperti yang telah dilakukannya sejak diratifikasi hampir 250 tahun lalu, Konstitusi masih terus berusaha mengamankan hak-hak yang memungkinkan rakyat Amerika untuk menanggapi kontroversi mengenai cara menilai klaim-klaim hak yang baru dan cara menangani ketegangan akibat perbedaan interpretasi mengenai hak-hak yang sudah ada yang merupakan ciri dari sebuah rakyat bebas dan bisa mengatur diri sendiri.

Dalam kasus hak-hak sipil dan politik, tantangannya adalah bagaimana menghormati hak-hak anggota kelompok yang telah dilanggar. Namun dalam kasus hak-hak ekonomi dan hak-hak sosial tertentu, masalah ini seringkali kontroversial karena melibatkan bentrokan antar berbagai klaim hak.

Dalam isu-isu sosial dan politik yang kontroversial dan memecah belah di Amerika Serikat — aborsi, *affirmative action*, perkawinan sesama jenis — kedua kubu biasanya mengklaim posisinya sebagai hak mendasar. Ini sesungguhnya adalah testamen mengenai kuatnya gagasan para pendiri negara tentang hak-hak yang tidak bisa dicabut dalam semangat Amerika sehingga perdebatan politik pun terus berkisar dalam konsep kebebasan individu dan kesetaraan manusia, meskipun kita tidak sepakat — dan terkadang sangat tidak sepakat — mengenai interpretasi yang benar dan penerapan yang adil dari prinsip-prinsip tersebut.

Bertambahnya klaim-klaim hak ini, yang bisa dibilang terlambat dan dapat dibenarkan, juga menimbulkan ekse berlebihan. Tidak semua pembatasan atau campur tangan pemerintah yang menguntungkan sebagian atau bahkan semua warga negaramenjadikannya sebuah hak, dan tidak setiap hak yang oleh mayoritas demokratis dipilih untuk diberlakukan secara otomatis menjadi hak yang tidak bisa dicabut. Godaan untuk menyamakan preferensi politik sebagai hak asasi manusia, yang dianggap obyektif dan memiliki kebenaran universal, untuk mendapatkan keputusan akhir yang mengikat dari pengadilan cenderung mematikan debat demokratis yang penting bagi pengaturan diri sendiri dan perlindungan terhadap hak-hak yang tidak bisa dicabut. Di saat yang sama, apa yang terkesan sebagai sebuah hak baru terkadang akan dipahami secara lebih baik sebagai sesuatu yang

mencerminkan pemahaman lebih tajam ditengah-tengah perubahan situasi dari dampak dedikasi Amerika terhadap hak-hak yang tidak bisa dicabut.

E. PRINSIP-PRINSIP PENDIRIAN AMERIKA DAN DUNIA

Hak-hak yang tidak bisa dicabut mengarahkan perhatian pada hubungan antara warga negara dan pemerintah yang mereka akui. Namun sebagai hak-hak yang dimiliki oleh semua orang, ini juga ada implikasinya terhadap kebijakan luar negeri. Deklarasi Kemerdekaan memang sebagian terilhami oleh “rasa hormat kepada opini umat manusia” yang membuat para pencetusnya “mendeklarasikan perkara-perkara yang mendorong mereka” untuk mempertahankan hak-hak yang tidak bisa dicabut dengan cara membentuk pemerintahan yang baru.

Implikasinya untuk kebijakan luar negeri sebuah negara yang bertumpu pada hak asasi manusia lebih bersifat terpecah dan tidak langsung daripada untuk kebijakan dalam negeri, tetapi kebenaran yang terbukti dengan sendirinya mengenai kebebasan individu dan kesetaraan manusia yang menjadi dasar pendirian Amerika Serikat harus menjadi dasar dan mengangkat perilaku Amerika di dunia.

Dedikasi terhadap hak-hak dan demokrasi tidak memberikan wewenang atau mewajibkan Amerika untuk secara paksa mengganti rezim pemerintahan atau memaksa negara lain untuk menerima interpretasi hak-hak yang tidak bisa dicabut yang diterima oleh mayoritas warga Amerika Serikat. Landasan Amerika mengenai hak-hak yang tidak bisa dicabut tidak menjadi lisensi untuk menyangkal hak rakyat negara lain untuk menentukan bentuk pemerintahan mereka sendiri. Tetapi dedikasi tersebut menumbuhkan kepentingan Amerika Serikat untuk mendukung demokrasi liberal sebagai bentuk pemerintahan yang paling cocok untuk melindungi hak-hak; untuk mendorong tatanan internasional yang lebih bebas dan terbuka yaitu yang lebih ramah terhadap klaim-klaim hak asasi manusia dan pemerintahan demokratis yang mengatur diri sendiri; dan untuk mendukung rakyat di mana pun yang berusaha mendapatkan martabat dari kehidupan di bawah pemerintahan yang menghormati kebebasan individu dan kesetaraan hukum.

Upaya menggalakkan hak-hak yang tidak bisa dicabut di luar negeri bisa berwujud dalam berbagai bentuk yang konsisten dengan kedaulatan negara-bangsa lainnya. Dengan berupaya menyempurnakan perserikatan di dalam negeri, Amerika Serikat bisa menjadi model eksperimen dalam kebebasan dan kesetaraan hukum. Bersama kawan dan mitranya, Amerika Serikat dapat menjaga tatanan internasional yang bebas dan terbuka sehingga mendorong perdagangan serta diplomasi antara negara dan karenanya mendorong kemakmuran dan resolusi persengketaan-persengketaan secara damai. Amerika Serikat bisa menanamkan pengaruhnya di luar negeri — dengan negara-negara yang membatasi hak-hak dasar dan dengan orang-orang yang ingin mendapatkan hak-hak mereka — melalui penegasan kembali dedikasinya dengan bangga dan gigih terhadap hak-hak yang dimiliki setiap manusia, paling tidak dengan melakukan pertemuan-pertemuan antara pejabat senior A.S. dengan para disiden yang berani dan dengan korban-korban penganiayaan. Amerika Serikat dapat memberikan bantuan luar negeri dan pelatihan melalui institusi dan pendidikan gratis mengenai prinsip-prinsip kebebasan untuk negara-negara yang berupaya memperkuat komitmen mereka terhadap hak-hak. Amerika Serikat dapat menyiarkan berita dan penjelasan kepada mereka yang tinggal di bawah pemerintahan yang menutup akses mereka ke perdebatan politik yang hidup. Dan Amerika Serikat dapat memberlakukan sanksi untuk mencegah pelanggaran HAM.

Diplomasi selalu lebih disukai tapi itu kadang kala tidak cukup. Amerika Serikat harus selalu siap, sebagai cara terakhir, untuk membela kemerdekaan kedaulatan dan integritas wilayahnya, sebuah hak yang disebutkan dalam Deklarasi bangsa sebagai hak yang dimiliki semua orang. Dan di dunia yang

saling terkoneksi seperti saat ini, pembelaan untuk kebebasan di dalam negeri kemungkinan menuntut Amerika Serikat untuk membantu sahabat-sahabat pembela kebebasan di luar negeri untuk menangkis agresi dari musuh-musuh kebebasan tersebut.

Mungkin komitmen Amerika Serikat yang paling eksplisit terhadap upaya menggalakkan hak semua manusia di luar negeri terwujud dalam upayanya pada bulan Desember 1948 dan mencapai puncaknya lewat diloloskannya Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) oleh Majelis Umum PBB. Dengan mengambil langkah tersebut, Amerika Serikat menegaskan kesamaan antara keyakinan-keyakinan yang menjadi landasan pendiriannya dengan standar politik universal DUHAM. Di dunia era atom Pasca Perang Dunia II — yang terasa lebih kecil dan saling terhubung berkat serentetan revolusi dalam teknologi transportasi dan komunikasi — warga Amerika telah menerima kewajiban untuk membina, sebagaimana disebutkan dalam DUHAM, “rasa hormat yang universal dan ketaatan terhadap HAM dan kebebasan yang mendasar.” Sejak itu diplomasi Amerika bisa dilihat sebagai perjuangan untuk mengintegrasikan kewajiban memajukan HAM di dunia dengan beragam kewajiban lainnya yang menjadi bagian perumusan kebijakan luar negeri yang komprehensif dan cocok untuk sebuah negara demokrasi liberal yang kuat dan paling makmur.

III. KOMITMEN A.S. TERHADAP PRINSIP-PRINSIP HAK INTERNASIONAL

Gagasan bahwa prinsip-prinsip tertentu bersifat fundamental dan berlaku bagi setiap manusia di mana pun ia berada, seperti telah kita lihat, berakar kuat dalam pendirian negara Amerika dan memiliki asal-usul kuno dari tradisi keagamaan dan falsafah dunia. Namun makna universalitas di dunia modern menjadi pertanyaan besar di tahun 1945 ketika Perserikatan Bangsa-Bangsa yang baru dibentuk mulai menyiapkan apa yang kemudian disebut “Deklarasi Hak-Hak Internasional”. Demikian besarnya pertanyaan ini hingga UNESCO membentuk kelompok yang terdiri dari para ahli filsafat ternama dunia pada tahun 1947 untuk mengkaji apakah sebuah kesepakatan mengenai prinsip-prinsip dasar dapat “diterima oleh orang-orang yang berasal dari ke empat sudut dunia dan tidak saja berlatar belakang budaya dan peradaban yang berbeda tetapi juga berasal dari aliran spiritual yang berbeda dan pemikiran yang berlawanan.”

Setelah banyak berkonsultasi dengan para pemikir Konfusius, Hindu, Muslim, Barat, para ahli filsafat UNESCO melaporkan bahwa “prinsip-prinsip penting tertentu” ternyata dianut bersama meski “dinyatakan dalam prinsip-prinsip falsafah yang berbeda dan dengan latar belakang sistem ekonomi dan politik yang berbeda.” Survei mereka menunjukkan bahwa sejumlah praktik dianggap sangat buruk sehingga tidak ada seorang pun yang akan secara terbuka menyetujuinya, dan ada sejumlah hal yang dihargai secara luas sehingga hampir tidak seorangpun secara terbuka menentanginya. Menurut mereka, ini memungkinkan kesepakatan mengenai sebuah deklarasi internasional. Dokumen tersebut, menurut mereka, jangan bertujuan untuk “mencapai sebuah konsensus doktrin, tetapi untuk mencapai kesepakatan mengenai hak-hak dan tindakan-tindakan untuk mewujudkan dan membela hak-hak tersebut, yang bisa dijustifikasi oleh berbagai latar belakang yang berbeda.”

Pada tanggal 10 Desember 1948, penilaian para filsuf ini mendapatkan validasi ketika Majelis Umum PBB menyetujui Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia tanpa satu pun suara yang menentang. Dalam kesempatan yang khidmat tersebut, ketua Komisi yang memimpin proses perancangannya mengingatkan para delegasi bahwa hak-hak dalam DUHAM ini adalah pernyataan prinsip-prinsip yang belum terlaksana. “Adalahsangat penting,” tutur Eleanor Roosevelt, “bagi kita untuk mengingat dengan

jelas karakter dasar dokumen ini. Ini bukan sebuah traktat; bukan pula sebuah perjanjian internasional. Ini juga bukan dan tidak mencoba menjadi sebuah pernyataan hukum atau kewajiban hukum. *Dokumen ini adalah sebuah Deklarasi mengenai prinsip-prinsip dasar HAM dan kebebasan yang berperan sebagai standar umum pencapaian oleh semua orang dari semua negara.*” (penekanan ditambahkan)

Seperti halnya Deklarasi Kemerdekaan A.S., prinsip-prinsip yang ditegaskan dalam DUHAM tidak mencerminkan realita ketika itu. Pada tahun 1948, tidak ada satu pun negara di dunia yang bisa dikatakan telah mencapai standar yang merekatuju. Apa yang dikatakan Abraham Lincoln tentang Deklarasi Kemerdekaan juga cocok untuk DUHAM: “Deklarasi ini dimaksudkan untuk menetapkan sebuah standar diktum bagi sebuah masyarakat bebas yang harus dikenal oleh semua orang, terus menerus diperhatikan, terus menerus diperjuangkan, dan meski tidak akan pernah tercapai secara sempurna, selalu diusahakan agar bisa mendekati sempurna, dan karenanya selalu disebarluaskan dan diperdalam pengaruhnya, dan meningkatkan kebahagiaan dan nilai hidup bagi semua orang dari berbagai ras di mana pun.” Seperti yang dikatakan Ibu Roosevelt ketika ia mendesak Majelis Umum untuk menyetujui DUHAM, “Marilah kita, sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa dan sambil menyadari kelemahan dan ketidaksempurnaan kita masing-masing, menggabungkan upaya kita dengan itikad baik untuk mencapai standar yang tinggi ini.”

Pencapaian konsensus mengenai prinsip-prinsip DUHAM adalah pencapaian yang historis dan menjadi sebuah langkah besar menuju penciptaan kondisi-kondisi untuk perwujudannya secara bertahap. Untuk Amerika Serikat, prinsip-prinsip ini sangat cocok dengan, dan pada beberapa bagian secara langsung mencerminkan pengaruh, prinsip-prinsip yang berakar dalam tradisi hak Amerika sendiri.

A. DEKLARASI UNIVERSAL HAK-HAK ASASI MANUSIA DAN AMERIKA SERIKAT

Ketika dunia mulai bangkit dari kehancuran akibat Perang Dunia II, posisi hak asasi manusia dalam tatanan global yang baru sangat tidak jelas. Sejumlah masalah lain yang mendesak — mulai dari rekonstruksi ekonomi hingga munculnya Perang Dingin dan gerakan-gerakan kemerdekaan pascakolonial — menyita perhatian banyak negara-negara kuat termasuk Amerika Serikat. Tetapi sasaran perang Amerika Serikat (termasuk yang disebutkan dalam Piagam Atlantic yang bercita-cita membentuk sebuah tatanan pascaperang berdasarkan gagasan perdamaian, pemerintahan diri sendiri, dan keamanan ekonomi), advokasi beragam kelompok madani dan agama di A.S, dan karya diplomatik dari berbagai individu luar biasa dari banyak negara (termasuk khususnya dari Amerika Latin dan sejumlah negara-bangsa yang lebih kecil dan lebih lemah) mendorong pemerintah Amerika Serikat untuk memainkan peran penting untuk memasukkan hak asasi manusia ke dalam kerangka kerja hubungan internasional dan hukum pascaperang. Tanpa dukungan Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, hak-hak asasi manusia tidak akan menjadi bagian penting dalam Piagam PBB, atau Komisi HAM PBB yang pertama tidak diberi tugas untuk merancang “Deklarasi Hak-Hak Internasional”.

Gagasan dan tradisi politik Amerika Serikat berperan penting dalam proses perumusan, perembukan, dan revisi dokumen yang akhirnya menjadi DUHAM. Gema prinsip-prinsip pendirian A.S. bisa terdengar dalam Pembukaan DUHAM: “pengakuan atas martabat alamiah dan hak-hak yang sama dan tidak bisa dicabut untuk semua manusia adalah landasan kemerdekaan, keadilan, dan perdamaian di dunia.” Paragraf kedua mencerminkan pidato Empat Kebebasan dari FDR yang menyerukan agar dunia menjadi tempat di mana manusia menikmati kebebasan berbicara, beribadah, dan dari rasa takut dan keinginan.” Ke-21 pasal dalam DUHAM sejalan dengan “hak-hak yang tidak bisa dicabut”

dalam Deklarasi Kemerdekaan dan dengan hak-hak politik dan sipil liberal klasik yang tertera dalam Deklarasi Hak-Hak dan amandemen-amandemen Rekonstruksi dalam Konstitusi A.S. Pasal-pasal DUHAM ini termasuk “hak seseorang untuk mendapatkan hidup, kebebasan, dan keamanan”; perlindungan terhadap perbudakan dan penyiksaan; jaminan kesetaraan di mata hukum dan proses peradilan; pengakuan atas hak milik pribadi; dan penyebutan hak-hak yang dibutuhkan untuk mempertahankan kebebasan dalam sebuah demokrasi konstitusional, seperti kebebasan berpikir, nurani, dan agama; kebebasan berpendapat dan mengutarakannya; kebebasan berkumpul; kebebasan untuk menggunakan hak pilih yang universal dan setara dalam pemilu; dan lain-lainnya.

Hak-hak lain dalam DUHAM — seperti hak kebebasan berpindah dan bertempat tinggal; hak untuk menikah dan membangun keluarga; dan hak mendapatkan privasi dalam keluarga, rumah, danberkomunikasi (*correspondence*) — mungkin tidak ada perbandingan langsungnya dalam Deklarasi Hak-Hak A.S. tetapi tetap erat dengan sumber-sumber budaya politik dan hukum Amerika lainnya termasuk yurisprudensi Mahkamah Agung A.S. “Hak-hak ekonomi dan sosial yang harus ada demi martabat seseorang dan kebebasan pengembangan kepribadiannya,” dalam Pasal 22-28 Deklarasi Universal serupa dengan apa yang tersebut dalam banyak statuta dan konstitusi abad ke-20. Meski hak-hak untuk bekerja, mendapatkan pendidikan, dan memiliki standar hidup tertentu umumnya tidak memiliki status perlindungan Konstitusi di Amerika Serikat, hampir semua hak ini adalah tujuan legislasi sosial mendasar yang sudah dikenal sejak kesepakatan New Deal dan secara eksplisit diakui oleh delegasi A.S. di PBB ketika Deklarasi Universal sedang dirancang.

B. MEMBACA DEKLARASI UNIVERSAL

Kalau Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dibaca secara singkat, atau bahkan dengan cepat, akan terlihat banyak paralel dengan prinsip-prinsip dasar konstitusi dan politik Amerika Serikat. DUHAM memang bagian dari tradisi kebebasan modern yang sama dengan Deklarasi Kemerdekaan, Konstitusi A.S., dan misi negara ini untuk menghormati prinsip-prinsip para pendirinya. Jika DUHAM dibaca secara lebih seksama, prinsip-prinsip menyeluruh dan dimensi struktural dari dokumen tersebut dan hubungannya dengan pendirian serta kebijakan luar negeri Amerika Serikat akan terlihat.

Pertama, setelah 70 tahun berlalu, akan mudah bagi kita untuk menyepelkan peristiwa luar biasa dan tidak pernah terjadi sebelumnya dimana 48 negara — dengan perbedaan budaya, bahasa, sejarah, agama, ideologi, struktur politik, dan sistem ekonomi — bisa menyepakati seperangkat prinsip bersama untuk mengatur hubungan dasar dengan warga negara mereka masing-masing. Dengan mengangkat martabat manusia, kemerdekaan, dan klaim dasar untuk keadilan sebagai keprihatinan internasional, DUHAM memberikan suara bagi nurani kemanusiaan global untuk pertama kalinya dalam sejarah. Sebelumnya, pandangan mengenai kedaulatan negara dan yurisdiksi domestik melindungi negara-negara dari kecaman dan intervensi internasional sekalipun terjadi kasus pelanggaran yang sangat serius. Deklarasi Universal mengubah situasi tersebut. Secara keseluruhan, DUHAM memproklamkan bahwa prinsip perlindungan HAM yang mendasar di setiap negara adalah kepentingan komunitas bangsa-bangsa karena hak-hak tersebut adalah bagian dari kebaikan bersama yang universal. Pertanyaan mengenai hubungan kedaulatan dengan hak asasi manusia masih tetap rumit dan sensitif. Namun setelah Deklarasi Universal, tidak ada negara yang bisa secara beralasan mengklaim bahwa perlakuan terhadap warga negaranya dalam hal hak asasi manusia semata urusan domestik. Kritik internasional dan akuntabilitas atas pelanggaran HAM berat telah menjadi sesuatu yang diharapkan dari komunitas bangsa-bangsa.

Kedua, untuk mencapai kesepakatan dalam prinsip-prinsip yang mencakup pemikiran modern selama berabad-abad mengenai kebebasan individu dan kesetaraan manusia, sifat tanggung jawab, dan batas

kedaulatan, para perancang DUHAM sengaja memilih untuk menulis sebuah dokumen cadangan. Ketiga puluh ayat DUHAM hanya mengartikulasikan sejumlah kecil hak-hak. Isinya hanya mencakup hak-hak yang bisa mendapatkan konsensus hampir universal dari berbagai negara yang terwakili di PBB. Lebih jauh lagi, kebanyakan hak yang tidak tercantum di dalamnya dinyatakan dalam bentuk pernyataan terbuka (*open-ended terms*) supaya memperoleh konsensus dan dukungan luas.

Ketiga, Deklarasi Universal ditulis dan dipahami sebagai seperangkat prinsip-prinsip yang saling terpaat dan terintegrasi. Setiap prinsip adalah instrumen yang memberikan kontribusi pada keharmonisan deklarasi secara lengkap. DUHAM bukan sekadar daftar ketentuan yang berdiri sendiri dan bisa dipisah seakan-akan masing-masing prinsipnya bisa dipahami secara terpisah berdasarkan persyaratan masing-masing. Artinya, upaya untuk merenggut salah satu hak di luar konteks dengan mengorbankan hak-hak lainnya atau untuk mengabaikan satu bagian dokumen karena hanya berfokus pada bagian lain adalah pelanggaran keras dari Deklarasi Universal ini. Pasal 29 DUHAM menggarisbawahi bahwa perwujudan hak-hak dan kebebasan yang menyertainya akan dibatasi oleh “tujuan melindungi pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain”. Ini menunjukkan bagaimana setiap hak, yang terwujud dalam masyarakat dan dalam hubungannya dengan “kewajiban terhadap masyarakat” adalah bagian dari perangkat yang saling berhubungan dan harus ditangani secara seimbang. Kekuatan dan sifat meyakinkan dari dokumen ini — resonansi globalnya — bergantung pada pemahaman holistik mengenai hak-hak individu dalam masyarakat.

Keempat, Deklarasi Universal menegaskan bahwa hubungan antara martabat manusia, kebebasan, kesetaraan, dan masyarakat tidak bisa dipisah-pisahkan. Kata-kata pengantarnya menyebutkan bahwa “pengakuan atas martabat alamiah dari setiap anggota keluarga manusia adalah landasan kemerdekaan, keadilan, dan perdamaian di dunia”, dan berulang kali menyebutkan martabat manusia di ayat-ayat penting lainnya. Banyaknya referensi DUHAM mengenai martabat yang sama-sama dimiliki semua orang menunjukkan betapa pentingnya dokumen ini dalam menawarkan landasan bagi hak asasi manusia. Dokumen ini sengaja tidak menyebutkan sumber martabat tersebut secara spesifik, tetapi dengan jelas menyatakan bahwa martabat manusia bersifat alamiah; dimiliki setiap orang semata karena ia adalah manusia. Martabat tidak bisa diberikan oleh pihak berwenang mana pun. Martabat tidak diciptakan oleh kehidupan politik atau hukum positif, tetapi sudah ada sebelum hukum positif dan menjadi standar moral untuk mengevaluasi hukum positif. Dan tidak ada hidup manusia yang bisa dicabut martabatnya. Terakhir, seperangkat hak-hak terintegrasi yang ada dalam Deklarasi Universal mulai menguraikan makna dan implikasi martabat manusia dengan menekankan perkembangannya dalam masyarakat yang dimungkinkan oleh kemerdekaan. Lewat cara-cara ini, gagasan mengenai martabat manusia yang merupakan jiwa Deklarasi Universal bertemu dengan gagasan mengenai “hak-hak yang tidak bisa dicabut” dalam tradisi politik Amerika. Tidaklah terlalu muluk kalau dikatakan bahwa “hak-hak yang tidak bisa dicabut” adalah bentuk perwujudan gagasan martabat alamiah manusia yang berasal dari para pendiri Amerika.

Kelima, harus diakui bahwa Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia sengaja dibuat sebagai sebuah dokumen moral dan politik, bukan sebagai instrumen hukum yang menciptakan hukum formal. Dokumen ini menjadi “standar pencapaian umum” dan mengundang kompetisi untuk berbuat baik antar negara. Tujuannya adalah untuk mendidik individu mengenai hak-haknya dan negara mengenai tanggung jawabnya. Sejak pengesahan DUHAM beberapa dekade lalu sudah banyak hal yang dilakukan yang melampaui tujuan aspiratif dan pedagogis ini yaitu dengan menerjemahkan prinsip-prinsipnya ke dalam kewajiban yang mengikat secara hukum, terutama dalam bentuk traktat. Namun DUHAM sebagai landasan proyek HAM pascaperang juga mengimplikasikan bahwa tanggung jawab untuk melindungi HAM secara universal lebih dulu menjadi kewajiban moral dan politik sebelum menjadi kewajiban hukum. Sementara ada banyak alasan bagus untuk “melegalkan” HAM dalam hukum internasional, kesuksesan upaya-upayanya akan bergantung pada komitmen moral dan politik yang

melandasi keseluruhan usaha; tanpa komitmen tersebut, kecil kemungkinan hukum itu diterima atau efektif. Faktanya, HAM dalam kebijakan luar negeri sebuah negara seringkali mendapatkan kekuatan lebih besar dari kejelasan landasan moral dan komitmen politik negara tersebut daripada formalitas kewajiban hukumnya.

Terakhir, sebuah aspek dari struktur keseluruhan Deklarasi Universal yang terbukti penting bagi pencapaian status globalnya sebagai landasan keyakinan mengenai HAM internasional adalah kapasitasnya untuk mengakomodasi banyak ragam tradisi politik, ekonomi, budaya, agama, dan hukum. Seperti telah disebutkan sebelumnya, dokumen ini secara keseluruhan dibuat dalam kerangka yang umum dan dalam bentuk pernyataan yang terbuka, dan dengan seruan mendasar untuk penghargaan martabat manusia yang minimal tanpa memerinci sumber martabat tersebut secara spesifik.

DUHAM berasumsi bahwa prinsip-prinsip yang ditetapkannya bisa terwujud secara konkret dalam sistem-sistem politik yang berbeda-beda. Sejumlah besar hak-hak dalam dokumen tersebut diartikulasikan dengan cara yang memberikan kelonggaran bagi interpretasi dan penerapannya. Misalnya, hak untuk “mendapatkan pemeriksaan yang adil dan terbuka dalam pengadilan yang independen dan tidak memihak” tidak mendefinisikan rincian tentang apa yang dimaksud dengan independen, tidak memihak, atau bahkan pengadilan.” Lebih jauh lagi, DUHAM hampir tidak menyebut apa pun tentang bagaimana berbagai hak ini perlu direkonsiliasi dan diharmonisasikan. Misalnya, di mana harus ditarik batas antara hak untuk “mendapatkan perlindungan setara dari diskriminasi apa pun” dalam Pasal 7 dan hak untuk “kemerdekaan berkumpul” dalam Pasal 20? Pasal 29 memberikan pembatasan hak demi “memenuhi persyaratan yang adil untuk moralitas, ketertiban umum, dan kesejahteraan umum dalam sebuah masyarakat demokratis”, tetapi apa yang memenuhi “persyaratan adil” itu bisa sangat beragam antar konteks-konteks sosial dan politik. Lebih jauh lagi, bahasa dalam Pasal 22-26 sama sekali tidak menyebut jenis sistem politik atau ekonomi seperti apa yang dianggap paling efektif atau cocok untuk memajukan hak-hak sosial dan ekonomi yang diartikulasikan di sini. Sebagaimana halnya Deklarasi Kemerdekaan A.S. mengasumsikan bahwa berbagai hukum dan pemerintahan bisa melindungi hak-hak yang tidak bisa dicabut, Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia juga mempertimbangkan pluralisme hukum, lembaga politik, dan sistem ekonomi yang sah agar dapat mewujudkan pelaksanaan hak-hak asasi manusia. Dalam kedua kasus itu, apresiasi terhadap keragaman dibatasi oleh penghormatan pada individu dan pengakuan bahwa kekuasaan politik berakar di rakyat.

Penting untuk menekankan bahwa keterbukaan DUHAM pada pluralisme yang sah tidak berarti bahwa HAM itu relatif, atau bahwa tidak ada prinsip-prinsip HAM yang betul-betul universal, atau bahwa setiap klaim mengenai kekhususan budaya harus diterima sebagai alasan pelanggaran HAM. Keterbukaan ini justru mewakili pengakuan bahwa prinsip-prinsip yang betul-betul universal sekali pun harus dicontohkan dalam konteks yang beragam dan spesifik, dan bahwa memberi ruang bagi pluralisme adalah konsisten dengan prinsip-prinsip kemerdekaan dan martabat serta satu-satunya jalan untuk mendapatkan kesepakatan praktis antar berbagai budaya dan negara mengenai hak-hak. Sifat saling mempengaruhi antara prinsip-prinsip HAM universal dan keragaman realitas manusia di mana hak-hak itu harus dihormati adalah inti dari tantangan untuk menjadikan HAM efektif.

Asas subsidiaritas ada secara implisit dalam Deklarasi Universal, dan merupakan asas alamiah dalam sistem hukum internasional HAM sejak awalnya. Asas subsidiaritas, yang berhubungan erat dengan prinsip federalisme dalam tradisi konstitusional Amerika, menegaskan bahwa kapan pun memungkinkan, keputusan harus dibuat di tingkat yang terdekat dengan masyarakat yang terkena imbasnya — dimulai dari komunitas primer mereka — dan komunitas-komunitas yang lebih besar, umum, dan jauh hanya mengintervensi untuk membantu komunitas-komunitas primer bukan untuk menggantikannya. Jadi subsidiaritas membantu mempertahankan sifat universal dari HAM dan

pluralisme yang dibutuhkan untuk perwujudan praktis hak-hak tersebut. Asas ini memberikan ruang gerak yang signifikan kepada negara-negara untuk menginterpretasikan dan mengimplementasikan prinsip-prinsip HAM universal tersebut. Subsidiaritas juga mengusung gagasan bahwa di dalam negara-negara, HAM mensyaratkan masyarakat yang terbuka dan pluralistik dengan keragaman komunitas lokal dan berbagai bentuk asosiasi sukarela. Hal ini bukan menyangkal tanggung jawab utama negara untuk melindungi HAM. Namun subsidiaritas membantu mengalokasikan tanggung jawab relatif untuk perwujudan HAM, mulai dari dalam komunitas yang paling lokal hingga ke tingkat negara dan asosiasi internasional.

C. PERTANYAAN-PERTANYAAN YANG MASIH ADA MENGENAI DUHAM

Ke enam ciri utama yang diuraikan dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia di bagian sebelumnya menimbulkan sejumlah pertanyaan rumit mengenai implikasi DUHAM untuk kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

1. KEDAULATAN NASIONAL DAN HAK-HAK ASASI MANUSIA

Kemunculan isu HAM sebagai bidang perhatian internasional di abad ke-20 terjadi bersamaan dengan perubahan dalam gagasan kedaulatan negara-bangsa. Sebagian pihak berpendapat bahwa perubahan-perubahan ini mengompromikan kedaulatan A.S. hingga Amerika Serikat seharusnya enggan untuk berpartisipasi dalam rezim-rezim hak asasi manusia internasional. Namun konsepsi hak dan kedaulatan dalam DUHAM kalau dipahami dengan benar maka itu konsisten dengan tradisi konstitusional Amerika.

Kedaulatan nasional berfungsi sebagai kondisi penting untuk melindungi HAM karena perlindungan HAM biasanya bisa dilindungi secara terbaik di tingkat komunitas politik nasional. Perwujudan HAM mensyaratkan negara-bangsa yang memiliki kemerdekaan, kapasitas, dan wewenang untuk mengemban tanggung jawab sebagai pelindung hak asasi manusia. Melalui hukum dan keputusan politik, negara-bangsa adalah penjamin utama HAM. Namun kedaulatan negara bagian tidak bisa menjadi alibi untuk mengabaikan atau melanggar hak asasi. Kedaulatan justru menggarisbawahi ketergantungan upaya perlindungan HAM pada tatanan politik. Ketika sebuah negara-bangsa menggunakan kedaulatan sebagai alasan pelanggaran HAM atau kegagalan penanganan pelanggaran HAM, masalahnya bukan terletak pada gagasan kedaulatan itu melainkan pada pelaksanaannya yang buruk. Respons yang tepat adalah reformasi tatanan politik, mungkin dengan bantuan dan dukungan negara-negara bangsa lain yang bertindak berdasarkan komitmen mereka terhadap hak asasi manusia. Ketika sebuah negara bangsa terbukti beritikad keras untuk menginjak-injak HAM secara sistematis, komunitas negara-negara harus mempertimbangkan semua opsi diplomatik yang ada untuk mencegah serangan terhadap martabat manusia seperti itu.

Dari perspektif hukum internasional, ketegangan antara kedaulatan dan norma-norma HAM internasional harus dimediasi dengan persetujuan negara. Sebagai tindakan berdaulat, Amerika Serikat harus setuju untuk terikat dengan norma-norma hukum HAM internasional tertentu. Dengan beberapa pengecualian, Amerika hanya terikat secara hukum ketika persetujuan tersebut lahir dari proses yang diatur oleh Konstitusi. Demikian pula, sebagai sebuah negara berdaulat dalam tatanan hukum internasional, Amerika Serikat tidak dipaksa untuk meratifikasi traktat-traktat HAM dan ketika Amerika Serikat melakukannya dengan cara yang diatur oleh Konstitusi, traktat-traktat tersebut menjadi kewajiban hukum formal yang menguatkan — bukan bertentangan dengan — kedaulatan negara.

2. HUBUNGAN ANTARA HAK-HAK SIPIL DAN POLITIK DENGAN HAK-HAK EKONOMI

Jalanan antara hak-hak politik dan sipil dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya sebagai sebuah kesatuan yang terintegrasi dalam Deklarasi Universal adalah sebuah tantangan bagi Amerika Serikat. Berbeda dari Deklarasi Universal dan dari mayoritas konstitusi di dunia yang telah diadopsi sejak awal hingga pertengahan abad ke-20, Konstitusi A.S. tidak secara umum mengakui, apalagi menetapkan, hak-hak ekonomi dan sosial. Selama Perang Dingin, Amerika Serikat hampir secara eksklusif menekankan komitmennya terhadap hak-hak politik dan sipil dan menolak gagasan, yang diusung oleh Uni Soviet, mengenai keunggulan hak-hak ekonomi dan sosial. Sejak akhir Perang Dingin, satu aspek yang konsisten dalam kebijakan luar negeri A.S., yang dirumuskan oleh setiap pemerintahan kepresidenan terlepas dari partai politiknya, adalah keengganan Amerika untuk mengakui hak-hak ekonomi dan sosial sebagai bagian integral dari norma hak asasi manusia — meskipun delegasi A.S. telah menjanjikan komitmen “penuh” terhadap hak-hak tersebut ketika Deklarasi Universal disahkan pada tahun 1948.

Mukadimah Konstitusi A.S. memberikan tanggung jawab kepada pemerintah untuk “memperbaiki kesejahteraan umum”, tetapi di era pendirian negara ketika itu pemahaman luas mengenai cara memperbaikinya adalah dengan pemerintah federal terbatas yang secara giat melindungi kebebasan individu dan menyerahkan urusan lainnya kepada negara-negara bagian. Belakangan, ketika industrialisasi menyebar dan jumlah pekerja yang digaji melebihi jumlah petani, tukang, dan penjaga toko independen, pemerintah federal mengemban tanggung jawab lebih besar. Di awal abad 20, Amerika Serikat terlibat dalam upaya legislatif untuk membantu menjamin kondisi kerja yang adil dan baik, dan beberapa dekade menjelang pengesahan Deklarasi Universal, Amerika Serikat meluncurkan berbagai prakarsa legislatif dan administratif secara besar-besaran untuk membantu menjamin standar hidup memadai bagi jutaan warga Amerika dan perlindungan sosial bagi kaum muda, pekerja yang menganggur, mereka yang sakit, dan warga manula. Pada tahun 1948, pengesahan New Deal ini berperan sebagai panutan untuk ketentuan-ketentuan terkait dari DUHAM.

Saat ini, beragam kebijakan sosial yang disebut sebagai hak dalam DUHAM telah menjadi bagian utama tanggung jawab pemerintah Amerika Serikat di semua tingkat. Misalnya, meski pendidikan tidak disebut sebagai hak dalam Konstitusi A.S., hampir setiap negara bagian dalam perserikatan memasukkan hak untuk mendapatkan pendidikan di dalam konstitusinya dan memberikan tanggung besar kepada otoritas publik untuk menjamin perwujudan hak tersebut. Kebijakan-kebijakan sosial lain pada tingkat negara bagian dan federal yang bertautan dengan bahasa dari DUHAM termasuk jaminan kesetaraan gaji untuk pekerjaan yang setara, perlindungan sosial bagi anak-anak, hak orang tua untuk memilih pendidikan bagi anak mereka, dan penyertaan kaum difabel dalam kehidupan publik dan di tempat kerja.

Kalau meninjau keluar dari perbatasan negara, bisa dicatat bahwa selama tujuh dekade proyek HAM internasional berlangsung, kebijakan luar negeri A.S. telah memprioritaskan kesejahteraan ekonomi dan sosial di seluruh dunia melalui bantuan pembangunan yang tersebar luas dan melalui prakarsa-prakarsa besar mulai dari Marshall Plan hingga Rencana Darurat Presiden untuk Bantuan AIDS. Melalui cara-cara ini, hukum dan kebijakan A.S. — baik domestik maupun internasional — berusaha keras untuk mewujudkan sasaran-sasaran ekonomi dan sosial yang diuraikan dalam Deklarasi Universal.

Lalu bagaimana prinsip-prinsip hak ekonomi dan sosial dalam DUHAM mempengaruhi kebijakan luar negeri A.S.? Mesti diakui bahwa bersama hak sipil dan politik, hak-hak sosial, ekonomi, dan budaya juga merupakan bagian integral dari susunan Deklarasi Universal. Di saat yang sama, kita perlu

mengapresiasi bahwa DUHAM mewakili dan mendorong kedua kelompok hak dengan cara yang berbeda-beda.

Perbedaan penting adalah Pasal 22, yang menjadi pengantar seluruh bagian tentang hak-hak ekonomi dan sosial, menyebutkan bahwa hak-hak tersebut bergantung pada “pengorganisasian dan sumber daya masing-masing Negara”, sementara DUHAM tidak memberlakukan pembatasan seperti itu untuk hak-hak sipil dan politik yang diuraikannya (sebuah perbedaan yang belakangan dikodifikasi dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya). Secara lebih umum, konstruksi linguistik yang berbeda dalam pasal-pasal DUHAM mengesankan bahwa sejumlah hak sipil dan politik tidak diberlakukan pembatasan, khususnya hak-hak negatif yang mengharuskan Negara untuk tidak melanggarnya secara langsung, misalnya “tidak ada seorang pun” yang boleh diperbudak, disiksa, atau ditangkap sewenang-wenang. Tetapi tidak satu pun hak ekonomi dan sosial — yang biasanya mengimplikasikan penegasan atas tindakan oleh Negara bukan pembatasan tindakan oleh pemerintah — menggunakan formulasi ini.

Tentu saja hak-hak sipil dan politik menuntut tindakan oleh Negara. Misalnya, jaminan proses hukum dan persidangan yang adil membutuhkan Negara untuk membentuk dan mempertahankan lembaga-lembaga untuk administrasi keadilan; hak untuk bebas dari perlakuan kejam, tidak manusiawi, dan menginjak-injak martabat membutuhkan investasi publik dalam sebuah sistem hukuman kriminal yang manusiawi. Namun lebih dari ini, hak-hak sipil dan politik dalam DUHAM hanya bisa sepenuhnya terwujud dalam pemerintahan yang memiliki sumber daya materi dan fiskal yang cukup; hak-hak tersebut bahkan lebih tergantung pada banyak keragaman model ekonomi dan bentuk organisasi negara; dan hak-hak tersebut hampir selalu melibatkan pertimbangan yang sulit menyangkut penggunaan sumber daya publik yang terbatas — misalnya, menanamkan investasi lebih besar dalam bidang kesehatan bukan dalam pendidikan atau perlindungan untuk pengangguran. Selain itu, hak-hak ekonomi dan sosial cenderung kurang cocok untuk dihadapkan pada pelaksanaan kontrol yudisial, khususnya dalam sistem konstitusional seperti Amerika Serikat di mana prinsip pemisahan kekuasaan dan legitimasi demokratis memberikan kekuasaan pengambilan keputusan kebijakan sosial yang mendasar kepada cabang-cabang politik bukan yudisial. Terakhir, perlu dicatat bahwa sejak pengesahan Deklarasi Universal, banyak negara otoriter — mulai dari Uni Sovyet dulu hingga Cina, Kuba, dan Venezuela hari ini — sering kali menggunakan hak ekonomi dan sosial untuk merestui pelanggaran hak sipil dan politik rakyat mereka secara tidak sah dan luas.

Singkatnya, prinsip-prinsip Deklarasi Universal menuntut agar hak-hak ekonomi dan sosial dipertimbangkan secara serius dalam perumusan kebijakan luar negeri A.S. Namun karena berbagai alasan — mulai dari tradisi konstitusi kami sendiri hingga bahasa yang digunakan dalam Deklarasi Universal dan kekhawatiran mengenai pelanggaran hak — masuk akal jika Amerika Serikat memperlakukan hak-hak ekonomi dan sosial berbeda dari hak-hak sipil dan politik. Dengan menekankan hak-hak sipil dan politik ketika mewujudkan hak-hak ekonomi dan sosial melalui program-program bantuan ekonomi dan pembangunan, Amerika Serikat beroperasi dengan cara yang konsisten dengan prinsip-prinsip konstitusinya dan dengan prinsip-prinsip DUHAM.

3. HAK-HAK ASASI MANUSIA DAN KEWAJIBAN NEGARA

Kewajiban terpenting pemerintah Amerika Serikat menurut Konstitusi adalah melindungi hak-hak warga negara yang tidak bisa dicabut dan ini terwujud dengan pengejawantahan hak-hak tersebut

dalam hukum positif yang berlaku di negara. Sebagai hasil dari perubahan-perubahan dalam masyarakat dan ekonomi di abad ke-20, pemerintah A.S. memiliki kewajiban tambahan untuk melindungi unsur-unsur dasar dari kesejahteraan ekonomi dan sosial seperti yang diuraikan dalam Bagian II.

Ini sesuai dengan DUHAM yang mempertimbangkan sejumlah hak yang hanya bisa diwujudkan melalui tindakan pemerintah yang efektif. Hal ini berlaku tidak saja untuk hak-hak ekonomi dan sosial dalam DUHAM tetapi juga untuk berbagai hak sipil dan politik. Tinjau hak untuk berpartisipasi dalam politik demokratis; ini tidak akan bisa terlaksana secara efektif tanpa tindakan pemerintah untuk membentuk dan mempertahankan sistem pemilihan yang memadai, untuk menjamin integritasnya, untuk melindungi akses dan kebebasan warga menggunakan hak suara, dan untuk mencegah penipuan. Dengan demikian, kebijakan luar negeri dan bantuan luar negeri tidak hanya harus berfokus pada pencegahan pelanggaran berat, tapi juga harus membantu negara-negara yang kesulitan menangani kondisi-kondisi yang dapat memupuk kejahatan seperti terorisme dan bentuk perbudakan modern yaitu perdagangan manusia.

Batas-batas tegas juga harus dihormati. Keprihatinan utama seputarcampur tangan pemerintah yang tepat, yang merupakan hal penting dalam tradisi konstitusi Amerika, juga harus mempengaruhi kebijakan. Jika HAM menjadi instrumen satu-satunya atau menjadi instrumen utama untuk melegitimasi intervensi pemerintah, maka HAM mengkhianati asal usulnya dan akan menjadi bulan-bulanan setiap pemerintahan otoriter yang mencoba menutupi pelanggaran yang dilakukannya dengan bahasa kewajiban hak asasi manusia. Kita telah menyaksikan sejumlah contoh buruk dari sejumlah negara yang menggunakan alasan tanggung jawab atas kesehatan masyarakat selama pandemi COVID-19 untuk membenarkan pembatasan kebebasan pers, kebebasan berbicara, dan penahanan pejuang HAM secara semena-mena. Amerika Serikat harus tetap waspada, menjunjung prinsip-prinsip pendiriannya mengenai pembatasan pemerintah, dan melawan model pemerintahan otoriter kapan pun dan dengan cara apapun yang mampu dilakukannya. Namun dalam batas-batas tersebut, kebijakan luar negeri A.S. juga harus mendukung pembentukan institusi pemerintahan yang sehat dan efektif di semua negara untuk kebaikan bersama rakyatnya.

4. DEMOKRASI DAN HAK-HAK ASASI MANUSIA

Kita telah menyaksikan bagaimana tradisi hak-hak yang tidak bisa dicabut di Amerika menekankan pemerintahan oleh diri sendiri yang demokratis. Banyak hak mendasar — seperti hak pilih, kebebasan berbicara, kebebasan berkumpul dan berasosiasi — penting bagi pelaksanaan demokrasi yang sehat. Dan pemerintahan oleh diri sendiri yang demokratis, pada gilirannya, lebih mampu membina kehidupan politik umum yang menghargai hak warga negara dibandingkan rezim-rezim lainnya. Dengan memupuk budaya HAM, pemerintah bisa membantu mengubah hak-hak dasar menjadi realita praktis. Proses politik demokratis berperan penting dalam mengatur hak-hak di tengah sebuah budaya politik, rekonsiliasi klaim-klaim hak secara masuk akal, dan alokasi sumber daya terbatas yang terbaik untuk perwujudan banyak hak yang ingin dihormati oleh demokrasi. Melalui perembukan, persuasi, dan pengambilan keputusan secara demokratis klaim-klaim hak yang baru bisa diakui dan dilegitimasi secara sosial. Hubungan antara demokrasi dengan hak-hak yang tidak bisa dicabut ini bisa dilihat dalam penekanan Amerika bagipemerintahan diri sendiri dalam deklarasi sasaran-sasaran perang selama Perang Dunia II dan dukungannya untuk “gelombang ketiga” demokratisasi setelah runtuhnya Uni Soviet.

Hubungan yang sama terlihat dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. DUHAM menyoroti hak-hak sipil dan politik klasik yang diperlukan demi integritas dan kebebasan proses demokratis dan melindungi asosiasi-asosiasi sipil yang penting bagi sebuah masyarakat yang bebas dan mampu

mengatur diri sendiri. DUHAM juga secara eksplisit menempatkan hak partisipasi politik dalam konteks pengakuan umum bahwa “keinginan rakyat harus menjadi dasar wewenang sebuah pemerintahan”, dan mengharuskan “pemilu yang jujur dan berkala, bersifat universal dan memberikan hak pilih yang setara serta ... prosedur pemilihan yang bebas.” Dengan akomodasi struktural DUHAM untuk pluralisme dan subsidiaritas ini, diperagakan bahwa pemerintahan demokratis yang mengatur diri sendiri penting bagi perlindungan prinsip-prinsip dasar DUHAM.

Konvergensi DUHAM dengan intisari tradisi konstitusi dan politik Amerika memiliki implikasi bagi kebijakan luar negeri A.S. Konvergensi tersebut menuntut komitmen untuk mendorong proses demokratis dan institusi bebas sebagai agenda utama HAM Amerika Serikat. Komitmen ini tercermin di Biro Demokrasi, HAM, dan Tenaga Kerja di Departemen Luar Negeri, dan dalam dukungan kuat A.S. untuk prakarsa-prakarsa seperti Piagam Demokratik Inter-Amerika. Di saat yang sama, penghormatan terhadap kebebasan dan demokrasi mewajibkan Amerika Serikat untuk juga menghormati keputusan mayoritas demokratis di negara-negara lain dan untuk menerima bahwa konsep pemerintahan oleh diri sendiri dapat mendorong negara lain untuk menetapkan prioritas istimewa dan kebijakan dasar publik masing-masing. Dukungan A.S. terhadap hak harus selalu menghormati politik demokratis normal dan pelaksanaan kedaulatan nasional yang sah, serta enggan untuk mendorong klaim-klaim hak yang mengusahakan jalan pintas terhadap proses dan institusi demokratis. Jika tidak demikian, Amerika Serikat menghadapi risiko imperialisme budaya yang muncul ketika kami memaksakan preferensi kebijakan dan pengaturan kelembagaan tertentu terhadap negara-negara yang memiliki tradisi sangat berbeda.

5. HIERARKHI HAK ASASI MANUSIA

Kebanyakan kontroversi berkisar pada pertanyaan mengenai apakah sejumlah hak dalam tulisan Deklarasi Universal lebih penting daripada hak lainnya, dan apakah sebagian hak perlu diprioritaskan lebih tinggi. Sebagaimana telah didiskusikan, HAM dalam Deklarasi Universal memiliki karakter terintegrasi dan tidak dimaksudkan untuk dipisah-pisahkan atau diadu satu sama lain karena semua hak tersebut mencerminkan pada tingkat tertentu persyaratan martabat manusia. Karena itu, tindakan memilah dan memilih hak-hak sesuai preferensi dan keyakinan ideologi sambil mengabaikan hak-hak fundamental lainnya adalah berlawanan dengan tujuan dan struktur DUHAM. Ketegangan antar hak-hak tidak bisa dijadikan alasan kegagalan menghormati komitmen HAM berdasarkan hukum internasional.

Prinsip saling ketergantungan antar hak-hak asasi yang mendasar, yang implisit dalam DUHAM, kemudian diuraikan secara eksplisit pada tahun 1993 setelah Perang Dingin ketika PBB menyelenggarakan Konferensi Wina tentang Hak-Hak Asasi Manusia yang menyerukan perhatian kembali tentang HAM. Di akhir Konferensi, sebanyak 171 negara termasuk Amerika Serikat menegaskan Deklarasi Wina dan Program Aksi, yang menyebutkan bahwa “semua hak asasi manusia bersifat universal, tidak bisa dipilah-pilah, saling tergantung, dan saling berhubungan.”

Pengakuan bahwa perbedaan antara sejumlah hak merupakan bagian dari Deklarasi Universal itu sendiri dan juga bagian dari hukum positif tentang HAM yang dibuat sesuai DUHAM bukanlah sesuatu yang berlawanan dari penegasan tersebut. Hukum internasional mengakui bahwa sejumlah hak asasi manusia bersifat absolut atau hampir absolut dengan hanya sedikit atau tidak ada pengecualian bahkan di saat darurat nasional sekali pun, sementara sebagian hak lainnya dapat dibatasi secara masuk akal atau tergantung pada ketersediaan sumber daya dan pada regulasi. Sebagian norma, seperti larangan pembunuhan massal, bersifat sangat universal hingga diakui sebagai norma *jus cogens* — artinya, prinsip-prinsip hukum internasional yang tidak dapat disingkirkan oleh negara mana pun — sementara sebagian norma lainnya bisa diterima atau tidak oleh negara-negara

berdaulat. Penerapan hak-hak asasi manusia tertentu menuntut keseragaman besar dalam praktik antara negara, seperti dalam larangan penyiksaan, tetapi penerapan hak lainnya memungkinkan cukup banyak variasi dalam praktik negara misalnya dalam perlindungan privasi. Tugas Biro Demokrasi, HAM, dan Tenaga Kerja di Departemen Luar Negeri mencerminkan pertimbangan-pertimbangan ini.

Dalam praktiknya, keputusan-keputusan mengenai prioritas hak bukan saja tidak bisa dihindari tetapi juga diinginkan. Pertama-tama, dalam banyak situasi, hak-hak tertentu memiliki kedudukan yang lebih tinggi secara logis. Kemudian, banyak klaim hak itu berlawanan bahkan ketika klaim-klaim tersebut harus diupayakan penampungannya. Misalnya, nilai tinggi yang diberikan Amerika Serikat untuk kebebasan berbicara telah mendorong Washington untuk memberlakukan pengecualian dari norma-norma internasional yang mengharuskan larangan pidato kebencian. Perbedaan pertimbangan mengenai nilai relatif untuk hak-hak ini tidak bisa dihindari dan merupakan hal yang layak. Begitu pula dengan presiden dan Kongres A.S. yang memiliki kewajiban konstitusional untuk membuat pertimbangan politik yang rumit mengenai isu-isu HAM yang paling mendesak dan penting saat itu dan menetapkan prioritas diplomatik dan politik sesuai dengan pertimbangan tersebut. Pada dasarnya, setiap organisasi yang berurusan dengan hak asasi manusia — baik pemerintah, nonpemerintah, maupun antarpemerintah — melakukan hal yang sama. Seringkali prioritas-prioritas ini mencerminkan sejarah dan komitmen tertentu, seperti ketika Kongres A.S. memberikan mandat hukum bagi kantor-kantor yang khusus ditugaskan melindungi hak-hak tertentu seperti kebebasan beragama dan kebebasan dari perbudakan (perdagangan manusia) yang merupakan warisan sejarah unik Amerika Serikat dan mencerminkan pertimbangan dan kepentingan rakyat Amerika.

Singkatnya, meski Deklarasi Universal tidak secara eksplisit menetapkan hierarki hak dan meski secara prinsip penting untuk menegaskan saling ketergantungan semua hak terkait martabat manusia, kebijakan luar negeri A.S. bisa dan harus — konsisten dengan DUHAM — menentukan hak-hak mana yang paling cocok dengan prinsip, prioritas, dan kepentingan nasional setiap saat. Penilaian seperti itu harus mempertimbangkan baik kontribusi khusus Amerika untuk proyek hak asasi manusia maupun penilaian seksama terhadap kondisi, ancaman, dan kesempatan yang ada saat ini.

6. LAHIRNYA HAK-HAK BARU

Seperti halnya para pendiri Amerika yang mengerti bahwa ketika menyebutkan “kehidupan, kebebasan, dan pencapaian kebahagiaan”, Deklarasi Kemerdekaan menetapkan “hak-hak tertentu yang tidak bisa dicabut” dan bukan sebuah katalog lengkap, para perancang Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia juga mengakui bahwa daftar yang diidentifikasi pada tahun 1948 bukan sebuah daftar yang sudah lengkap. Mereka sadar bahwa gagasan hak asasi manusia, yang menunjukkan martabat seorang manusia yang bersifat transenden, mampu menambahkan pemahaman-pemahaman baru mengenai apa yang dibutuhkan kebebasan dan kesetaraan. Seperti pemahaman dan penerimaan rakyat Amerika yang berkembang sejalan dengan waktu terkait implikasi prinsip-prinsip pendirian negaranya, pemahaman dan penerimaan orang-orang terkait implikasi prinsip-prinsip Deklarasi Universal juga akan berkembang. Karena itu masuk akal untuk mengharapkan semacam perluasan dan penyempurnaan dari daftar hak-hak asasi manusia yang diakui meski esensi dari kebebasan, kesetaraan, dan martabat manusia akan tetap konstan.

Namun harus diingat bahwa keberhasilan DUHAM dalam meluncurkan proyek HAM dalam skala global sebagian besar disebabkan oleh keterbatasan-keterbatasan jangkauannya. DUHAM sengaja dibatasi dan hanya menyangkut sejumlah kecil hak yang dianggap diterima sebagai sebuah konsensus yang mendekati universal. Para perancangnya juga tahu bahwa dengan membatasi daftar ini, kepentingan politik setiap hak di dalamnya akan lebih besar dan konflik antara klaim-klaim hak, yaitu

konflik-konflik yang akan melemahkan perwujudan hak tertentu atau hak-hak secara umum, juga akan berkurang. Keprihatinan ini masih relevan 70 tahun kemudian ketika jumlah instrumen HAM telah bertambah secara signifikan. Termasuk banyaknya badan PBB, sistem HAM regional, dan organisasi-organisasi khusus seperti Organisasi Buruh Internasional dan UNESCO, puluhan perjanjian, ratusan resolusi dan deklarasi, dan ribuan peraturan yang menjadi kodifikasi HAM individu di luar apa yang tercantum dalam kesembilan traktat HAM PBB yang paling dikenal. Kekhawatiran bahwa perluasan HAM yang begitu besar telah melemahkan dan bukan menguatkan klaim-klaim hak asasi, serta juga membuat kalangan yang paling lemah semakin rentan, cukup masuk akal. Lebih banyak hak tidak selalu mengarah ke penegakan keadilan yang lebih besar. Perubahan setiap preferensi politik yang bermanfaat menjadi sebuah klaim hak asasi pada akhirnya akan melemahkan wewenang hak asasi itu sendiri.

Dengan demikian Amerika Serikat harus terbuka tetapi tetap waspada dalam kesediaannya untuk mendukung setiap klaim hak asasi yang baru. Ini akan melahirkan sejumlah pertanyaan sulit mengenai apakah beberapa klaim hak tertentu memang secara sah berada dalam cakupan prinsip dan komitmen DUHAM.

Satu cara untuk menangani masalah ini adalah dengan merujuk ke konsep inti DUHAM mengenai martabat manusia. Dan memang banyak argumen bagi pengakuan hak-hak yang baru dan interpretasi, perluasan, dan penerapan baru dari hak-hak yang sudah ada mengandalkan konsep mendasar tersebut. Perdebatan publik mengenai apakah klaim hak tertentu adalah ekspresi tuntutan moral yang lahir dari pengakuan atas martabat setiap manusia yang setara dan alamiah itu penting dan dapat membantu para perumus kebijakan menentukan apakah sebuah klaim hak baru perlu diterima atau ditolak. Namun permintaan untuk semata mempertimbangkan martabat manusia tidaklah cukup untuk tugas membedakan antara klaim hak yang sah dan yang tidak beralasan. Martabat itu sendiri merupakan gagasan yang diperdebatkan secara hangat; isinya sangat beragam tidak saja antar budaya tetapi juga dalam masyarakat pluralistik kita yang modern. Untuk sejumlah isu moral kontemporer yang paling mengundang perpecahan — misalnya, legalisasi suntik mati secara sukarela (*euthanasia*) — argumen berdasarkan martabat sangat menonjol di kedua belah pihak.

Untuk menilai apakah dan kapan sebuah klaim hak baru pantas mendapatkan dukungan kebijakan luar negeri A.S., perlu ada kriteria lain. Komisi percaya bahwa pertimbangan-pertimbangan berikut bersifat relevan:

Seberapa kuat akar klaim tersebut dalam bahasa eksplisit DUHAM sebagaimana ditulis dan dipahami oleh para perumusnya dulu dan oleh Amerika Serikat ketika menyetujuinya pada tahun 1948, dan dalam bahasa instrumen-instrumen HAM internasional lainnya yang telah disetujui atau diratifikasi Amerika Serikat? Bahasa yang telah dirembukkan dengan hati-hati dalam dokumen-dokumen tersebut penting. Jika perumusan dan pemahaman yang telah disepakati kemudian disisihkan atau diperluas hingga tidak bisa dikenali lagi, maka bahasa hak asasi manusia menjadi sesuatu yang selalu bisa diganti-ganti dan tidak melekat pada prinsip.

Apakah klaim baru ini konsisten dengan prinsip-prinsip konstitusional dan tradisi moral, politik, serta hukum Amerika Serikat? Apakah klaim tersebut diakui dan diterima secara luas oleh rakyat Amerika melalui wakil-wakil mereka yang dipilih secara demokratis? Ini bukan berarti bahwa perspektif tertentu dari Amerika Serikat berhak mendikte arah hak asasi manusia internasional secara umum. Namun kebijakan luar negeri A.S. yang tidak mempertimbangkan dukungan rakyat Amerika untuk sebuah klaim hak baru berisiko kehilangan legitimasi di dalam negeri.

Apakah Amerika Serikat dan negara-negara demokratis lainnya secara formal telah memberikan persetujuan berdaulat untuk isu yang dipertimbangkan dan berkembang melalui mekanisme politik yang ada untuk menyusun hukum internasional (terutama melalui pengesahan ketentuan-ketentuan yang jelas dan eksplisit)? Sebagaimana telah didiskusikan sebelumnya, peran persetujuan berdaulat dalam hukum internasional menghubungkan gagasan pemerintahan demokratis yang mengatur diri sendiri dengan partisipasi dalam prinsip-prinsip universal yang telah diterima oleh masyarakat internasional. Klaim-klaim hak baru yang tidak melalui proses konstitusional dan politik demokratis di dalam negeri — misalnya, standar yang dibuat komisi dan komite internasional, pakar individu, dan kelompok advokasi — bisa menjadi sumber-sumber refleksi yang bermanfaat mengenai cakupan hak asasi manusia yang layak, tetapi tidak akan memiliki wewenang hukum resmi.

Apakah klaim baru tersebut mewakili sebuah konsensus yang jelas antar pluralitas tradisi dan budaya keluarga manusia, sebagaimana halnya Deklarasi Universal, dan bukan semata merupakan kepentingan ideologi atau sepihak yang sempit? Kewaspadaan terutama dibutuhkan dalam dua situasi. Terkadang hak-hak baru yang luas diusung oleh rezim-rezim represif dan tidak demokratis untuk melemahkan persatuan dan efektivitas hak-hak universal yang telah diakui. Di saat-saat lainnya aktivis-aktivis, yang bertekad untuk mengambil jalan pintas guna menghindari politik normal dan proses demokratis di dalam negeri, menggunakan bahasa dan struktur HAM internasional untuk memajukan agenda yang tidak disepakati secara luas oleh komunitas negara-negara dan terkadang bahkan tidak disepakati di dalam negara para aktivis tersebut.

Apakah hak baru tersebut terintegrasi secara konsisten dalam badan hak asasi manusia yang sudah ada? Pertimbangan klaim-klaim hak baru harus selalu mempertimbangkan potensi konflik dan kebutuhan untuk merekonsiliasi klaim-klaim tersebut secara seimbang. Pengabaian kerangka kerja HAM yang sudah ada dan telah dibangun secara seksama melalui kompromi dan konsensus luas untuk memajukan sebuah hak baru yang belum diakui adalah sebuah langkah berbahaya yang mengancam dan meruntuhkan seluruh kerangka tersebut.

Daftar ini bukanlah kriteria yang lengkap, dan tidak satu pun bersifat pasti. Penilaian legitimasi sebuah klaim hak baru, khususnya dalam situasi yang terus berubah, tidak bisa mengikuti sebuah rumusan yang mekanis tetapi membutuhkan nalar, pengalaman, perembukan, dan penilaian yang hati-hati.

7. HAK-HAK ASASI MANUSIA DAN HUKUM POSITIF SETELAH DUHAM

Sejumlah otoritas berpendapat bahwa perkembangan hukum positif internasional terkait HAM lewat instrumen-instrumen hukum yang mengikat dengan sendirinya cukup untuk menjawab setiap ketidakpastian mengenai makna, cakupan, dan perkembangan hak asasi manusia. Dan memang upaya kolektif sejak 1948 untuk menerjemahkan prinsip-prinsip hak asasi dalam DUHAM ke dalam komitmen-komitmen hukum yang mengikat melalui banyak perjanjian telah terbukti membawa hasil. Perkembangan hukum HAM dapat merefleksikan perluasan konsensus antar komunitas negara-negara mengenai hak asasi manusia. Penguatan sasaran aspirasi dan pedagogi DUHAM melalui ketentuan-ketentuan hukum yang mengikat, yang seringkali dipantau dan dipromosikan oleh lembaga-lembaga pengawasnya, menambah perlindungan hak asasi manusia.

Di saat yang sama, negara-negara dan para pakar telah mempertanyakan apakah penggandaan HAM dalam perjanjian-perjanjian adalah murni sebuah kebaikan. Kejenuhan dengan kewajiban memenuhi perjanjian baru terkait hak asasi manusia tidak kelihatan menambah efektivitas hukum HAM dan tidak membendung pelanggaran HAM mendasar di seluruh dunia termasuk di negara-negara yang telah ikut

meratifikasi semua perjanjian utama ini. Terus menerus menambah perjanjian baru tetapi gagal membuat kewajiban HAM yang sudah ada efektif bisa memperlemah rasa hormat terhadap sistem HAM internasional.

Penting pula untuk mengakui bahwa hukum HAM positif, seberapa ekstensif pun hukum-hukum tersebut sekarang, belum menghilangkan perdebatan mengenai sifat dan cakupan hak asasi manusia. Sebaliknya, akibat perjanjian hukum yang baru dan karya lembaga-lembaga internasional telah memperluas cakupan HAM di satu pihak, tetapi telah menimbulkan banyak kontroversi baru dipihak lainnya. Hal ini tidak dapat dihindari. Meski telah diuraikan secara spesifik dalam perjanjian-perjanjian, prinsip-prinsip hukum HAM internasional masih tetap, sebagaimana seharusnya, tidak lengkap dan belum mencapai kata akhir, sehingga akan selalu menghadapi kritik dan revisi. Ini semakin terbukti karena hukum positif internasional untuk HAM, berbeda dari konstitusi sebuah negara bangsa, tidak menyediakan sebuah kerangka kerja hukum yang lengkap dan bukan otorita dan pengambil keputusan akhir dalam pertikaian-pertikaian hukum.

Selain itu, penting untuk mengapresiasi bahwa hukum HAM yang sudah ada tidak bisa menjawab pertanyaan-pertanyaan penting yang, berdasarkan definisinya, merambah keluar batas-batas hukum positif yang berlaku. Hak asasi manusia berarti sebuah hak alamiah setiap manusia dan keberadaannya tidak tergantung pada tindakan negara atau lembaga internasional. Hukum positif bisa menentukan dan memperjelas kewajiban yang bisa diberlakukan negara terhadap individu dan negara lain. Tetapi hukum positif — apakah itu dari sebuah negara-bangsa atau dari sebuah tatanan hukum internasional — tidak *menciptakan* hak asasi manusia dan tidak dapat membungkam atau membatalkan hak asasi manusia. Lebih jauh lagi, fakta bahwa hukum positif telah mengakui sesuatu sebagai hak asasi tidak menjadikan hukum tersebut sebagai hukum yang tidak bisa dikritik, dipertimbangkan ulang, dan direvisi. Meski hak asasi manusia adalah standar yang kita gunakan ketika menilai keadilan hukum positif, tidak ada negara-bangsa atau lembaga internasional yang memiliki monopoli atau memegang kata akhir mengenai apa yang dibutuhkan oleh hak asasi manusia. Singkatnya, meski HAM memberikan prinsip-prinsip utama untuk menilai keadilan atau ketidakadilan hukum positif, tidak ada hukum positif — nasional atau internasional — yang bisa dianggap sebagai pengambil keputusan akhir untuk hak asasi manusia.

Hukum positif internasional untuk HAM juga tidak dapat menentukan apakah Amerika Serikat perlu membuat hukum positif yang mengikat negara lewat ratifikasi persetujuan HAM tertentu. Keberadaan sebuah perjanjian tidak cukup untuk mengharuskannya diterima sebagai kewajiban hukum positif internasional. Argumen-argumennya harus menarik bagi prinsip-prinsip dan kepentingan-kepentingan di luar keberadaan hukum internasional itu sendiri — dan Amerika Serikat dan negara-negara demokrasi liberal lainnya, harus meyakinkan mayoritas warga negara, dan bertindak melalui wakil-wakil terpilih mereka. Selain itu setiap hukum positif akan dihadapkan pada kritik dan revisi demi kepentingan publik dan keadilan, dan harus responsif terhadap perubahan kebutuhan dan situasi. Ini juga berlaku bagi hukum HAM internasional. Tetapi sekali lagi, ini tidak bisa dilakukan hanya dari dalam batas-batas hukum positif. Akan menjadi ironi yang menyedihkan jika gagasan HAM — yang mencerminkan keyakinan bahwa hukum positif negara harus bertanggung jawab pada prinsip-prinsip keadilan yang lebih tinggi — kemudian direduksi menjadi apa saja yang sekarang dikatakan dalam perjanjian dan lembaga itu.

Perkembangan hukum positif untuk hak asasi manusia disambut baik. Tetapi hukum positif harus didasarkan pada pemikiran matang dan perembukan yang wajar. Diplomat dan pengacara harus menjauhkan pemikiran naif bahwa kemampuan hukum positif akan selalu mampu menjawab semua pertanyaan serius dari proyek-proyek HAM internasional dan memecahkan tantangan-tantangan urusan luar negeri yang sulit.

Pendekatan yang seimbang ini berakar dari prinsip-prinsip pendirian Amerika. Pendekatan ini juga konsisten dengan prinsip-prinsip yang mendasari Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang bukan merupakan sebuah pernyataan hukum positif melainkan sebuah instrumen tidak mengikat yang bertujuan menetapkan standar pencapaian negara-negara melalui politik dan pendidikan, serta juga hukum. Selain itu, pendekatan ini mencerminkan orientasi Departemen Luar Negeri A.S. yang secara konsisten selalu mengacu kepada hukum dan lembaga HAM internasional selama paling tidak separuh abad terakhir di bawah pemerintahan partai Demokrat dan Republik.

8. HAK-HAK MANUSIA DI LUAR HUKUM POSITIF

Sejak tahun 1948, perjanjian-perjanjian HAM telah menjadi cara terpenting dan paling formal untuk membentuk norma-norma HAM internasional. Namun diskursus harian mengenai HAM dalam politik dan diplomasi internasional tidak mencakup upaya untuk secara formal mengikat norma-norma hukum itu ke dalam perjanjian yang diratifikasi, melainkan untuk menciptakan beragam resolusi tidak mengikat, deklarasi, standar, komitmen, prinsip pedoman, dll. Bentuk-bentuk ini kadang kala secara salah disebut sebagai “hukum lunak” tetapi sebenarnya mereka bukanlah hukum sama sekali. Dengan dipandu prinsip-prinsip DUHAM, kita harus tetap mengapresiasi nilai fungsional dari instrumen-instrumen seperti ini karena Deklarasi Universal sendiri sebagai sebuah instrumen yang tidak mengikat telah berhasil memberikan imbas transformatif terhadap kebijakan dan praktik internasional. Faktanya, sejumlah pencapaian dan prestasi HAM yang paling signifikan memiliki karakter ekstra-legal dan politik-diplomatik seperti Perjanjian Helsinki dan Piagam Demokratik Antar-Amerika.

Di saat yang sama, proliferasi standar non-hukum secara luas — yang dibuat oleh komisi dan komite, badan pakar independen, LSM, pelapor khusus, dll yang kurang mendapatkan pengawasan demokratis — menambah keprihatinan yang serius. Klaim-klaim seperti ini sering kali menguntungkan partisipasi elit yang mengangkat diri sendiri, kurang memiliki dukungan demokratis secara luas, dan tidak menarik manfaat dari proses memberi dan menerima ketika negara-negara bangsa menegosiasikan ketentuan-ketentuan yang akan diberlakukan terhadap mereka. Sejak dahulu, Departemen Luar Negeri A.S. berpendirian tegas bahwa norma-norma yang mengikat hanya bisa dibuat melalui proses hukum internasional publik yang resmi dan diakui, serta disetujui dan diloloskan oleh wakil negara, sehingga apa yang disebut hukum lunak itu tidak akan dan tidak bisa melahirkan norma-norma internasional yang bersifat wajib. Pendirian ini bijaksana dan sepenuhnya konsisten dengan tradisi konstitusional Amerika, termasuk prinsip-prinsip Deklarasi Universal yang dirangkulnegara ini pada tahun 1948.

IV. HAK-HAK ASASI MANUSIA DALAM KEBIJAKAN LUAR NEGERI A.S.

A. KEBIJAKAN LUAR NEGERI DAN KEBEBASAN

Terbentuk di pantai barat Samudera Atlantik, jauh dari kekuasaan Eropa, Amerika Serikat dulu adalah aktor marjinal dalam perpolitikan dunia sampai lebih dari satu abad sejak pendiriannya. Namun dengan kemenangan Sekutu dalam Perang Dunia II, Amerika Serikat muncul sebagai negara adidaya. Di era pascaperang, Amerika Serikat kemudian mengambil posisi pemimpin untuk membentuk tatanan internasional baru. Tatanan internasional tersebut — di mana kita hidup hari ini — terikat

dengan sebuah gagasan, yang ditegaskan dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika dan diuraikan dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, bahwa pemerintah-pemerintah negara bangsa wajib menghormati hak-hak alamiah tertentu yang dimiliki semua manusia. Meski kekhawatiran mengenai kebebasan adalah bagian utama dari pemikiran Amerika mengenai diri sendiri dan dunia sejak awal, hanya dalam era pasca Perang Dunia II upaya mengusung HAM baru menjadi bagian penting dari kebijakan luar negeri A.S. dan, di bawah kepemimpinan Amerika, di dalam hubungan internasional.

Di tahun-tahun tersebut, sebuah babak baru dalam sejarah kebebasan terbentuk baik di dalam maupun di luar negeri. Kedua perang dunia, yang sangat menghancurkan apa yang telah dikenal, meningkatkan kesadaran bahwa cara lama tidak selalu harus dipertahankan. Dalam dunia di mana lebih dari 750 juta orang hidup dalam aturan kolonial dan jutaan lainnya hidup sebagai kelompok minoritas yang dirugikan di Amerika Serikat, Amerika Latin, dan Uni Soviet, lelaki dan perempuan tidak saja menginginkan perdamaian tetapi juga kehidupan yang lebih baik dan merdeka. Apa yang ditulis oleh penyair Amerika dan mantan budak, Phillis Wheatley, ketika Amerika masih berperang untuk mendapatkan kemerdekaan, tampak terbukti: Dalam setiap dada manusia, Tuhan telah menanamkan sebuah Prinsip yang kita namai Kecintaan Terhadap Kebebasan; ia tidak sabar terhadap Penekanan dan terengah-engah menanti Perwujudannya.”

Jalan bagi kebijakan luar negeri yang menekankan kebebasan dan martabat dibuka oleh pernyataan “Empat Belas Poin” Woodrow Wilson mengenai tujuan perang dan prinsip damai di akhir Perang Dunia I, retorika Perang Dunia II Franklin Delano Roosevelt, dan Piagam Atlantik. Presiden-presiden sesudah mereka, meski tetap memiliki apresiasi mengenai peran kekuasaan dalam hubungan internasional, berulang kali merujuk prinsip kebebasan dalam uraian kebijakan luar negeri Amerika. Beberapa contoh yang paling terkemuka adalah Doktrin Truman ; pidato John F. Kennedy di Berlin Barat tahun 1963; pidato Jimmy Carter’ di peringatan ke-30 tahun DUHAM tahun 1978; pidato Ronald Reagan di Westminster tahun 1982 dan pidatonya tahun 1987 di Tembok Berlin.

Tentu saja, keputusan Amerika Serikat untuk mengambil peran sebagai pembela HAM dibebani oleh sejarah penyimpangan prinsip kebebasan dan kesetaraan yang serius di dalam dan di luar negeri. Selama negara-negara saling berinteraksi, hubungan luar negeri dicirikan oleh perhitungan kepentingan dan kekuasaan, kenyamanan, kompromi tragis, petualangan sembrono, dan kesalahan yang spektakuler dalam membuat penilaian. Amerika tidak menjadi kekecualian. Di abad ke-19, di bawah bendera doktrin *Manifest Destiny*, Amerika Serikat dengan kejam mengusir warga asli Amerika dari tanah leluhur mereka hingga banyak korban tewas dan memaksa mereka untuk menyepakati perjanjian-perjanjian yang kemudian tidak dipenuhi. Amerika Serikat juga beberapa kali telah memihak diktator dan melemahkan ekspresi keinginan demokratis. Dan Amerika Serikat telah melakukan tindakan-tindakan militer yang, disimpulkan banyak orang, salah dan merugikan kebebasan.

Namun di abad ke-20, demokrasi tertua di dunia ini telah menjadi pejuang kebebasan dunia yang terdepan dan memberikan harapan juga semangat bagi banyak lelaki dan perempuan yang hidup di bawah kediktatoran yang brutal. Amerika berperan penting dalam mengalahkan dua musuh terbesar untuk hak-hak alamiah manusia di era tersebut yaitu Sosialisme Nasional dan komunisme Soviet.

Setelah Perang Dunia II, Amerika Serikat memimpin pembentukan tatanan internasional yang mencerminkan komitmen pada kebebasan yang menjadi inti pemerintahan konstitusional Amerika. Dengan runtuhnya infrastruktur Eropa, Kongres kemudian mengesahkan *Marshall Plan* pada tahun 1948, yaitu sebuah program bantuan ekonomi besar-besaran untuk membangun kembali “kondisi-kondisi di luar negeri yang memungkinkan kelangsungan hidup institusi-institusi yang bebas.” Menteri Luar Negeri George Marshall menjelaskan perlunya program ini dalam pidatonya di Universitas Harvard tahun 1947 dan mengatakan bahwa “logis bagi Amerika Serikat untuk melakukan apa pun

yang bisa dilakukannya untuk membantu mengembalikan kesehatan perekonomian normal di dunia karena tanpa itu, tidak akan ada stabilitas politik dan jaminan perdamaian.” Sampai sekarang Amerika Serikat masih berperan kuat dalam pembangunan ekonomi dan, melalui bantuan publik dan swasta, merupakan donor bantuan kemanusiaan terbesar di dunia untuk menghapus kemiskinan, kelaparan, dan penyakit.

Di tahun 1970an, Kongres memprioritaskan hak asasi manusia dalam kebijakan luar negeri A.S. dengan dukungan penuh dari Presiden Jimmy Carter. Dalam pidatonya ketika memperingati ke-30 tahun DUHAM, Carter mengatakan,

Hak asasi manusia bukan faktor sampingan dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Kebijakan HAM kami bukanlah sebuah dekorasi. Kebijakan HAM kami bukan sesuatu yang kami gunakan untuk mempercantik citra kami di luar negeri atau sebagai lapisan moral yang menutup kebijakan masa lalu yang didiskreditkan... Hak asasi manusia adalah jiwa dari kebijakan luar negeri kami karena hak asasi manusia adalah jiwa dari rasa kebangsaan kami.

Amandemen Jackson-Vanik 1974, yang mensyaratkan negara-negara blok Soviet untuk menghormati hak imigrasi rakyatnya sebelum dapat melakukan perdagangan dengan negara lain, dinilai sebagai kemajuan besar tidak saja oleh para disiden Soviet tapi juga oleh organisasi-organisasi HAM akar rumput yang mulai bermunculan di era itu. Amandemen tersebut melapangkan jalan bagi penjatuhan sanksi untuk mendorong HAM.

Penekanan pada HAM meningkat di masa pemerintahan Reagan. Natan Sharansky membuat tulisan yang menyentuh mengenai bagaimana terjemahan pidato “kerajaan setan” (*evil empire*) dari Ronald Reagan pada tahun 1983 bagai secercah sinar harapan bagi dirinya dan bagi para disiden Soviet lain dalam kegelapan sel penjara mereka yang sempit. “[P]osisi moral Barat yang jelas,” katanya, berarti bahwa tidak bisa ada ilusi yang lain mengenai ciri Uni Soviet...” Para tahanan, yang menggunakan cara-cara rahasia untuk berkomunikasi, “mengetuk sel masing-masing dengan kode Morse”; mereka “berbicara lewat toilet untuk memberitahukan bahwa hari yang luar biasa” telah tiba.

Di dunia saat ini, puluhan juta lelaki dan perempuan masih mengandalkan Amerika Serikat untuk mendapatkan dukungan dan harapan. Itu sebabnya, di saat gagasan hak asasi manusia mengalami krisis, Amerika harus mengejar misi ini dengan semangat yang diperbarui, dengan rasa bangga mengenai apa yang telah tercapai, dengan kerendahan hati yang lahir dari kesadaran akan “kekurangan dan ketidaksempurnaannya” dan akan kompleksitas politik dunia, dan dengan pengetahuan yang sarat bahwa masa depan kebebasan terikat erat dengan vitalitas dari komitmen Amerika terhadap tradisi konstitusionalnya sendiri yang mengakar pada hak-hak yang tidak bisa dicabut.

B. STRUKTUR KONSTITUSIONAL, KONSTREKS UNDANG-UNDANG, DAN KEWAJIBAN PERJANJIAN

Struktur pemerintahan Amerika, perjanjian-perjanjian yang ditandatangani (dan yang ditolak untuk ditandatangani) Amerika, dan pengesahan-pengesahan legislasi ikut mempengaruhi kebijakan luar negeri A.S. mengenai HAM.

Pasal Dua dari Konstitusi memberikan wewenang kepada presiden untuk melaksanakan kebijakan luar negeri melalui kekuasaan untuk membuat perjanjian yang harus diratifikasi oleh Senat, menunjuk dan menerima duta besar, dan memimpin angkatan bersenjata negara. Menteri Luar Negeri berperan sebagai diplomat utama dan penasihat presiden untuk kebijakan luar negeri. Di dalam Departemen

Luar Negeri, Biro Demokrasi, HAM, dan Tenaga Kerja (Eng. DRL) bertanggung jawab untuk mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan HAM. DRL melaksanakan banyak prakarsa dan program yang mendukung hak asasi manusia di seluruh dunia termasuk membuat laporan-laporan terperinci mengenai seberapa efektifnya negara-negara melindungi hak asasi manusia. Selain itu, kantor-kantor Kebebasan Beragama Internasional dan Perdagangan Manusia di Departemen Luar Negeri, juga sebuah badan independen dan terpisah, Komisi A.S. Untuk Kebebasan Beragama Internasional, memusatkan perhatian pada hak asasi manusia. Di saat yang sama, semua biro dan kantor di Departemen bertanggung jawab untuk memastikan bahwa diplomasi Amerika dilaksanakan sesuai dengan kewajiban HAM negara.

Departemen Luar Negeri bukan satu-satunya pelaku tingkat eksekutif dalam melaksanakan kebijakan luar negeri. Departemen Pertahanan memiliki pengaruh signifikan dalam hubungan kami dengan negara-negara lain, misalnya, melalui keputusan untuk mengirimkan pasukan ke seluruh dunia dan melalui pilihan-pilihan penting mengenai mitra pertempuran. Selain itu, Departemen Keuangan, Departemen Perdagangan, Perwakilan Dagang Amerika Serikat, Departemen Hukum, Lembaga Pembangunan Internasional Amerika Serikat, dan Dewan Keamanan Nasional Gedung Putih terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang penting bagi diplomasi Amerika.

Di luar cabang eksekutif, peran Kongres dalam menentukan kebijakan luar negeri, termasuk dalam bidang HAM, juga telah meningkat. Di awal tahun 1970an, sebagai bagian dari proses kajian kembali pasca kebijakan-kebijakan A.S. di Indocina dan wilayah lain, Kongres meluncurkan sebuah studi yang belum pernah dilakukan sebelumnya mengenai hubungan antara HAM dan kebijakan luar negeri A.S.

Anggota Kongres, Donald Fraser, yang mengetuai Subkomite Organisasi dan Gerakan Internasional, menyelenggarakan sesi dengar pendapat penting yang mencapai puncaknya pada bulan Maret 1974 dengan diterbitkannya laporan berjudul "Hak-Hak Asasi Manusia dalam Komunitas Dunia — Seruan bagi Kepemimpinan Amerika". Laporan ini mengkritik pendekatan kebijakan luar negeri A.S. yang ada ketika itu dan mendorong pemberian prioritas pada hak asasi manusia.

Kebijakan hak asasi manusia tidak menjadi prioritas tinggi sebagaimana seharusnya dalam kebijakan luar negeri kita. Sering kali, kebijakan hak asasi manusia tidak terlihat dalam cakrawala kebijakan luar negeri yang begitu luas untuk urusan politik, ekonomi, dan militer ... Kita telah mehgabaikan hak asasi manusia untuk hal-hal yang diasumsikan menjadi kepentingan kita ... HAM tidak harus menjadi satu-satunya atau selalu faktor utama dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri. Tetapi ada kebutuhan mendesak untuk menjadikannya sebagai prioritas yang lebih tinggi, jika makna kepemimpinan Amerika di dunia dimaksudkan seperti makna tradisionalnya — dukungan bagi lelaki dan perempuan di mana pun yang mencintai kebebasan individu.

Dengan menggabungkan pengakuan bahwa advokasi HAM di luar negeri adalah salah satu tujuan kebijakan luar negeri A.S. yang bertanggung jawab ditambah dengan tekad untuk menambah bobot hak asasi manusia, laporan ini menentukan iklim perdebatan penting selanjutnya sehubungan keseimbangan yang harus dicapai negara ini antara realita hubungan internasional dan tuntutan keadilan.

Di tahun-tahun berikutnya, Kongres memberlakukan serangkaian undang-undang yang mencapai puncaknya pada tahun 1976 dalam Bagian 502B UU Bantuan Luar Negeri di mana disebutkan bahwa "tujuan utama kebijakan luar negeri A.S. adalah mendorong peningkatan ketaatan semua negara terhadap hak asasi manusia yang telah diakui." Sebagai imbas dari ketentuan ini, pertimbangan hak asasi manusia, sebagai hukum, menjadi bagian dari proses pengambilan keputusan kebijakan luar

negeri. Dukungan kepresidenan dari Demokrat Jimmy Carter dan Republikan Ronald Reagan memupuk kerja sama legislatif bipartisan.

Dalam beberapa dekade berikutnya dan dengan kerjasama bipartisan lebih jauh, Kongres mengesahkan dan presiden-presiden menandatangani lebih dari 100 UU terkait hak asasi manusia. Pemberlakuan legislasi spesifik — seperti Amandemen Jackson-Vanik dan penerusnya, UU Global Magnitsky, mengizinkan pemerintah A.S. untuk membekukan aset-aset pelanggar HAM tertentu dan melarangnya masuk wilayah Amerika Serikat; UU Anti Apartheid Komprehensif 1986 menjatuhkan sanksi terhadap Afrika Selatan; UU Kebebasan Beragama Internasional; UU Perlindungan Korban Perdagangan Manusia; dan lain-lainnya — memberikan piranti tambahan bagi Departemen Luar Negeri dan departemen-departemen lainnya serta memiliki imbas yang cukup besar dalam memerangi pelanggaran HAM di berbagai kawasan dunia. DPR dan Senat terus berperan penting dalam mendorong hak asasi manusia; yang terbaru adalah pengesahan UU Demokrasi dan HAM Hong Kong di akhir 2019 dan UU Kebijakan HAM Uighur tahun 2020.

Meskipun ada tren-tren positif dan pencapaian aktual, kebijakan HAM Amerika masih terus menghadapi kritik dari banyak pihak dalam spektrum politik. Sebagian pihak menilai bahwa pertimbangan HAM terlalu mudah disisihkan ketika terlihat bertentangan dengan keamanan atau perdagangan. Sebagian pihak lainnya percaya bahwa advokasi HAM oleh Amerika Serikat mengorbankan keamanan dan perdagangan. Sebagian pihak menuduh bahwa Amerika Serikat memaafkan pelanggaran oleh teman dan sekutu. Sebagian pihak lainnya mengatakan bahwa Amerika Serikat lebih keras menanggapi kekurangan sesama negara demokrasi daripada kekejaman yang dilakukan oleh teman, pesaing, dan lawan yang nondemokratis. Sebagian pihak meragukan komitmen Amerika Serikat kepada hak asasi manusia karena keengganan kami untuk berpartisipasi sepenuhnya dalam kerangka kerja hukum internasional untuk HAM, termasuk kegagalan kami untuk meratifikasi instrumen-instrumen tertentu (seperti Kovenan Internasional untuk Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya), penolakan kami untuk berpartisipasi dalam Perjanjian Roma/Pengadilan Kriminal Internasional, dan penarikan diri kita dari Dewan Hak Asasi Manusia PBB. Sebagian pihak lainnya beranggapan bahwa karena organisasi HAM internasional didominasi oleh kader birokrat profesional yang membawa agenda politik, Amerika Serikat harus menarik diri secara lebih luas. Sebagian pihak menunjuk kontroversi imigrasi dan manajemen perbatasan selatan A.S. dan mengatakan bahwa Amerika Serikat harus membereskan urusan dalam negeri lebih dulu sebelum menguliah negara lain dan menjatuhkan sanksi. Sebagian pihak lain menganggap terus mengalirnya orang yang berimigrasi ke Amerika Serikat untuk mencari kehidupan yang lebih baik adalah bukti keberhasilan eksperimen kebebasan di negeri ini. Sebagian pihak ingin Amerika Serikat bertindak lebih banyak, khususnya untuk menangani masalah yang dihadapi banyak negara berkembang — kekurangan air bersih, malaria dan penyakit lainnya, sanitasi buruk, dan ketimpangan kesempatan bagi wanita dan anak perempuan. Sebagian pihak lainnya ingin Amerika Serikat mengurangi pentingnya hak asasi manusia dalam kebijakan luar negeri untuk menghemat sumber daya materi yang terbatas dan modal diplomatik yang dimiliki negara ini.

Ini contoh dari banyak dan beragamnya kritik yang menunjukkan betapa sulitnya upaya untuk memiliki kebijakan hak asasi manusia yang “benar”. Di saat yang sama, vitalitas perdebatan mengenai hak asasi manusia mencerminkan keutamaan hak-hak dalam tradisi konstitusional Amerika. Perdebatan-perdebatan ini, yang seringkali intens dan taruhannya tinggi, juga mengingatkan kita tentang kompleksitas yang dihadapi para pembuat kebijakan yang, dalam situasi terbaik sekali pun, sering harus memilih antara tindakan-tindakan yang tidak sempurna berdasarkan pengetahuan yang juga tidak sempurna. Kesulitan-kesulitan ini harus menjadi pertimbangan komitmen hukum dan moral kuat negara ini kepada upaya mendukung HAM sebagai tujuan utama kebijakan luar negerinya.

Beberapa catatan diperlukan menyangkut pendekatan Amerika Serikat yang berhati-hati ketika meratifikasi sejumlah instrumen HAM dan berpartisipasi dalam institusi-institusi internasional tertentu.

Berbeda dari banyak negara lain, termasuk sekutu-sekutu eratnya, Amerika Serikat selalu sangat selektif dalam menerima kewajiban dan pengawasan internasional untuk hak asasi manusia. Amerika hanya menandatangani dan meratifikasi beberapa perjanjian HAM yang utama (yang paling menonjol adalah Kovenan Internasional untuk Hak-Hak Sipil dan Politik (Eng. ICCPR), Konvensi untuk Penghilangan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial, dan Konvensi Menentang Penyiksaan). Beberapa lainnya, seperti Kovenan Internasional untuk Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Politik, telah ditandatangani presiden tetapi tidak diratifikasi Senat. Saat ini tidak terlihat ada keinginan kuat dari kedua partai politik untuk meratifikasi perjanjian-perjanjian HAM baru. Untuk perjanjian-perjanjian HAM yang telah diratifikasi, Amerika Serikat secara konsisten telah memasukkan sejumlah keberatan, deklarasi, dan pemahaman yang didesain secara seksama untuk memastikan kecocokan antara kewajiban Amerika dalam perjanjian dengan persyaratan Konstitusi A.S. Amerika Serikat tidak bersedia untuk menerima ketentuan-ketentuan opsional mana pun dalam perjanjian-perjanjian tersebut (seperti Protokol Opsional untuk ICCPR) yang memberikan otoritas kepada badan-badan perjanjian untuk menerima dan mempertimbangkan keluhan-keluhan individu yang menuduh Amerika melanggar kewajiban dari perjanjian-perjanjian itu. Amerika Serikat bukan pihak dari perjanjian mana pun yang memberikan otoritas kepada persidangan hak asasi manusia internasional yang memberikan penilaian hukum yang mengikat.

Awalnya, keengganan Amerika Serikat untuk mengikat diri pada kewajiban internasional baru juga berhubungan dengan pertimbangan-pertimbangan praktis, tetapi akar terkuatnya adalah prinsip. Di tahun-tahun setelah pasca Perang Dunia II, sebagian keengganan Amerika Serikat menyangkut penerapan hukum HAM internasional datang dari warisan sejarah panjang ketidakadilan rasial di dalam negeri. Keterlibatan A.S. di awal pembentukan PBB dan peran aktifnya dalam mendorong pengesahan DUHAM menghadapi perlawanan dari mereka yang memiliki rasa takut beralasan bahwa hukum HAM internasional akan menambah tekanan untuk menghapus segregasi hukum dan akses partisipasi politik yang tidak setara dan masih terjadi di Amerika Serikat.

Namun akan salah jika mengabaikan cara-cara yang diambil Amerika Serikat untuk mengkalibrasikan secara tepat kewajiban-kewajibannya dalam hukum HAM internasional saat ini. Sumber utama keberatan Amerika dalam hal hukum HAM internasional adalah tradisi konstitusional dan penekanan negara mengenai pembatasan pemerintah dan persetujuan rakyat yang diperintah. Dengan mengikat diri pada perjanjian internasional dan menyerahkan diri pada otoritas lembaga internasional, Amerika Serikat menimbulkan risiko bagi kedaulatan rakyatnya dan tanggung jawab negara untuk menentukan apa tindakan-tindakan terbaik untuk melindungi hak-hak di dalam negeri dan menjamin tatanan internasional yang bebas dan terbuka. Pendekatan yang berhati-hati kepada instrumen HAM internasional ini telah dipertahankan secara konsisten oleh wakil-wakil yang dipilih rakyat Amerika dan oleh diplomat berpengalaman dan profesional hukum di Departemen Luar Negeri.

Pertanyaan apakah perlu setuju untuk terikat kewajiban hukum internasional terpisah dari pertanyaan apakah kewajiban moral atau prinsip politik secara umum berada dalam cakupan hukum hak asasi manusia. Tidak semua kewajiban moral dan prioritas politik perlu diterjemahkan ke dalam bentuk yuridis untuk menunjukkan keseriusan A.S. dalam persoalan hak asasi manusia. Sikap Amerika Serikat dalam meratifikasi secara selektif dan membuat perjanjian yang ketat justru menunjukkan ketegasan komitmennya pada aturan hukum; Amerika Serikat hanya menerima prinsip-prinsip tersebut secara formal jika ia siap menerapkannya dalam praktik dan mampu bertanggung jawab kepada negara-negara lain dalam hukum internasional. Sebaliknya — ratifikasi perjanjian tanpa pandang bulu dan tanpa kehati-hatian dan niat untuk mengharmonisasikan kewajiban-kewajiban

internasional ini dengan hukum dan praktik domestik (sebagaimana yang dilakukan sejumlah negara lain) — akan jauh lebih merusak kekuatan dan legitimasi hukum HAM internasional. Demikian pula sikap A.S yang bersikeras meminta ketentuan perjanjian HAM yang ketat, mengakar pada bahasa aktual — yang sudah dinegosiasikan — dalam perjanjian yang telah diratifikasinya, melindungi integritas persetujuan berdasarkan kedaulatan. Keberatan A.S. ini juga menjaga rasa hormat terhadap legitimasi demokratis hukum di Amerika Serikat karena mencegah norma-norma dan lembaga-lembaga internasional melakukan jalan pintas terhadap proses politik demokratis biasa sesuai Konstitusi dan proses pembuatan hukum yang sudah terbentuk.

Sikap restriktif Amerika Serikat menyangkut peran pengawasan lembaga HAM internasional juga layak untuk direnungkan. Seperti dengan ratifikasi perjanjian, pertimbangan seperti perlindungan kedaulatan A.S., aturan hukum, dan akuntabilitas demokratis memberikan alasan bagus untuk bersikap hati-hati ketika menyerahkan keputusan politik nasional kepada badan internasional. Institusi-institusi HAM internasional tentu saja bisa memiliki peran konstruktif dalam memantau, mengawasi, dan mendorong kewajiban hak asasi manusia. Mereka dapat menjadi aktor-aktor penting dalam pembinaan kepatuhan terhadap norma-norma internasional. Untuk alasan-alasan inilah Amerika Serikat sering kali mendukung institusi-institusi seperti ini, baik secara diplomatis maupun finansial.

Di saat yang sama, institusi-institusi ini memiliki banyak kelemahan serius: mereka seringkali tersandera oleh kelompok kepentingan; mereka bukan perwakilan luas dari masyarakat yang diatur oleh norma-norma yang mereka terapkan; dan mereka kurang memiliki legitimasi demokratis karena memberikan keleluasaan sangat besar kepada elit profesional yang menjadi staf permanen birokrasi mereka. Selain itu, kualitas hasil kerja mereka sangat beragam, dan bahkan yang lebih serius pun sering tidak efektif dalam mencapai tujuan-tujuan dasarnya.

Dalam situasi seperti ini, masuk akal untuk mempertahankan posisi keterlibatan konstruktif secara selektif dengan institusi-institusi HAM internasional. Karena menghargai hak asasi manusia, Amerika Serikat bekerja sama dan mendukung institusi-institusi tersebut ketika mereka memiliki tujuan utama untuk memajukan HAM sambil tetap menuntut mereka mematuhi batas dan kekuasaan yang diotorisasikan kepada mereka. Institusi-institusi HAM internasional (dengan sedikit kekecualian, dan tidak satu pun berlaku untuk Amerika Serikat) tidak memiliki otoritas interpretasi formal atas perjanjian-perjanjian yang membentuk mereka. Selain itu, tidak semua interpretasi atau perluasan hak atau penerapan bahasa perjanjian yang mungkin telah dideklarasikan oleh sebuah badan HAM langsung benar atau memiliki otorita. Justru banyak contoh dari badan-badan perjanjian yang menginterpretasikan hak-hak dalam piagam mereka secara berlebihan hingga melewati bahasa yang telah dinegosiasikan dalam perjanjian-perjanjian itu sendiri. Penting bagi Amerika Serikat — tidak semata untuk menjaga nama baik HAM — untuk terus menuntut agar institusi-institusi HAM internasional tetap berada dalam cakupan tanggung jawab yang dilimpahkan kepada mereka oleh perjanjian-perjanjian yang membentuk mereka.

Observasi-observasi umum mengenai cakupan hukum dan institusi HAM yang tepat, dan beberapa prinsip yang memandu kebijakan A.S. dalam bidang ini, dibatasi oleh tugas Komisi ini. Rekomendasi-rekomendasi spesifik mengenai apakah Amerika Serikat perlu meratifikasi perjanjian-perjanjian HAM baru atau menerima mandat institusi HAM internasional secara tepat telah disampaikan kepada para wakil terpilih rakyat di negara kami dan di departemen, biro, badan, dan kantor yang mendapatkan delegasi tanggung jawab tersebut.

C. TANTANGAN-TANTANGAN BARU

Sepanjang sejarah dimana negara-negara merumuskan kebijakan luar negeri, mengelola hubungan dengan para sekutu, dan menghadapi musuh, mereka akan selalu mencoba merekonsiliasi kebutuhan bagi keamanan dan perdagangan dengan klaim-klaim mengenai apa yang benar dan adil. Hanya sedikit negara yang sudah mengabdikan energi dan sumber daya sebanyak Amerika Serikat untuk mempelajari dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang mendorong HAM di luar negeri. Saat ini upaya-upaya tersebut menjadi semakin rumit akibat banyaknya tantangan yang baru.

Melemahnya Budaya Hak Asasi Manusia Ketika dunia menyadari kengerian akibat Perang Dunia II, DUHAM menjadi sarana pengakuan luas untuk pentingnya menghormati martabat manusia dengan cara mendorong hak asasi manusia yang universal. Proyek ini semakin didukung karena perannya dalam menghapus apartheid di Afrika Selatan dan keruntuhan komunisme secara dramatis di Eropa Timur. Namun dalam beberapa tahun terakhir, antusiasme untuk mendorong hak asasi manusia telah melemah. Bahkan anggota-anggota terkemuka dalam masyarakat HAM sekalipun menyatakan kekecilan hati mereka dalam peringatan ke-70 tahun DUHAM tahun 2018.

Ada banyak faktor penyebabnya seperti telah kita diskusikan. Kami menempatkan melemahnya keprihatinan atas HAM di peringkat pertama tantangan yang dihadapi karena meski antusiasme untuk mendorong kemerdekaan dan martabat manusia telah berkurang, penderitaan manusia akibat pelanggaran hak-hak tersebut masih terus berlangsung.

Kegagalan Badan-Badan Internasional Pada tahun 2018, setelah banyak terlibat dalam upaya mereformasi Dewan HAM PBB (Eng. UNHRC) dari dalam, Amerika Serikat menarik diri. UNHRC memperlihatkan banyak kelemahan yang sama seperti yang dimiliki pendahulunya, Komisi Hak Asasi Manusia PBB. Ditugasi untuk menangani pelanggaran HAM di dunia, Dewan ini terlalu banyak menyoroti Israel tetapi mengabaikan pelanggaran HAM berat di wilayah dunia lainnya. Ini sebagian diakibatkan oleh bias program di dalam UNHRC dan di PBB sendiri secara umum. Penarikan diri A.S. dari UNHRC tidak mencerminkan penolakan terhadap HAM dan kebebasan fundamental, melainkan keteguhan untuk mencari cara lain yang lebih efektif untuk melindunginya.

Kelemahan HRC adalah konsekuensi yang tidak bisa dihindari dari komposisi strukturalnya yang juga mencerminkan masalah dalam PBB secara umum. Akibat mandat untuk melibatkan anggota-anggota dari semua kawasan dunia, negara-negara yang sering melanggar HAM — seperti Cina, Kuba, Libya, Rusia, Arab Saudi, dan Venezuela — berpartisipasi dan bahkan mendominasi Dewan. Organisasi dengan tanggung jawab untuk memantau pelanggaran HAM yang dipimpin oleh rezim-rezim yang secara rutin melakukan pelanggaran tidak akan berhasil dan pasti akan mendiskreditkan misi HAM.

Salah satu dilema besar yang dihadapi para pendukung HAM menyangkut keputusan mengenai kapan harus terus berjuang untuk melakukan reformasi, atau paling tidak memitigasi kerusakan yang ditimbulkan oleh institusi yang cacat, dan kapan perlu mencari alternatif lain.

Tantangan Autokrasi. Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah dihuni oleh banyak pelanggar hak asasi manusia dan seperti telah kami sebutkan, banyak warga dunia yang kini hidup di negara-negara yang tidak memiliki perlindungan HAM yang memadai. Di antara negara-negara tersebut, dua yang paling berpengaruh adalah Rusia dan Cina.

Ketika Uni Soviet runtuh, sebagian pihak berharap Rusia akan berkembang menjadi negara liberal demokratis yang menghormati hak-hak asasi manusia. Tetapi mereka yang terus memegang harapan tersebut akhirnya sangat kecewa. Orang-orang yang mengkritik rezim mengalami penekanan dan pembunuhan, kebebasan pers sangat dibatasi, dan sistem yudisial independen yang dibutuhkan perlindungan hak tidak ada. Sama halnya dengan prospek Cina, jika diterima sebagai pemangku kepentingan yang bertanggung jawab dalam tatanan internasional, untuk memupuk rasa hormat

terhadap hak-hak dan demokrasi terbukti hanya ilusi. Partai Komunis Cina terus mempertahankan aturan diktatorial di negara itu dan mengawasi rakyatnya secara ekstensif dan instrusif sehingga kelompok oposisi yang murni dan terorganisasi tidak bisa berkembang. Sementara itu PKC juga telah melaksanakan program-program penghancuran budaya di Xinjiang dan Tibet, membatasi kebebasan di Hong Kong, dan mengancam Taiwan. Cina secara konsisten berada di atau dekat peringkat pertama dalam daftar negara yang membatasi kebebasan beragama.

Cina mencoba mengecilkan dimensi sipil dan politik tradisional dari hak asasi manusia dengan menekankan apa yang disebutnya sebagai “hak pembangunan” atau “pembangunan ekonomi”. Meski banyak bukti empiris yang menunjukkan sebaliknya, Beijing berasumsi bahwa upaya pembangunan yang optimal membutuhkan pembatasan hak individu dan kebebasan politik yang jauh melebihi cakupan batas dalam Pasal 29 DUHAM. Dari sudut pandang DUHAM, pembangunan tidak bisa mengekang hak-hak mendasar.

Rusia dan Cina tidak saja memberlakukan kebijakan-kebijakan represif di dalam negeri, mereka juga aktif mencoba mempromosikan model politik despot di tingkat internasional. Untuk pertama kalinya sejak tahun 1970an ketika Uni Soviet masih mengesankan sebagai sebuah model internasional, demokrasi liberal menghadapi tantangan signifikan sebagai opsi politik yang paling diinginkan. Para pemimpin otoriter, khususnya di negara berkembang, mungkin melihat Cina sebagai model pemerintahan yang membolehkan pengintaian massal dan penekanan disiden tanpa tuntutan untuk menghormati hak asasi manusia. Beberapa sekutu tradisional kami yang terdekat, khususnya di Eropa, kadang kala menunjukkan hasrat untuk mengakomodasi Cina dan Rusia demi alasan niaga, bukan keteguhan untuk melawan mereka demi hak asasi manusia.

Teknologi dan Hak-Hak Baru. Lahirnya teknologi baru dan penyebarannya secara cepat ke seluruh dunia memberikan peluang bagus untuk mendorong pembangunan ekonomi, memperbaiki kesehatan, memfasilitasi komunikasi dan transmisi informasi, membangun bentuk-bentuk energi dan transportasi baru, dan lain-lain. Teknologi baru ini beragam mulai dari inteligensi artifisial (Eng. AI) dan teknologi siber/internet hingga perkembangan bioteknologi. Semuanya memberikan tantangan yang menyulitkan bagi upaya perlindungan hak-hak. Perkembangan baru yang terpenting dalam teknologi AI, misalnya, adalah pembelajaran mesin — secara umum, ini adalah kemampuan algoritme piranti lunak yang kompleks untuk memroses data dalam jumlah sangat besar untuk menemukan korelasi-korelasi yang tanpa teknologi ini akan tersembunyi dan mengidentifikasi pola-pola perilaku sosial yang tanpa teknologi ini tidak terlihat.

Potensi manfaat kemajuan teknologi ini bagi masyarakat memang sangat besar, begitu juga halnya dengan risiko bagi kebebasan dan hak individu. Algoritme seringkali tidak seakurat yang diharapkan para perancangannya, dan algoritme yang bias atau diskriminatif bisa dengan mudah disalahgunakan dalam keputusan-keputusan seperti pemberian pinjaman bank atau penjatuhan vonis pengadilan. Ketika algoritme digunakan dalam skala besar, bias tersebut baru bisa terlihat setelah kerugian yang diakibatkannya muncul. Hal yang menjadi keprihatinan khusus adalah ancaman terhadap HAM dari aplikasi pengintaian dan prediksi perilaku. AI dan teknologi siber terkait — seperti rekognisi wajah lewat internet, termasuk lewat media sosial dan platform lainnya — sudah dipakai sebagai alat pengintai di Amerika Serikat dan sejumlah negara demokratis lainnya, dan sekarang mereka sedang membuat mekanisme politik dan hukum untuk menghadapi tantangan dalam menyeimbangkan manfaat dan risiko. Bahaya ini makin besar di negara-negara otoriter di mana hanya ada sedikit atau sama sekali tidak ada keinginan untuk meregulasi teknologi-teknologi baru ini.

Tidak ada negara lain yang menunjukkan ambisi besar untuk membentuk masyarakat di bawah sebuah “pengintaian penuh” seperti Cina. Partai Komunis Cina sudah membangun sistem sensor internet yang agresif yang dikenal sebagai Tembok Api Besar Cina (*the Great Firewall of China*).

Sebagai versi *high-tech* dari pendahulu-pendahulunya yang telah didiskreditkan, Tirai Besi dan Tembok Berlin, Tembok Api Besar PKC ini berusaha mengunci warga negaranya di dalam sebuah penjara informasi digital.

Selain itu, “sistem kredit sosial” Beijing ini sebagian besar didasarkan pada piranti lunak AI dan siber yang memungkinkan agregasi dan integrasi dari berbagai aliran data berbeda mengenai diri seseorang. Ini termasuk alat pengintaian dan program pengenalan wajah yang merekam kemana pun seseorang pergi; aplikasi kartu kredit telepon pintar yang melacak pembelian pada waktu sebenarnya; pemantauan kinerja di tempat kerja dan di sekolah; pemeringkatan di media sosial — oleh teman, tetangga, dan rekan — mengenai konformitas dan kesetiaan seseorang, dan seterusnya. Sebuah rezim otoriter tidak saja bisa menggunakan alat-alat ini untuk melacak dan menghukum individu-individu tetapi juga mengeksploitasi mereka untuk memantau dan mengontrol seluruh kelompok seperti kelompok agama atau etnik yang tidak disukai. Sementara itu, algoritme perilaku-prediktif dapat — sejalan dengan waktu dan kalau sudah cukup data berhasil dikumpulkan dari pengintaian masyarakat dalam skala besar — meningkatkan kemampuan badan keamanan negara untuk menghukum anggota-anggota kelompok yang tidak disukai dengan cara menentukan kapan, di mana, dan bagaimana mereka bertemu secara akurat.

AI dan siber bukan satu-satunya teknologi baru yang dapat mengancam HAM. Bioteknologi (termasuk manipulasi genom manusia), nanoteknologi, komputasi kuantum, robotik, dan lain-lainnya, juga memberikan tantangan besar bagi hak asasi manusia.

Migrasi Manusia. Beberapa tahun belakangan ini kita telah menyaksikan perpindahan populasi dalam skala besar dan itu tidak saja terjadi karena alasan tradisional seperti konflik bersenjata atau politik dan penindasan agama dan ras. Dalam sejumlah kasus, migrasi terjadi untuk melarikan diri dari kemiskinan ke negara-negara yang perekonomiannya lebih kuat seperti Amerika Serikat dan Eropa. Dan dalam sejumlah kasus lainnya, migrasi terjadi setelah terjadi kekeringan untuk waktu lama dan gangguan iklim lainnya. Kapasitas komunikasi yang semakin baik, termasuk media sosial, mendorong upaya-upaya untuk pindah ke negara lain dengan menyoroti standar hidup yang jauh lebih tinggi di negara-negara maju. Sementara itu, operasi kriminal memanfaatkan peluang untuk mencari keuntungan dari kondisi buruk para migran hingga pada tingkat perdagangan manusia. Kebanyakan dari para migran ini bukan pengungsi dalam arti Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 di mana Amerika Serikat menjadi bagiannya. Namun luasnya gerakan perpindahan populasi ini menekan perbedaan tradisional antara pengungsi akibat penindasan dan imigran, sehingga muncul pertanyaan-pertanyaan sulit mengenai lingkup dan penerapan hak asasi manusia.

Kesehatan Global, Pandemi, dan HAM. Pandemi COVID-19 yang masih berlangsung dengan sendirinya telah mengangkat isu HAM yang rumit ketika pemerintah-pemerintah di berbagai negara dipaksa mencari cara untuk melindungi kesehatan masyarakat tanpa mengekang kebebasan HAM mendasar dan mengorbankan keamanan ekonomi individu-individu dalam dunia global. Pandemi telah menyebabkan pembatasan sementara bagi kebebasan untuk beribadah sesuai agama masing-masing “dalam komunitas bersama orang lain dan di tempat umum” (DUHAM, Pasal 18), untuk berkumpul (DUHAM, Pasal 20), dan untuk melakukan perjalanan (DUHAM, Pasal 13). Upaya-upaya oleh perusahaan teknologi untuk memantau penyebaran penyakit melalui penambangan data dan pengintaian juga melahirkan pertanyaan-pertanyaan serius mengenai hak privasi (DUHAM, Pasal 12). Sementara itu, kritik sah mengenai evaluasi ilmiah dan tanggapan pemerintah diduga telah ditekan sehingga menimbulkan kekhawatiran tentang kebebasan berekspresi (DUHAM, Pasal 19). Dan keluarga, pekerja, dan pelajar menyaksikan bagaimana hak untuk bekerja (DUHAM, Pasal 23) dan hak untuk mendapatkan pendidikan (DUHAM, Pasal 26) telah dibatasi melalui kebijakan jarak sosial. Selama krisis, ketika keluarga manusia mencoba mencari keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang berlawanan, mereka juga menghadapi situasi medis yang belum dimengerti dan

belum ditemukan vaksin. Dan pada saat ini, seperti apa “tugas individu kepada masyarakat” (DUHAM, Pasal 29) diperdebatkan dengan sengit melalui tarik ulur politik domestik dan hubungan internasional.

Munculnya Pelanggaran HAM oleh Organisasi Non Negara Aktor-aktor non-negara sudah lama menjadi tantangan bagi HAM yang secara paradigma hanya berlaku antara negara-negara bangsa dan individu-individu yang berada di bawah yurisdiksi mereka. Namun dalam beberapa tahun terakhir terlihat semakin banyaknya jumlah dan keragaman kelompok non-negara yang bertanggung jawab atas pelanggaran HAM berat termasuk, misalnya, kelompok teroris, jaringan kejahatan terorganisasi transnasional, pemasok pornografi anak, dan organisasi perdagangan manusia. Organisasi-organisasi non-negara ini sering kali berada di negara-negara rentan yang kurang memiliki kapasitas atau niat politik untuk mengatasi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di dalam wilayahnya. Di negara-negara lemah seperti ini, kekuasaan dan otonomi relatif yang dimiliki perusahaan-perusahaan multinasional dan bisnis lainnya juga bisa menjadi tantangan rumit dalam upaya mendorong dan melindungi HAM.

D. HAK-HAK ASASI MANUSIA DALAM KEBIJAKAN LUAR NEGERI MULTIDIMENSI

Sesuai dengan tugas-tugas Komisi yang diuraikan dalam Piagamnya, Laporan ini telah mengkaji warisan spesifik Amerika yang mendasari komitmen A.S. kepada HAM (Bagian II) dan prinsip-prinsip internasional yang telah diterima Amerika Serikat (Bagian III). Survei kami mengenai prinsip-prinsip hak Amerika membeberkan sebuah tradisi yang meski berakar di dalam prinsip-prinsip yang universal namun tetap istimewa dan dinamis. Keistimewaan ini adalah produk dari gabungan unik antara pengaruh intelektual dan pengalaman sejarah, sementara dinamikanya dihidupkan oleh argumen di antara warga Amerika yang terus berlangsung tentang jenis masyarakat seperti apa kami saat ini dan jenis masyarakat seperti apa yang kami cita-citakan. Hal integral dalam tradisi tersebut adalah komitmen terhadap “hak-hak yang tidak bisa dicabut” dan dimiliki oleh semua manusia, dan terhadap bentuk pemerintahan konstitusional yang tumbuh dari pengalaman Amerika dan didesain untuk melindungi hak-hak dengan cara menyeimbangkan prinsip-prinsip yang berlawanan sambil terus mendorong kompromi dan toleransi untuk pandangan-pandangan yang berbeda.

Sebaliknya, survei mengenai prinsip-prinsip HAM internasional dari Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dalam Laporan ini menemukan sebuah tradisi yang didesain untuk menegaskan prinsip-prinsip universal tanpa mengandalkan tradisi nasional tertentu. Daftar prinsip-prinsip dalam DUHAM sengaja dibuat sedikit dan umum sehingga prinsip-prinsip tersebut bisa diwujudkan dalam banyak budaya, tradisi, dan sistem politik yang berbeda-beda. Dinamika proyek HAM internasional lahir dari pengalaman yang terkumpul selama bertahun-tahun ketika negara-negara berupaya mencapai “standar umum” yang ditetapkan DUHAM.

Meski tidak ada korespondensi erat antara tradisi hak Amerika dan prinsip-prinsip internasional yang diberi komitmen oleh Amerika, implikasi dari dedikasi Amerika untuk hak-hak yang tidak bisa dicabut dalam kebijakan luar negerinya lebih bersifat terbaur dan tidak langsung dibandingkan dengan kebijakan dalam negeri karena ada banyak faktor yang harus dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan luar negeri. Para pembuat kebijakan harus memenuhi semua kewajiban perjanjian yang telah dipegang oleh negara, bahkan ketika mereka membuat penilaian seksama mengenai peran prinsip dan kepentingan nasional, dengan mempertimbangkan keterbatasan sumber daya dan kondisi, ancaman, juga peluang yang ada di dunia saat ini. Mereka harus mengambil pilihan-pilihan sulit, sering kali berdasarkan informasi yang terbatas, sehubungan pelanggaran dan penyalahgunaan hak yang mana harus diperhatikan lebih dahulu, dan bagaimana memanfaatkan modal diplomatik dan sumber daya keuangan yang terbatas. Sarana yang tersedia untuk setiap kasus spesifik akan berbeda-beda.

Namun kompleksitas keputusan diplomatik di dunia nyata tidak pernah bisa menjadi alasan kemacetan atau ketidakpedulian. Ada banyak cara bagi Amerika Serikat untuk mendorong hak-hak mendasar di luar negeri yang konsisten dengan tradisi nasionalnya yang istimewa dan kedaulatan negara-negara bangsa lain serta keharusan melaksanakan diplomasi secara tenang. Para pembuat kebijakan memiliki banyak alat yang semuanya membutuhkan keputusan dan perkiraan mengenai kemungkinan efektivitasnya. Para diplomat bisa bekerja lewat jalur belakang untuk menyampaikan keprihatinan dan merekomendasikan perubahan. Mereka bisa mendukung aktivis atau organisasi hak setempat. Mereka bisa menyampaikan keprihatinan mereka di depan publik dan memberi peringkat kinerja negara lain melalui Laporan Negara Mengenai HAM, Laporan Kepada Kongres Mengenai Kebebasan Beragama Internasional, dan Laporan Perdagangan Manusia yang diterbitkan tahunan oleh Departemen Luar Negeri. Mereka bisa terlibat dengan badan-badan perjanjian yang mengatur kesepakatan internasional tertentu. Ketika diperlukan, mereka dapat menjatuhkan sanksi atau membatasi kerja sama perdagangan atau keamanan. Dan, paling sedikit, mereka dapat secara teratur dan bersemangat menyokong prinsip-prinsip pemerintahan konstitusional Amerika yang menilai bahwa perlindungan hak-hak alamiah setiap orang adalah ukuran legitimasi politik yang tertinggi.

Meski penilaian tentang kebijakan-kebijakan tertentu berada di luar cakupan mandat Komisi ini, survei kami tentang prinsip-prinsip yang menghidupkan tradisi hak Amerika dan komitmen A.S. terhadap prinsip-prinsip hak internasional membantu kami untuk menyampaikan observasi-observasi berikut kepada pihak-pihak yang mengemban tanggung jawab besar untuk merumuskan kebijakan luar negeri bermoral yang memajukan kepentingan Amerika sekaligus tetap setia kepada gagasan-gagasan Amerika.

V. OBSERVASI PENUTUP

1. Upaya untuk memprioritaskan HAM secara bersemangat dalam kebijakan luar negeri adalah hal yang mendesak. Di dunia saat ini, proyek ambisius HAM internasional yang lahir setelah Perang Dunia II sedang menghadapi tantangan-tantangan baru yang serius. Konsensus politik dan sosial yang diperoleh dengan sulit dan selama ini berhasil mempertahankan proyek tersebut kini semakin rentan, meskipun ratusan juta lelaki dan perempuan hidup menderita di bawah rezim-rezim otoriter di mana kebebasan dan kesetaraan menjadi mimpi yang tak terjangkau, harapan terinjak, dan bantuan tertahan. Sejumlah negara kuat saat ini menantang gagasan kebebasan dan martabat manusia dengan mendorong sebuah visi masa depan yang secara drastis meremehkan kebebasan sipil dan politik, dan banyak kemajuan teknologi yang muncul secara cepat juga menjadi tantangan-tantangan baru. Tantangan-tantangan rumit saat ini membutuhkan kawan-kawan HAM untuk menghadapinya dengan keberanian, kegigihan, dan kebijaksanaan.

Di saat penting seperti ini, Amerika Serikat, berdasarkan prinsip-prinsip yang berakar dalam sistem konstitusional dan komitmen internasionalnya, harus bersemangat mengusung visi yang sudah disepakati dalam sumpah Amerika dan hampir semua negara lain ketika mereka mengesahkan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. Kesetiaan terhadap apa yang dianggap terbaik bagi negara ini akan membantu Amerika Serikat menanggapi berbagai tuntutan dunia saat ini dengan cara yang paling efektif. Masing-masing tradisi besar yang muncul di masa pendirian Amerika — keyakinan Alkitabiah, republikanisme sipil, dan tradisi kebebasan modern — memupuk keyakinan utama negara ini bahwa pemerintah harus terbentuk atas persetujuan rakyat yang diperintah dan tujuan pertamanya adalah melindungi hak-hak yang dimiliki setiap manusia. Keyakinan utama ini, dan tradisi-tradisi yang melahirkannya, adalah sumber inspirasi dan kekuatan. Bukanlah berlebihan untuk mengatakan bahwa, ketika masyarakat dunia mengandalkan Amerika untuk mengusung hak-hak

mendasar, dedikasi yang bersemangat dari negara ini untuk tugas tersebut akan berpengaruh besar bagi masa depan kebebasan.

Jika Amerika Serikat ingin tetap menjadi tumpuan harapan, negara ini harus mengejar semua opsi diplomatik secara sangat bijaksana untuk menanggapi pelanggaran yang dilakukan baik oleh sekutu maupun negara-negara tidak bersahabat, dan tidak pernah membuat ekuivalensi moral yang salah antara negara-negara penghormat hak yang terkadang gagal dengan negara-negara yang secara sistematis menginjak-injak hak rakyatnya. Dalam perang gagasan antara demokrasi liberal dan autokrasi, kemajuan tak seimbang yang dicapai oleh demokrasi liberal tidak menghapuskan tujuan-tujuan mulia yang telah mereka dedikasikan.

Komisi juga melihat bahwa langkah-langkah A.S. Untuk mendorong hak asasi manusia di luar negeri akan lebih efektif jika dilakukan lewat kerja sama dengan negara-negara lain. Tidak ada satu negara yang bisa mencapai semua hal yang diperlukan untuk mewujudkan HAM secara tunggal, dan satu negara yang bertindak sendiri akan selalu dicurigai, terlepas dari itu adil atau tidak, karena dianggap memiliki motivasi tersembunyi.

2. Kekuatan dari contoh sangat besar. Sebuah cara penting yang dilakukan Amerika Serikat untuk menggalakkan HAM di luar negeri adalah dengan mencontohkan masyarakat penghormat hak di mana para warganya hidup bersama dalam kemajemukan agama, etnik, dan budaya di bawah payung hukum. Terlepas dari banyaknya kegagalan untuk mewujudkan cita-cita negara, warga Amerika sepentasnya merasa bangga dengan tradisi konstitusional mereka. Pengalaman Amerika dalam kebebasan, kesetaraan, dan pemerintahan demokratis yang mengatur diri sendiri memiliki pengaruh signifikan dalam pemahaman tentang hak asasi manusia di seluruh dunia — tidak berarti bahwa Amerika menjadi model yang harus ditiru, tetapi merupakan bukti bahwa masyarakat yang menghargai hak-hak bisa terwujud. Pengalaman negara ini dalam menangani konflik antara beragam kelompok dalam masyarakat dan dalam meredakan ketegangan antara hak dan klaim hak telah memberikan dorongan bagi negara-negara lain untuk melakukan hal serupa. Di saat yang sama, harus diakui bahwa model Amerika hanya bisa menjadi inspirasi negara lain jika kita sendiri mengakui kesenjangan antara prinsip dan ketidaksempurnaan politik kita, dan kita bisa memeragakan, sebagaimana yang kita tuntut dari negara lain, upaya-upaya perbaikan yang nyata. Semakin berhasil Amerika Serikat mencontohkan prinsip-prinsip yang diusungnya, semakin kuat pesan Amerika dan semakin contoh ini mengilhami orang yang menginginkan kebebasan. Pemeliharaan tradisi hak Amerika adalah tantangan yang terus dihadapi dan berkembang dari apa yang sudah ada sebelumnya serta membutuhkan kerja keras dari setiap generasi penerusnya.

3. HAM bersifat universal dan tidak bisa dipisah-pisahkan. Sebuah ancaman besar terhadap proyek mulia HAM pasca Perang Dunia II berasal dari munculnya negara-negara bangsa kuat yang menolak dalil bahwa semua manusia diciptakan merdeka dan setara dan bahwa “semua hak asasi manusia bersifat universal, serta tidak bisa dipisah-pisahkan, saling bergantung, dan saling berhubungan.” Ketika serangan terhadap dalil tersebut diutarakan secara terbuka atau diwujudkan dalam praktik pelanggaran, maka itu menyerang langsung konsensus sosial dan politik yang menjadi dasar Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. Prinsip-prinsip utama yang disetujui oleh hampir semua negara ketika itu, kini terancam oleh visi tandingan di mana hak-hak sipil dan politik yang diabadikan dalam DUHAM ditempatkan lebih rendah secara radikal demi pemenuhan tujuan pembangunan dan tujuan sosial/ekonomi lainnya.

4. Sifat universal HAM dan sifat HAM yang tidak bisa dipisah-pisah tidak berarti upaya perwujudannya harus seragam. Amerika Serikat dan setiap negara lain yang telah memberikan komitmen internasional berkewajiban untuk memenuhi komitmen tersebut tanpa pengecualian budaya. Namun DUHAM mempertimbangkan keragaman penekanan, interpretasi, dan moda implementasi. Deklarasi

Wina mempertimbangkan hal itu secara eksplisit dengan menyatakan bahwa meski “Negara memiliki tugas, terlepas dari sistem politik, ekonomi, dan budayanya, untuk mendorong dan melindungi semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar,” namun “signifikansi karakter khusus negara dan regional serta beragam latar belakang sejarah, budaya, dan agama harus dipertimbangkan.” Keuniversalan HAM dan pluralisme yang dibutuhkan demi perwujudan praktisnya dipertahankan oleh prinsip subsidiaritas alamiah dalam sistem hukum HAM internasional. Subsidiaritas di arena internasional memiliki afinitas dengan prinsip-prinsip kebebasan, akuntabilitas demokratis, dan federalisme yang berakar dalam tradisi konstitusional Amerika. Asas subsidiaritas ini menegaskan bahwa kapan saja dimungkinkan, keputusan harus dibuat di tingkat yang terdekat dengan masyarakat yang terkena imbasnya — dimulai dari komunitas primer mereka — dan komunitas-komunitas yang lebih besar, umum, dan jauh hanya turun tangan untuk membantu komunitas-komunitas primer bukan untuk menggantikannya.

5. Tingkat pluralisme dalam menghormati HAM tidak mengimplikasikan relativisme budaya. Pengakuan akan pluralisme yang sah tidak mengizinkan pengabaian setiap hak dalam DUHAM. Cakupan keragaman dalam upaya perwujudan HAM dibatasi oleh tugas untuk “mendorong dan melindungi semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar,” dan oleh ketentuan-ketentuan DUHAM yang menyatakan bahwa semua hak harus diwujudkan dengan menghormati hak-hak orang lain dan bahwa hak-hak itu hanya bisa “dibatasi sesuai ketentuan hukum untuk tujuan mengamankan pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi persyaratan keadilan moral, ketertiban publik, dan kesejahteraan umum dalam sebuah masyarakat demokratis.” Menteri Luar Negeri Warren Christopher menyebutkan dalam pidato pembukaannya di Konferensi Wina tahun 1993, “Kami menghormati karakteristik religi, sosial, dan budaya yang membuat setiap negara unik, tetapi kita tidak bisa menjadikan relativisme budaya sebagai alasan terakhir bagi penindasan.”

6. Negara-negara bangsa memiliki kelonggaran untuk memakai tradisi nasional istimewa masing-masing sebagai dasar kebijakan hak asasi manusia masing-masing. Sebagai demokrasi tertua di dunia, Amerika Serikat, misalnya, mengabdikan perhatian khusus kepada upaya mendorong kebebasan individu dan proses serta lembaga demokratis. Di dalam Departemen Luar Negeri, Amerika memiliki kantor-kantor khusus untuk Kebebasan Beragama Internasional dan Perdagangan Manusia; yang pertama mencerminkan prestasinya dalam menjadikan kebebasan beragama bagi semua anggota masyarakat yang besar dan beragam, dan yang kedua mencerminkan pengalaman sejarah dengan perbudakan. Namun mengabaikan atau menjelek-jelekan prinsip-prinsip mendasar lainnya adalah pelanggaran kewajiban internasional sebuah negara. Meski sulit untuk menentukan batas-batas pluralisme yang sah, atau “marjin apresiasi”, proses harus dimulai dengan pemahaman bahwa prinsip-prinsip dasar dalam DUHAM dimaksudkan untuk bekerja bersama-sama bukan untuk diadu satu sama lain. Konflik atau ketegangan diantara hak-hak fundamental ini harus dijadikan peluang untuk mencari cara bagi pemberian perlindungan sebesar mungkin kepada setiap hak selama itu konsisten dengan keyakinan yang ditegaskan dalam Pasal I DUHAM bahwa “Semua manusia lahir merdeka dan setara dalam martabat dan hak-haknya.”

7. Meski hak asasi manusia saling tergantung dan tidak bisa dipisah-pisah, perbedaan antara hak-hak tersebut merupakan bagian dari Deklarasi Universal itu sendiri dan juga bagian dari hukum positif tentang HAM yang dibuat sesuai DUHAM. Meski penting untuk menegaskan saling ketergantungan antar semua hak yang berhubungan dengan martabat manusia, kebijakan luar negeri A.S. dapat dan harus mempertimbangkan hak-hak mana yang sesuai dengan prinsip dan kepentingan nasional di saat tertentu pada setiap saat. Penilaian seperti itu harus mempertimbangkan baik kontribusi istimewa Amerika untuk proyek hak asasi manusia maupun penilaian seksama mengenai kondisi, ancaman, dan kesempatan yang ada saat ini.

Namun kebebasan bertindak sebuah negara dibatasi oleh hukum internasional yang menjadikan sejumlah HAM absolut atau hampir absolut, dengan sedikit atau tanpa pengecualian, juga memberikan pembatasan yang masuk akal pada sejumlah HAM lainnya, tergantung pada sumber daya yang tersedia dan pengaturan regulasi. Sebagian norma, seperti larangan pembunuhan massal, bersifat sangat universal hingga diakui sebagai norma *jus cogens* — artinya, prinsip-prinsip hukum internasional yang tidak dapat disingkirkan oleh negara mana pun. Penerapan hak-hak asasi manusia tertentu menuntut tingginya keseragaman praktik antara negara, seperti larangan penyiksaan, tetapi penerapan hak lainnya memungkinkan cukup banyak variasi dalam praktik negara misalnya dalam perlindungan privasi atau perwujudan hak-hak ekonomi dan sosial dalam DUHAM.

8. Hubungan antara kebebasan, demokrasi dan hak asasi manusia tidak bisa dipisahkan. Proses perembukan, persuasi, dan pengambilan keputusan yang bebas dan terbuka memungkinkan demokrasi-demokrasi liberal — yaitu demokrasi yang mengakar pada hak-hak mendasar — untuk melakukan rekonsiliasi terhadap beragam klaim hak secara masuk akal dan menentukan alokasi terbaik dari sumber daya yang terbatas untuk mewujudkan banyak hak yang ingin mereka hormati. Ini karena gagasan utama dari kebebasan individu, bahwa tidak ada seorang pun dilahirkan berkedudukan lebih rendah atau lebih tinggi dari orang lain, dan gagasan utama demokrasi, bahwa kekuasaan politik pada akhirnya terletak di tangan rakyat, dengan sendirinya adalah refleksi hak-hak alamiah semua orang. Kebebasan individu, demokrasi, dan hak-hak yang tidak bisa dicabut memiliki akar kuat dalam tradisi Amerika dan diekspresikan secara tegas dalam penekanan negara ini pada konsep pemerintahan oleh diri sendiri yang disebutkan dalam deklarasi sasaran perang Amerika selama Perang Dunia II; dukungannya untuk “gelombang ketiga” demokratisasi setelah runtuhnya imperium Soviet; dan kelanjutan komitmennya, yang konsisten dalam setiap pemerintahan Amerika yang berkuasa, pada sebuah tatanan internasional yang lebih menyukai demokrasi liberal karena rasa hormatnya terhadap hak asasi manusia dan kedaulatan nasional. Prinsip-prinsip sama terlihat dalam DUHAM yang menonjolkan hak-hak sipil dan politik klasik yang mengekspresikan martabat individu dan diperlukan bagi integritas proses demokratis; menempatkan hak partisipasi politik dalam sebuah konteks pengakuan umum bahwa “keinginan rakyat harus menjadi dasar otoritas sebuah pemerintahan”; juga mengharuskan pemilu yang jujur dan berkala, bersifat universal dan memberikan hak pilih yang setara serta ... prosedur pemilihan yang bebas.”

Konvergensi DUHAM dengan intisari tradisi konstitusi dan politik Amerika memiliki implikasi bagi kebijakan luar negeri A.S. Pertama-tama, konvergensi tersebut meminta komitmen untuk mendorong kebebasan individu dan proses serta lembaga demokratis sebagai agenda utama HAM Amerika Serikat. Dengan cara yang sama, konvergensi ini menyarankan untuk menghormati keputusan-keputusan yang diambil oleh mayoritas demokratis di negara-negara lain karena mengakui bahwa pemerintahan oleh diri sendiri berarti negara-negara lain dapat menentukan prioritas-prioritas istimewa mereka sendiri. Dukungan A.S. terhadap hak-hak mendasar harus selalu peka terhadap hasil-hasil politik demokratis normal dan pelaksanaan kedaulatan nasional yang sah, serta enggan untuk mendorong klaim-klaim hak yang mencoba melakukan jalan pintas terhadap proses dan institusi demokratis.

9. Hak-hak sosial dan ekonomi penting bagi sebuah kebijakan luar negeri yang komprehensif. Meski hak-hak sosial dan ekonomi adalah bagian integral dari Deklarasi Universal, prinsip bahwa hak-hak asasi manusia tidak bisa dipecah-pecah lahir di era Perang Dingin ketika, untuk alasan sebaliknya, Uni Soviet dan Amerika Serikat cenderung memperlakukan hak-hak sipil dan politik dalam DUHAM sebagai sesuatu yang terpisah dan berbeda dari ketentuan-ketentuan sosial dan ekonominya. Akibatnya, penting untuk mengakui empat pertimbangan berikut: (1) Ketika itu Amerika Serikat adalah pendukung kuat prinsip kesatuan hak-hak dan aspirasi untuk mendapatkan “standar hidup yang lebih baik dalam kebebasan yang lebih luas” seperti yang disebutkan dalam Piagam PBB dan Mukadimah DUHAM. Saat mempresentasikan DUHAM di depan Majelis Umum PBB, Eleanor Roosevelt

menegaskan bahwa pemerintah A.S. memberikan “dukungan penuh bagi prinsip-prinsip dasar hak ekonomi, sosial, dan budaya yang disebutkan dalam pasal-pasal ini.” (2) Posisi A.S. menyangkut cara implementasi hak-hak tersebut ketika itu — dengan menyerahkan kepada setiap negara untuk mewujudkannya sesuai sumber daya dan organisasi politik masing-masing — yang mengungguli pandangan Soviet bahwa negara harus menjadi penjamin satu-satunya. (3) Prinsip tidak bisa dipisahkan ini mengharuskan Amerika untuk serius mempertimbangkan hak-hak ekonomi dan sosial dalam merumuskan kebijakan luar negeri A.S. 4) Karena ada standar hidup minimal yang dibutuhkan bagi efektivitas perwujudan hak-hak sipil dan politik, komitmen Amerika kepada DUHAM sesuai dengan tradisi konstitusional negara.

Waktu yang berlalu dan banyak bukti empiris telah menunjukkan kebijaksanaan dari posisi A.S. itu, bahwa kombinasi bijak dari sarana pemerintah dan swasta lebih cocok untuk menciptakan “standar hidup yang lebih baik dalam kebebasan yang lebih besar” daripada perekonomian yang dikelola pemerintah. Dalam soal kebijakan luar negeri, Amerika Serikat, konsisten dengan dedikasinya kepada kebebasan individu dan kesetaraan manusia, telah berupaya mempromosikan prinsip-prinsip ekonomi dan sosial dalam DUHAM terutama melalui program-program bantuan ekonomi dalam jumlah besar untuk komunitas-komunitas termiskin, paling rentan, dan paling mengalami penindasan.

10. Klaim-klaim hak baru harus dipertimbangkan secara hati-hati. Dengan berlalunya waktu, masuk akal untuk mengharapkan semacam perluasan dan perbaikan daftar hak-hak asasi manusia yang diakui meski esensi dari kebebasan, kesetaraan, dan martabat manusia akan tetap konstan. Penerapan hak-hak yang sudah ada bagi orang-orang yang sebelumnya mengalami penindasan hak-hak tersebut perlu disambut dengan baik. Namun harus diingat bahwa keberhasilan DUHAM dalam meluncurkan proyek HAM dalam skala global sebagian besar adalah karena keterbatasan jangkauannya. DUHAM sengaja dibatasi hanya menyangkut sejumlah kecil hak yang dianggap diterima sebagai sebuah konsensus yang hampir bersifat universal. Faktanya, kekuatan gagasan HAM universal paling terlihat ketika dibangun berdasarkan prinsip-prinsip yang diterima secara luas sehingga tidak lagi diperdebatkan; dan kelemahannya paling menonjol ketika digunakan dalam persengketaan prioritas politik antar kelompok yang berlawanan dalam masyarakat. Persengketaan-persengketaan politik seperti ini paling baik dipecahkan melalui proses demokratik biasa yaitu tawar menawar, edukasi, persuasi, kompromi, dan pemungutan suara. Kecenderungan untuk memperjuangkan politik dengan menggunakan istilah HAM berisiko meredam diskusi sehat yang diandalkan oleh demokrasi yang hidup. Upaya untuk membungkam perdebatan yang sah dengan membingkai preferensi politik yang bisa diperdebatkan sebagai kewajiban HAM yang bersifat pasti dan tidak bisa dipertanyakan akan melahirkan intoleransi, menghambat rekonsiliasi, menghapus nilai hak-hak inti, dan menyangkal hak atas nama hak. Singkatnya, Amerika Serikat harus membuka diri namun tetap hati-hati ketika akan mendukung klaim-klaim HAM baru.

11. Kedaulatan nasional penting untuk melindungi HAM. Seperti halnya Deklarasi Kemerdekaan A.S., Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia juga berasumsi bahwa negara-negara bangsa, melalui hukum dan keputusan politiknya, adalah penjamin utama HAM. Karena itu pertahanan kedaulatan negara, kecil atau besar, penting bagi pertahanan hak asasi manusia. Sama dengan kewajiban hukum internasional lainnya, kewajiban HAM internasional Amerika Serikat harus berlandaskan pada norma-norma ini yaitu yang telah disetujui oleh Amerika Serikat secara formal dan eksplisit. Menyerahkan otoritas untuk menentukan kewajiban-kewajiban tersebut kepada badan internasional tanpa persetujuan yang sah secara konstitusional oleh Amerika Serikat akan mengikis kedaulatan Amerika dan melemahkan akuntabilitas demokratis. Para pembuat kebijakan di Amerika Serikat harus menahan godaan untuk menciptakan hak-hak baru melalui jalan pintas yang tidak melewati prosedur dan institusi demokratis atau yang tidak konsisten dengan pemahaman landasan yang digunakan Amerika ketika menyetujui perjanjian internasional. Amerika Serikat juga harus menghormati

kemerdekaan dan kedaulatan negara-negara bangsa untuk mengambil keputusan moral dan politik mereka sendiri guna menegaskan HAM universal dalam batas yang ditetapkan dalam DUHAM. Di saat yang sama, harus diakui bahwa negara yang mencintai kebebasan berhak untuk menggunakan semua alat diplomatik guna menangkai negara-negara bangsa yang menyalahgunakan kedaulatan mereka dengan menghancurkan harapan perwujudan HAM untuk rakyat mereka.

12. Persemaian hak asasi manusia harus ditumbuhkan. Selama bertahun-tahun, gagasan hak asasi manusia telah menunjukkan kekuatan besar hingga “hak asasi manusia” kini telah menjadi frasa yang paling umum digunakan oleh jutaan lelaki dan perempuan di semua negara dan budaya untuk mengekspresikan pengharapan mereka atas keadilan dan kebebasan dari penindasan. Tetapi kawan-kawan HAM harus mengingat dua pertimbangan penting: rasa hormat terhadap hak asasi manusia harus dipupuk dan promosi hak-hak dasar hanya salah satu unsur pembangunan masyarakat yang menggalakkan pengembangan manusia dalam semua dimensinya. Hak-hak adalah alat yang membantu dalam upaya menangani ketidakadilan dan memperbaiki kondisi hidup, tetapi hak-hak ini tidak dengan sendirinya menimbulkan rasa hormat terhadap kemerdekaan individu, demokrasi, martabat manusia, dan aturan hukum atau kualitas tanggung jawab, solidaritas, dan toleransi yang dibutuhkan untuk mempertahankan masyarakat yang manusiawi dan adil.

Upaya kolektif sejak 1948 untuk menerjemahkan prinsip-prinsip hak asasi dalam DUHAM ke dalam komitmen-komitmen hukum yang mengikat melalui banyak perjanjian telah terbukti membawa hasil. Namun komitmen moral dan politik yang mendasari upaya-upaya tersebutlah yang dapat mempertahankan keberhasilannya. Jika gagasan HAM — yang mencerminkan keyakinan bahwa hukum positif negara harus bertanggung jawab pada prinsip-prinsip keadilan yang lebih tinggi — direduksi menjadi apa saja yang disebutkan dalam perjanjian dan oleh institusi maka ini akan menjadi ironi yang menyedihkan. Faktanya, HAM dalam kebijakan luar negeri sebuah negara seringkali mendapatkan kekuatan lebih besar dari kejelasan tujuan moral dan komitmen politik negara tersebut daripada formalitas kewajiban hukumnya. Deklarasi, konstitusi, dan perjanjian HAM hanya akan menjadi apa yang disebut Madison sebagai *parchment barriers* (seperti macan kertas) tanpa upaya dan keteguhan konstan — terutama dalam pelaksanaan pendidikan yang meyakini dan mengajarkan gagasan-gagasan penting mengenai kebebasan dan martabat manusia — untuk mewujudkan hak-hak tersebut.

Sebagaimana diutarakan oleh Eleanor Roosevelt pada ulang tahun ke-10 DUHAM:

Pada akhirnya, di manakah hak asasi manusia yang universal itu dimulai? Di tempat-tempat kecil yang dekat dengan rumah — begitu dekat dan begitu kecil hingga tak akan terlihat dalam peta dunia mana pun. Tetapi tempat-tempat itu adalah dunia bagi seorang individu; lingkungan tempatnya hidup; sekolah atau universitas tempatnya belajar; pabrik, pertanian, atau kantor tempatnya bekerja. Di sanalah setiap lelaki, perempuan, dan anak-anak mencari kesetaraan keadilan, kesetaraan peluang, dan kesetaraan martabat tanpa diskriminasi. Kecuali kalau hak-hak tersebut memiliki makna di tempat-tempat itu, maka hak-hak yang sama tidak akan banyak bermakna di tempat lain. Tanpa upaya bersama oleh warga untuk menjaga hak-hak tersebut di lingkungan yang dekat dengan rumah mereka, kita tidak akan melihat kemajuan di dunia yang lebih luas.

Pengalaman Amerika Serikat mengajarkan bahwa perlindungan hak asasi manusia adalah perjuangan tanpa henti yang melibatkan pemahaman sebuah negara mengenai prinsip dan tujuannya sendiri ketika ia mencoba menjawab pertanyaan tentang keamanan dan kesejahteraan komunitas politik di mana para anggotanya memiliki tanggung jawab bersama. Penggalakan hak asasi manusia yang mendasar adalah langkah penting tetapi itu hanya satu langkah dalam menghadapi kemungkinan-kemungkinan yang senantiasa berubah menuju masyarakat yang lebih bebas dan baik. Perlindungan

bagi kemerdekaan dan martabat manusia yang paling pasti berasal dari konstitusi negara-negara bebas dan demokratis yang dilandaskan pada budaya penghormatan hak. Sebagaimana halnya dalam tradisi hak-hak istimewa di Amerika Serikat, penyelenggaraan proyek HAM internasional akan perlu memperhatikan “tempat-tempat kecil” di mana semangat kebebasan berakar, dipupuk, dan ditumbuhkan. ▲