



HAK ASASI

MANUSIA

DALAM DEMOKRASI

Dr. RAMLANI LINA SINAULAN, SH. MH.

HAK ASASI MANUSIA DALAM DEMOKRASI

Dr. Ramlani Lina Sinaulan, SH. MH.

**Editor :
Yuhelson, SH. MH. MKn**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

**Lingkup Hak Cipta
Pasal 2**

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Ketentuan Pidana
Pasal 72**

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat satu bulan dan atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7(tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memarkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

HAK ASASI MANUSIA DALAM DEMOKRASI

Dr. Ramlani Lina Sinaulan, SH. MH.

**Editor :
Yuhelson, SH. MH. MKn**

**KEPE
PRESS**

HAK ASASI MANUSIA DALAM DEMOKRASI

© Penerbit Kepel Press

Dr. Ramlani Lina Sinaulan, SH. MH.

Editor:
Yuhelson, SH. MH. MKn.

Desain Sampul :
Winengku Nugroho

Desain Isi :
Tim Kreatif Kepel Press

Cetakan Pertama, Juni 2012

Penerbit Kepel Press

Puri Arsita A-6

Jl. Kalimantan Ringroad Utara, Yogyakarta

Telp : (0274) 884500, Hp : 08122710912

email : amara_books@yahoo.com

Anggota IKAPI

ISBN : 978-602-356-133-9

Hak cipta dilindungi Undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Dicetak oleh percetakan Amara Books
Isi di luar tanggung jawab percetakan

KATA PENGANTAR

Salah satu fenomena penting dan menarik diperhatikan menyusul runtuhnya rezim Orde Baru ialah bangkitnya kembali kekuatan-kekuatan Hak Asasi Manusia dan demokrasi. Secara kuantitatif, lahirnya partai-partai politik baru, pers bebas, ruang gerak yang lebih besar bagi kalangan mahasiswa, buruh, aktivis dan LSM, untuk mengartikulasikan aspirasi mereka dalam mempengaruhi kebijakan politik di tingkat sistem, serta kecenderungan kian diperluasnya ruang publik yang bebas (*free public sphere*), merupakan deretan optimisme yang dapat dikategorikan sebagai gejala HAM itu.

Banyak analisis berpandangan bahwa kebangkitan komunitas yang diwakili terutama oleh kalangan LSM, pers dan mahasiswa, memainkan peranan penting dan menentukan dalam merubuhkan bangunan Orde Baru yang telah berdiri dengan pongahnya selama lebih dari tiga dasawarsa. Artinya, gejala kebangkitan HAM di Indonesia tidak bisa dipahami semata-mata sebagai kelanjutan belaka dari ambruknya sistem politik lama.

Kendati logika sebaliknya bisa saja berlaku, yaitu bahwa runtuhnya sistem politik lama itu menjadi pra kondisi bagi tumbuhnya sistem politik baru yang kelak akan menjadi cikal bakal lahirnya masyarakat yang demokratis dan bebas dari intervensi negara.

Namun, selain deretan optimisme tadi, kondisi komunitas pedesaan di Indonesia secara kualitatif justru menunjukkan gejala yang sungguh amat mengkhawatirkan.

Sikap masyarakat yang dikenal bersahabat, kekeluargaan, santun dan religius; justru masih cenderung anarkis, tidak ada otosentrisitas dan kesalingpercayaan antarwarga; belum tegaknya *the rule of law* dan peradaban politik yang benar-benar transparan dan rasional, perpecahan yang tajam di antara pelbagai elite politik karena pertandingan ekonomi-politik yang belum tertransformasikan ke dalam prosedur yang demokratis; pelbagai kerusuhan berbau SARA; kecenderungan untuk mengeksploitasi agama untuk kepentingan politik tertentu atau menempatkan agama sebagai sumber legitimasi kekuasaan, adalah sebuah tantangan negara yang sangat transparan bagi tegaknya sistem demokrasi Indonesia.

Sekali lagi, fenomena tersebut mempertegas bahwa esensi nilai "pemberdayaan HAM dan demokrasi" era otonomi daerah ini belum begitu tertransformasikan ke dalam kehidupan nyata, dan karena itu belum dirasakan oleh segenap masyarakat. Barangkali itulah tantangan HAM dan demokrasi di Indonesia yang paling krusial dalam masa transisi ini.

Buku ini menawarkan rancangan masa depan HAM secara serius yaitu membangun Indonesia baru yang lebih demokratis dengan terlebih dahulu berusaha memberdayakan masyarakat. Paling tidak, kita berusaha mempersiapkan infrastruktur yang bisa memungkinkan terciptanya formasi sosial bagi tegaknya pemberdayaan demokrasi.

Jakarta, Juni 2012

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I TEORI-TEORI PENDUKUNG	
HAK AZASI MANUSIA	1
A. Pendahuluan	1
B. Teori Konstitusi	2
C. Teori Negara Hukum	5
D. Doktrin Inkorporasi dan Teori Transformasi	14
E. Teori Hukum Kodrat dan Teori Ketuhanan	16
BAB II HAK AZASI MANUSIA DAN	
PERKEMBANGANNYA	25
A. Perkembangan HAM	25
B. Perkembangan Instrumen HAM Internasional (<i>The International Bill of Human Rights</i>)	34
C. Universal Declaration of Human Rights 1948	35
D. International Covenant on Human Rights	39
E. Pengesahan Instrumen-Instrumen HAM	43

BAB III ARKEOLOGI PEMBANGUNAN	47
A. Peta Pembangunan	47
B. Konsep Pembangunan	48
C. Pembangunan di Indonesia	51
D. Mengukur Pembangunan	56
E. Pembangunan dan Masyarakat Madani	58
BAB IV PROSPEK PEMBERDAYAAN MASYARAKAT	73
A. Pemahaman Dasar	73
B. Prinsip-prinsip Pemberdayaan Masyarakat	78
C. Bias-bias Ketidakberdayaan Masyarakat	81
D. Prospek HAM dalam Otonomi Daerah	87
E. Kebebasan Manusia	92
BAB V IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG HAK AZASI MANUSIA	103
A. Kebijakan Pemerintah	103
B. Sistem Perlindungan Hukum	108
C. Bentuk-Bentuk Perlindungan Hak Azasi	117
DAFTAR PUSTAKA	129

BAB I

TEORI-TEORI PENDUKUNG HAK AZASI MANUSIA

A. Pendahuluan

Untuk melakukan pembahasan tentang konsep Hak Azasi Manusia (HAM), perlu dijelaskan terlebih dahulu kerangka teoretis yang digunakan serta melatar belakangi pengkajian ini.

Penggunaan teori pendukung tentang HAM sangat diperlukan, karena dalam kenyataan kadang-kadang sulit untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan teori dan kerangka teoretis.

Mengingat hal ini berkaitan dengan asumsi yang menyatakan bahwa bagi suatu penelitian, teori dan kerangka teoretis mempunyai beberapa kegunaan antara lain:

1. Berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
2. Memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebabnya terjadi fakta tersebut, dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul masa-masa mendatang.

Di samping itu fungsi teori juga merupakan suatu alat analisis yang memungkinkan dibangunnya paradigma yang memberikan koherensi dan konsistensi dari segala perdebatan mengenai apa yang ingin diungkapkan (hak), dan menyumbangkan suatu model yang dapat dipakai untuk mengukur hak-hak yang diandaikan itu.

Teori juga menyediakan mekanisme yang dapat dipakai untuk menetapkan dengan tepat batas hak-hak yang eksistensinya telah disepakati.

Penggunaan beberapa teori tersebut, untuk memberikan landasan berfikir dalam membahas permasalahan HAM, mengingat universalisme HAM yang juga di dalamnya mengandung konsepsi partikularisme HAM berikut perkembangannya.

B. Teori Konstitusi

Penggunaan teori konstitusi sebagai suatu kerangka teoretis dalam pembahasan ini mengingat gagasan konstitusi (*constitutionalism*) sangat erat kaitannya dengan pemahaman HAM, khususnya yang berhubungan dengan materi muatan yang terkandung dalam setiap konstitusi.

Di samping mengingat gagasan konstitusi ini telah mendapat perumusan secara yuridis dalam abad 19 dan permulaan abad 20 yang kemudian melahirkan konsep negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*).

Seperti telah dijelaskan bahwa setidaknya-tidaknya ada tiga materi muatan yang terkandung dalam suatu konstitusi yaitu:

- (1) Adanya jaminan terhadap Hak Azasi Manusia.
- (2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental.
- (3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas yang bersifat fundamental.

Berkenaan dengan adanya jaminan terhadap Hak Azasi Manusia, Sri Soemantri mengklarifikasikan dua macam HAM yang

sekarang berkembang yaitu HAM Klasik (*de klassieke grondrechten*) dan HAM sosial (*de sociale grondrechten*), ia menjelaskan bahwa:

HAM yang bersumber pada paham yang mengagungkan individu ini pernah menimbulkan perdebatan dalam sidang BPUPKI yang menjadi persoalan waktu itu sedang disusun perlu memuat hak-hak tersebut.

Moh. Hatta dan Muh. Yamin berpendapat bahwa hak tersebut perlu dimasukkan dalam konstitusi untuk menjamin warga negara terhadap tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa. Meskipun Soekarno dan Supomo di lain pihak beranggapan bahwa hak-hak tersebut bertentangan dengan falsafah bangsa dan negara seperti yang telah disepakati.

Dari uraian yang dikemukakan di atas dapat dijelaskan bahwa gagasan konstitusi merupakan langkah yang tepat untuk mempersoalkan pemahaman Hak Azasi Manusia (HAM), karena salah satu materi muatan konstitusi adalah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.

Gagasan konstitusi ini memberikan suatu pembatasan, khususnya pembatasan atas kekuasaan yang ada ditangan penguasa, sehingga kekuasaan itu tidak disalahgunakan.

Di samping itu konstitusi atau UUD yang tersusun secara sistematis dengan dasar falsafah suatu negara, juga di dalamnya berisikan materi muatan yang mencerminkan konstitusi tersebut.

Hans Kelsen¹ menyatakan bahwa suatu konstitusi mengandung materi muatan antara lain tentang pembatasan konstitusional (*constitutional prohibition*) dan perlindungan Hak Azasi Manusia (*bill of rights*).

Dalam hubungan tersebut C.F. Strong mengemukakan :

¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973, hlm 260, Terpetik Dalam Rukmana Amanwinata, Hlm 61

"...a true constitution will have the following facts about it very dearly marked : first, how the various agencies are organized; secondly, what power is entrusted to those agencies; and thirdly, in what manner such power is to be exercised"

(...suatu konstitusi yang benar akan mengandung materi muatan fakta-fakta yang sangat jelas yaitu:

Pertama, bagaimana alat perlengkapan yang bermacam-macam itu diorganisasikan.

Kedua, apakah kekuasaan yang dimiliki alat-alat perlengkapan itu. *Ketiga*, dalam keadaan apakah kekuasaan itu dilaksanakan).

Berdasarkan rumusan di atas, maka salah satu unsur yang menjelaskan tentang dalam keadaan apakah kekuasaan itu dilaksanakan itu dapat bermakna bahwa kekuasaan yang dimiliki dapat digunakan pada jalan yang benar atau dengan perkataan lain kekuasaan itu tidak untuk disalahgunakan.

Karena penyalahgunaan kekuasaan akan menimbulkan bencana bagi yang menerima tindakan kekuasaan itu seperti mengabaikan hak-hak dasar manusia sehingga timbul pelanggaran.

Berkaitan dengan hal di atas, G.S. Diponolo menyatakan konstitusi pada hakikatnya harus dianggap sebagai suatu bentuk kontrak sosial untuk melandasi tata pergaulan suatu umat

Suatu bentuk persetujuan bersama antara pemerintah dan yang diperintah, antara penguasa dan rakyat, dengan pengertian bahwa tata kekuasaan itu harus bersumber dan bersendi pada persetujuan rakyat.

Di lain pihak, makin besar kekuasaan masyarakat, makin besar kemungkinan munculnya semacam orde konstitusionalisme.² Oleh karena itu tuntutan untuk adanya batas-batas konstitusional mengenai wewenang negara muncul karena adanya perubahan-perubahan yang bisa dilacak dalam struktur ekonomi dan sosial,

² Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta, 1990, hlm. 515.

yang tentunya akan mendesakkan konsepsi-konsepsi baru mengenai kepentingan kelompok dan nilai-nilai politik.

Oleh karena itu menurut Daniel S Lev, revolusi atas isu penting dan konstitusionalisme dan HAM tergantung pada distribusi kekuasaan politik dan dimobilisasikan secara efektif. Meremehkan proposisi elementer ini berarti mereduksi konstitusionalisme dan HAM sekedar sebagai impian belaka.

Berdasarkan uraian di atas, konsepsi teoretis konstitusionalisme dalam pendekatan pada HAM merupakan implementasi nyata yang sangat erat kaitannya.

Dengan perkataan lain, *konstitusionalisme* merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam upaya membatasi kekuasaan negara atau sekelompok masyarakat. Dalam hal ini menggunakan kekuasaannya untuk melakukan tindakan yang sewenang-wenang atau menindas kelompok lainnya.

C. Teori Negara Hukum

Penggunaan teori negara hukum untuk menjelaskan tentang HAM, dikarenakan konsep negara hukum merupakan wujud dalam pelaksanaan HAM.

Mengingat dalam keadaan alamiah "*hukum*" dibuat oleh mereka yang fisik terkuat sebagaimana keadaan di hutan rimba-raya. Manusia seakan-akan merupakan binatang yang senang berada dalam keadaan bermusuhan.

Manusia terancam oleh sesamanya dan menjadi mangsa dari manusia yang fisiknya lebih kuat darinya. Negara hukum dimak-

sudkan untuk membatasi kekuasaan negara (penguasa) terhadap warga negara, di samping juga bermakna negara hukum adalah negara yang melalui kekuasaannya sesuai dengan tuntutan hukum yang berlaku akan dapat dipertanggungjawabkannya secara hukum.

Pembahasan tentang negara hukum tentunya tidak bisa dilepaskan dengan penggunaan istilah negara hukum, mengingat secara literatur dalam kepustakaan Indonesia istilah "negara hukum" sering dicampuradukan atau bahkan menyamakan begitu saja dengan konsep "rechtsstaat" atau "negara hukum" adalah terjemahan langsung dari "rechtsstaat" sehingga masih timbul masalah apakah Indonesia negara hukum yang mengkaitkannya pada kriteria *rechtsstaat*.³

Memang diakui bahwa kita mengenal istilah negara hukum melalui konsep "rechtsstaat" tetapi apakah konsep "negara hukum" sama dengan konsep "rechtsstaat" adalah merupakan suatu permasalahan, lebih-lebih lagi kalau hal itu dikaitkan dengan konsep tentang pengakuan akan harkat martabat manusia.

Dalam perkembangan kemudian terutama sejak perjuangan menumbangkan apa yang dalam periodisasi kehidupan politik disebut perjuangan menumbangkan "orde lama" negara hukum begitu saja diganti dengan "the rule of law" sehingga slogan-slogan ataupun pidato yang menggelegar tidak lagi menyuarakan negara hukum tetapi meyarakan "the rule of law".

Memang diakui secara konseptual sampai saat ini terdapat lima konsep utama negara hukum, ialah:

- (1) *Rechsstaat*
- (2) *Rule of Law*

3 Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1989, hlm 71.

- (3) *Socialist Legality*
- (4) Nomokrasi Islam,
- (5) Negara Hukum Pancasila.⁴

Kelima konsep negara hukum itu masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda dan bersifat khas.

Istilah negara hukum melalui konsep "rechtsstaat" mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Konsep "rechtsstaat" ini lahir dan suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner.

Selanjutnya konsep "rechtsstaat" ini diawali pemikirannya oleh Immanuel Kant tentang negara hukum dalam arti sempit (formal) yang menempatkan fungsi "rechts" pada "staat" hanya sebagai alat bagi perlindungan hak-hak asasi individual dan pengaturan kekuasaan negara secara pasif, yakni hanya bertugas sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep ini kemudian lebih dikenal dengan sebutan "Nachtwakerstaat" atau "Nachtwahterstaat".

Pada sisi yang lain Scheltema menjelaskan unsur utama negara hukum adalah kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dan pemerintahan yang melayani kepentingan umum. Kemudian H.D. van Wijk dan Konijnenbel, juga menjelaskan unsur utama; "pemerintahan menurut hukum (*wetmatigbesture*), hak-hak asasi, pembagian kekuasaan, dan pengawasan oleh kekuasaan peradilan.

Dan uraian di atas unsur-unsur utama konsep negara hukum (*rechtsstaat*) tampaknya banyak dipengaruhi oleh pemikiran John Locke tentang hak-hak asasi manusia secara alamiah meliputi hak hidup, kemerdekaan dan hak milik serta asas pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ legislatif, eksekutif dan

4 Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum, Suatu Study Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Implementasinya pada periode Negara madinah dan Masa kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, him 73.

yudikatif yang dalam perkembangannya dimantapkan lebih lanjut oleh Montesquieu, Blackstone dan Jean Jacques Rousseau.⁵

John Locke beranggapan, keadaan alamiah dan hak-hak asasi manusia secara alamiah memang mendahului berdirinya negara. Oleh karena itu, seyogyanya negara tercipta melalui perjanjian bermasyarakat di antara rakyat dengan tujuan untuk melindungi hak hidup, hak milik dan kebebasan individu.

Kekuasaan negara yang terbentuk melalui perjanjian kemasyarakatan itu, perlu diatur dengan perundang-undangan, dan kekuasaan perundang-undangan menempati kekuasaan tertinggi dalam negara serta menjadi tugas utama negara.

Sehubungan dengan ciri-ciri suatu negara hukum, yang ditinjau dari aspek "the rule of law" sebagaimana A.V Dicey dan beberapa ahli hukum Eropa Kontinental seperti Friedrich Julius Stahl dan Paul Scholten mencoba merumuskan negara hukum (*rechtsstaat*) dengan ciri-ciri utamanya, seperti dalam karyanya *Introduction to study of the law of the constitution*, A.V Dicey menjelaskan konsep *the rule of law* yang berkembang secara evolusioner, bertumpu pada sistem hukum common law.

Di samping itu menurut A.V Dicey ada tiga unsur utama negara hukum (*the rule of law*), yaitu:

- (1) *Supremacy of law*
- (2) *Equality before the law*
- (3) *Constitution based on individual rights.*

Di samping itu Friedrich Julius Stahl menyebutkan :

Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya-dorong daripada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan

⁵ J.J. Von Schemid, *Ahli-ahli Pemikir Tentang Negara dan Hukum*, Terjemahan oleh dan Djameluddin Dt singomangkuto, PT, Pembangunan Jakarta, 1959, hlm 214

dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan dari pada warga negara menurut hukum itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh dari pada seharusnya menurut suasana hukum.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa konsep negara hukum "*rechtsstaat*" maupun konsep "*the rule of law*" telah menempatkan HAM sebagai salah satu bagian dari ciri khas negara tersebut. Hal ini juga berkaitan dengan suatu negara demokrasi yang berintikan pengakuan dan perlindungan terhadap HAM merupakan salah satu ukuran tentang baik buruknya pemerintahan. Pengakuan terhadap HAM membawa konsekuensi perlindungan terhadap hak-hak tersebut, khususnya perlindungan hak-hak rakyat terhadap tindakan pemerintah.⁶

Dari sisi yang lain berkenaan dengan konsep negara hukum sosialis (*socialist legality*) sangat berbeda dengan konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*. Ciri utama konsep negara hukum ini adalah bersumber pada paham komunis yang menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak perseorangan.

Hak-hak perseorangan harus lebur dalam tujuan sosialisme yang mengutamakan kepentingan masyarakat (*kolectivisme*) di atas kepentingan pribadi individu-individu. Konsep *socialist legality* ini selain bersifat sekuler juga ateis dan anti terhadap unsur-unsur atau nilai-nilai transedental.

Di sisi yang lain adanya konsep negara hukum yang bersifat Nomokrasi Islam yang bersumber pada Al-Quran dan Sunnatullah dengan unsur-unsur pokok "kekuasaan sebagai amanah, musyawarah, keadilan, persamaan, pengakuan dan perlin-

⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm 21.

dungan terhadap hak-hak asasi manusia, peradilan yang bebas, perdamaian, kesejahteraan, dan ketaatan rakyat pada hukum yang sumber tertingginya pada Al-Quran, sunnatullah dan al'rakyu.

Menurut Mohammad Tahir Azhari, apabila Nomokrasi Islam dibandingkan dengan konsep "*rechtsstaat*" dan "*rule of law*", terdapat keunggulan dan kelebihan nomokrasi Islam sebagai berikut:

- a. Nomokrasi Islam bersumber dari wahyu Allah SWT dan karena itu, ia mengandung kebenaran mutlak;
- b. Memiliki sifat bidimensional, yaitu; duniawi dan ukhrawi;
- c. Konsep Nomokrasi Islam berisikan nilai-nilai ketuhanan (*Illahiyah*) dan kemanusiaan (*Insaniyah*);
- d. Nomokrasi Islam dilandasi oleh dua doktrin pokok dalam Islam yaitu: 1) tauhid (unitas) atau: Ketuhanan Yang Maha Esa, dan 2) amar ma'ruf dan nahi munkar, artinya agar manusia memerintahkan perbuatan baik (kebajikan), dan mencegah perbuatan buruk (mungkar)
- e. Nomokrasi Islam berlaku bagi seluruh umat manusia. Prinsip-prinsipnya mengandung nilai-nilai yang universal, eternal dan sesuai dengan fitrah manusia.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep negara hukum Pancasila, merupakan salah satu konsep negara hukum yang dikembangkan oleh para pendiri negara (*the founding father*) Indonesia dalam rangka mengisi kemerdekaan Indonesia sebagai suatu bangsa dan negara yang berdaulat dengan ciri kekhususan yang dimilikinya.

Konsep negara hukum Pancasila merupakan istilah yang digunakan untuk membedakan konsep negara hukum ini dengan yang lain dan mempunyai kekhasannya.

Konsep ini bersumber dari penjelasan UUD 1945⁷ yang menyebutkan bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Dengan digunakan istilah "*rechtsstaat*" maka timbul pertanyaan, negara hukum yang bagaimanakah yang dianut oleh Indonesia. Apakah dengan istilah "*rechtsstaat*" ini negara hukum Indonesia identik dengan konsep "*rechtsstaat*" yang dikembangkan oleh negara Eropa Kontinental atau ada kecenderungan interpretasi yang mengarah kepada konsep *the rule of law* yang dikembangkan di negara-negara Common Law.

Untuk memperoleh suatu penjelasan yang tepat tentang permasalahan tersebut, perlu diamati pemikiran-pemikiran yang diberikan oleh para pakar hukum Indonesia antara lain; Oemar Seno Adji dan Padmo Wahyono.

Suatu negara hukum, baik yang berkembang sesuai dengan konsep dari negara-negara Eropa Kontinental atau negara-Negara Anglo Saxon memiliki suatu "*basic requirement*" pengakuan, jaminan hak-hak dasar manusia yang dijunjung tinggi.⁸

Selanjutnya Oemar Seno Adji berpendapat bahwa negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia, karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila.

Salah satu ciri pokok dalam negara hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap kebebasan beragama (*freedom of religion*). Akan tetapi kebebasan beragama di negara hukum Pancasila selalu

7 Penjelasan UUD 1945. Setelah perubahan ke empat tidak berlaku lagi, karena isi dari konsep negara hukum itu telah dituangkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

8 Oemar Seno Adji, *Pengadilan Bebas Negara Hukum*, Airlangga, Jakarta, 1980, hlm 16.

dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di bumi Indonesia.

Hal ini sangat berbeda dengan kebebasan beragama di Amerika Serikat yang memahami *freedom of religion* baik dalam arti positif maupun dalam arti negatif sebagaimana dikemukakan oleh Sir Alfred Denning sebagai berikut:

"freedom of religion means that we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of God or to deny it to believe in Christian religion or any other religion or in none, as we choose".

Di Uni Sovyet dan negara-negara komunis lainnya "*freedom of religion*" memberikan pula jaminan konstitusional terhadap propaganda anti agama. Di samping itu menurut Oemar Seno Adji ciri negara hukum Indonesia adalah tidak ada pemisahan yang mutlak antara agama dan negara, karena antara agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis.

Konsep negara hukum Pancasila pada dasarnya mendekati atau memiliki kemiripan dengan Nomokrasi Islam.

Hal ini dapat dilihat sebagaimana tertera antara lain :

- a. Memiliki ciri-ciri hubungan yang erat antara agama dengan negara, bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa, kebebasan beragama dalam arti positif, ateisme tidak dibenarkan, asas kekeluargaan dan kerukunan, dan komunisme dilarang;
- b. Memiliki unsur-unsur utama; Pancasila, MPR, Sistem Konstitusi, Persamaan dan Peradilan yang Bebas.

Dari uraian di atas, konsep negara hukum, baik dari konsep Eropa Kontinental (*rechtsstaat*), dan Common Law (*rule of law*); Nomokrasi Islam maupun Konsep negara hukum Indonesia⁹ (ne-

⁹ Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "*Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtsstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machstaat)*"

gara berdasarkan atas hukum/negara hukum pancasila), terdapat satu unsur yang sama yaitu adanya pengakuan atau jaminan terhadap hak-hak asasi seseorang (manusia).

Namun hingga saat ini pengertian konsep negara hukum *rechtsstaat*, *rule of law* maupun Nomokrasi Islam maupun negara hukum Pancasila, masih terus berkembang. Hal ini dikarenakan cita negara hukum merupakan suatu pemikiran tentang konsep negara yang tidak terlepas dari pengaruh suatu kondisi tertentu yang melatarbelakangi pemikiran-pemikiran pencetusnya.

Sejarah dan perkembangan masyarakat disetiap negara berbeda satu sama lain. Oleh karena itu pengertian dan unsur-unsur negara *rechtsstaat*, *rule of law* dan konsep negara hukumpun berbeda pula.

Secara formal istilah negara hukum Pancasila dan Nomokrasi Islam dapat disamakan dengan *rechtsstaat* atau *rule of law*, mengingat keempat istilah tersebut mempunyai tujuan yang sama yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan HAM.

Hal ini dapat dihubungkan dengan pelaksanaan demokrasi, dengan realitas bahwa tanpa prinsip negara berdasarkan atas hukum negara adalah sebuah kediktatoran yang tersembunyi. Oleh karena itu prinsip negara berdasarkan atas hukum mutlak diperlukan, lebih-lebih dalam rangka pertanggungjawaban negara atas perlindungan HAM.

Dengan demikian, prinsip negara berdasarkan atas hukum dimaksudkan untuk mengendalikan segala bentuk kekuasaan baik yang ada pada rakyat maupun penguasa.

Di lain pihak, keberadaan dan penghormatan *rule of law*, mencerminkan keadaan bahwa hak-hak, kebebasan dan kewajiban ditetapkan dalam hukum bagi semua orang dengan segala kualitasnya dan jaminan bahwa orang akan diperlakukan sama dalam keadaan yang sama.

Dengan demikian, sehubungan dengan prinsip negara hukum, maka pemahaman HAM dalam negara hukum Indonesia didasarkan pada:

Pertama, HAM dipahami dalam terminologi hubungan atau "relationship". Hak menegaskan hubungannya yang tepat antara individu dengan komunitasnya, atau antara kelompok orang dengan masyarakatnya;

Kedua, dalam mengembangkan HAM ini berarti menerima adanya kewajiban atau tanggungjawab manusia "human duties";

Ketiga, HAM dipahami sebagai suatu kesatuan dan tidak bisa dipisahkan. Pemahaman ini menunjukkan bahwa pada akhirnya hanya ada satu hak, yaitu hak untuk menjadi manusia, atau "rights to be human".

Berdasarkan uraian di atas, maka teori negara hukum sebagai bagian dan wujud nyata dari negara Indonesia yaitu negara berdasarkan atas hukum tentunya penegakan dan perlindungan HAM adalah konsekuensi logis yang harus diperhatikan.

D. Doktrin Inkorporasi dan Teori Transformasi

Selanjutnya penggunaan doktrin inkorporasi dan teori transformasi dalam pembahasan tentang HAM sebagai teori pendukung mengingat teori ini berkaitan dengan pengaruh masuknya beberapa instrumen internasional yang berkaitan dengan HAM ke dalam instrumen hukum nasional Indonesia. Dari sudut teoretis persoalan hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional merupakan suatu masalah yang perlu dibahas.

Ada dua pandangan tentang hukum internasional pertama pandangan voluntarisme yang mendasarkan berlakunya hukum internasional bahkan persoalan ada tidaknya hukum internasional ini pada kemauan negara, dan pandangan objektivis yang meng-

anggap ada dan berlakunya hukum internasional ini lepas dari kemauan negara.

Satu hal yang perlu diperhatikan bahwa antara hukum internasional dan hukum nasional mempunyai sumber yang berlainan yaitu hukum internasional bersumber pada kemauan bersama masyarakat negara, sedangkan hukum nasional bersumber pada kemauan negara.

Akibat yang lain yang penting adalah ketentuan hukum internasional memerlukan transformasi menjadi hukum nasional. Dengan perkataan lain hukum internasional hanya berlaku setelah ditransformasikan dan menjadi hukum nasional.

Dalam hukum internasional telah berkembang dua pandangan antara lain pandangan yang dinamakan voluntarisme yang mendasarkan pada berlakunya hukum internasional dan ada tidaknya hukum internasional ini pada kemauan negara (*gemeinwille*).

Pandangan selanjutnya adalah pandangan objektif yang menganggap ada dan berlakunya hukum internasional terlepas dari kemauan negara.

Berkaitan dengan uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa seperti yang dikembangkan di Inggris yang menganut suatu ajaran (*doktrin*) bahwa hukum internasional adalah hukum negara (*international law is the law of the land*).

Doktrin ini mula-mula dikemukakan oleh ahli hukum yang sangat terkenal Blackstone sebagai berikut :

"the law of nation, wherever any question arises which is properly the object of its jurisdiction is here adopted in its full extent by the common law, and it is held to be part of the law of the land"

Doktrin tersebut menganggap hukum internasional sebagai bagian hukum Inggris, akan tetapi perkembangan selanjutnya doktrin ini mengalami perubahan dalam arti bahwa tidak lagi diterima secara mutlak.

Akan tetapi sepanjang mengenai hukum kebiasaan internasional dapat dikatakan bahwa doktrin inkorporasi ini berlaku dengan dua pengecualian yakni; bahwa ketentuan hukum kebiasaan internasional itu tidak bertentangan dengan suatu undang-undang, baik yang lebih tua maupun yang diundangkan kemudian; dan sekali ruang lingkup suatu ketentuan hukum kebiasaan internasional ditetapkan oleh keputusan mahkamah tertinggi, maka semua pengadilan terikat oleh keputusan itu sekalipun kemudian menjadi perkembangan suatu ketentuan hukum kebiasaan internasional yang bertentangan.

E. Teori Hukum Kodrat dan Teori Ketuhanan

Digunakan teori hukum kodrat dalam menjelaskan pemahaman tentang HAM, dikarenakan HAM (*human rights*) atau *the rights of man* yang dikenal pada mulanya adalah produk mazhab hukum kodrat.

Sementara ajaran hukum kodrat dapat dilihat dari kemunculannya baik di zaman kuno (*Hammurabi*) dari Babylonia sekitar dua puluh abad sebelum masehi sampai pada mazhab modern yang muncul diabad pertengahan bersama para filsuf dimasa itu.

Hammurabi¹⁰ dikenal sebagai seorang raja yang menghapuskan pertentangan-pertentangan dan menegakkan peraturan bangsanya. Berbagai undang-undang yang dikemukakannya itu dikenal dengan "*the Code of Hammurabi*", dan ia dijuluki sebagai *..the king of justice, and to lead his people with justice.*¹¹

10 Pada masa lebih dari 2000 tahun sebelum masehi, hukum Hammurabi di Babylonia telah inengenal penetapan hukum yang mengandung jaminan bagi HAM.

11 J.C. Smith, David N. Weisstub, *The Weston Idea of Law*, Buttenvortha, 1963, hlm 159, terpetik dalam Thoga H. Hutagalung, *Hukum dan Keadilan D'alam Pemahaman Filsafat Pancasila dan UUD 1945*, Disertasi Pascasijana, Unpad Bandung, 1995, hlm 3.

Di samping itu apabila dilihat dari filsafat hukum (*ontologi*), hukum yang tertua adalah hukum kodrat sebagai hukum yang melekat pada segala sesuatu dengan maksud sebelum negara ada, hukum sudah ada karena itu hukum bukanlah produk negara semata, melainkan negara dibangun atas dasar hukum (konstitusi). Jadi tidak mengherankan bila ada pandangan dalam teori hukum, hukum kodrat dipandang sebagai hukum yang tertinggi (*superior*).

Berdasarkan uraian di atas, ada beberapa pandangan para pakar hukum yang mendukung teori hukum kodrat atau hak kodrati dalam memahami konsep HAM, khususnya penganut faham hukum alam seperti Hugo de Groot (*Grotius*), John Locke, dan Thomas Aquinas.

Hak kodrati yang dikembangkan mengandung benih ide bahwa setiap orang adalah individu yang otonom. Oleh karena itu dalam menjelaskan hak kodrati ini penulis mencoba mengutip pendapat John Locke, tentang hak kodrati, di samping pandangan para pakar hukum lain seperti Scott Davidson.

Selanjutnya pandangan Thomistik mengenai hukum kodrat mempostulatkan bahwa hukum kodrat ini merupakan bagian dari hukum Tuhan yang sempurna yang dapat diketahui melalui nalar manusia.

Suatu pandangan yang menjelaskan bahwa sepanjang abad ke 17 hukum kodrat terus disempurnakan, dan kemudian berubah menjadi hak kodrati. Melalui teori ini, hak-hak individu yang subjektif diakui. Para pendukung doktrin hak kodrati adalah John Locke yang berargumentasi bahwa semua individu dikaruniai oleh alam, hak yang inheren atas kehidupan, kebebasan dan harta yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut oleh negara.

Dari sudut pandang hak kodrati ini John Locke menjelaskan ada dua hal yaitu individu adalah makhluk otonom yang mampu melakukan pilihan, kedua keabsahan pemerintah tidak hanya

bergantung pada kehendak rakyat, tetapi juga pada kemauan dan kemampuan pemerintah untuk melindungi hak-hak kodrati individu. Sehubungan hal ini John Locke hanya mengungkapkan teori yang sebenarnya untuk pertama kalinya diungkapkan oleh kaum Stoa yang dikemukakan oleh Zeno pada zaman Yunani purba yang kemudian pada zaman Romawi dibela oleh Cicero.

Selanjutnya John Locke menjelaskan di dalam keadaan alam (*state of nature*) manusia telah mempunyai hak-hak kodrat yang tidak dapat diganggu gugat, yaitu hak hidup, hak bebas, hak milik dan hak atas kebahagiaan.

Berlainan dengan Hobbes yang mengemukakan di dalam keadaan alam itu terdapat keadaan seperti rimba belantara, maka menurut John Locke di dalam keadaan alam terdapat keadaan yang aman, damai dan saling mengerti antara perseorangan.

Di dalam keadaan ini manusia telah memiliki hak-hak sebagaimana diberikan oleh kodrat alam kepadanya.¹² Hak-hak individu yang dikaruniai oleh alam, hak yang inheren atas kehidupan, kebebasan dan harta yang merupakan hak milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut oleh negara.

Hakikat hak-hak kodrat yang dikemukakan oleh John Locke berawal dan adanya perjanjian sosial yang dilakukan individu-individu yang kemudian terciptanya negara (*pactum unions*).

Oleh karena itu, negara bertugas untuk melindungi individu, anggota-anggota masyarakat. Anggota-anggota masyarakat menyerahkan kekuasaannya kepada penguasa, tetapi dengan syarat bahwa kekuasaan penguasa terbatas pada hak-hak kodrat itu. Jika pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaannya sampai melanggar hak-hak kodrat tadi, anggota-anggota masyarakat

12 Mariam Datus Badruzaman, *Hak-Hak Asasi Manusia Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Penjabarannya di Dalam Hukum Perjanjian Nasional*, Majalah Hukum dan Pembangunan, No 1 Th Ke XI, 1991, hlm 16.

dapat merecall pemerintah; menarik kembali kekuasaan yang telah diberikan oleh rakyat kepada pemerintah.

Ajaran John Locke telah menunjukkan bahwa kekuasaan pemerintah terbatas, pemerintah merupakan wakil rakyat dalam melaksanakan kepentingan umum harus berada dalam batas-batas hak asasi, dan yang diutamakan oleh ajaran John Locke ini adalah kepentingan individu.

Di samping itu sekalipun satu aliran dengan John Locke, Rousseau memiliki pandangan yang berbeda dengan John Locke dalam hal hak kodrati yaitu dengan menjelaskan bahwa hukum kodrat tidak menciptakan hak-hak kodrati individu, melainkan menganugerahi kedaulatan yang tidak dapat dicabut pada warga negara sebagai satu kesatuan.

Selanjutnya perbedaan pandangan dengan John Locke, juga diperlihatkan oleh Soepomo dengan mengemukakan bahwa:

Di dalam hukum adat, manusia sama sekali bukan individu yang terasing, bebas dari segala ikatan dan semata-mata hanya ingat keuntungan sendiri, melainkan terutama ia adalah anggota masyarakat. Di dalam hukum adat yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat, suatu makhluk yang hidup bersama untuk mencapai tujuan masyarakat.¹³

Berdasarkan rumusan di atas, Soepomo menjelaskan bahwa dalam hubungan individu dan masyarakat elemen yang primer diletakan pada kepentingan individu, sedangkan Notonagoro dalam melaksanakan kepentingan-kepentingan individu dan masyarakat, kedua kepentingan didudukan dalam keseimbangan.

Jika kepentingan yang dilaksanakan adalah kepentingan individu maka kepentingan individu tadi mengandung kepen-

13 Supomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Cetakan ke 2, Pradya Paramita, Jakarta, 1970, hlm 10.

tingan umum dengan pengertian bahwa pelaksanaannya terbatas, tidak melanggar dan dalam dalam batas-batas yang dapat ditolerir oleh kepentingan umum. Jika yang dilaksanakan kepentingan umum maka didalamnya dilindungi kepentingan individu. Jadi kepentingan individu di dalam kepentingan umum ini tetap dapat berkembang dan dikembangkan, sehingga tidak ada kepentingan yang lebih diutamakan.

Pandangan-pandangan teori hukum kodrat kemudian pada awal abad 19 mulai mendapat tantangan dari paham positivisme hukum, yang dipelopori oleh David Hume, dan Jeremy Benthan.

Positivisme hukum memandang bahwa teori hak kodrati adalah teori yang tidak bisa diperiksa kebenaran ilmiahnya, karena hak-hak kodrati tidak mungkin ada secara objektif.

Sebagaimana dikemukakan oleh Jeremy Benthan sebagai berikut:

“..hak merupakan anak hukum; dari hukum riil lahir hak riil, tetapi dari hukum imajiner, dari hukum kodrati, lahir hak imajiner... hak kodrati adalah omong kosong, hak yang kodrati dan tidak bisa dicabut adalah omong kosong retorik omong kosong yang dijunjung tinggi-tinggi”.

Akibat pandangan demikian, maka menurut positivisme HAM tidak ada seandainya tidak ditetapkan melalui hukum. Kelemahannya adalah bahwa positivisme ini tidak menempatkan kendala moral pada aturan-aturan yang disahkan negara, dan individu hanya menikmati hak-hak yang diberikan negara.

Oleh karena itu keunggulan individu dapat menunjuk pada norma dan peraturan yang konkrit, sehingga mereka dapat

membela hak-haknya. Dengan demikian, hakikat hukum itu dan sudut teori hukum kodrat adalah keadilan (*justice*).¹⁴

Meskipun formalisme hukum adalah kepastian dan sering kali mengakibatkan begitu hukum itu diterapkan pada suatu peristiwa konkrit kadang kala menimbulkan rasa tidak adil, sehingga kadang diperlunak dengan nilai kepatutan (*equity*) yang berpangkal pada nilai moral. Oleh karena itu hukum yang berlaku pada suatu negara merupakan suatu sistem hukum yang menguasai dan mengatur semua aspek kehidupan untuk mencapai tujuan negara.

Dari uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa taat hukum kodrati telah berjasa dalam menyiapkan landasan bagi suatu sistem hukum yang dianggap superior ketimbang hukum negara.

Orang bisa mengajukan banding kepada sistem hukum ini apabila hukum negara ternyata tidak adil, sewenang-wenang atau bersifat menindas. Bahkan dapat diargumentasikan bahwa dokumen-dokumen konstitusi evolusioner terdahulu adalah dokumen-dokumen “*hak kodrat*” dan setelah kebiadaban luar biasa terjadi menjelang maupun selama Perang Dunia II gerakan untuk menghidupkan kembali hak kodrati menghasilkan dirancangnya instrumen internasional yang utama mengenai HAM.

Kuntjoro Purbopranoto¹⁵ dalam hubungan dengan teori ini mengatakan bahwa hak kodrat yang paling asasi adalah hak hidup sebagai manusia.

Tuhan Yang Maha Kuasa mentitahkan manusia di muka bumi ini untuk menunaikan fitrahnya terhadap kehidupan dan untuk itu baginya disediakan alat-alat perlengkapan yang diperlukan, baik badaniah maupun alamiah.

14 Teori Keadilan (*Theory of Justice*) bahwa keadilan merupakan suatu cara pendistribusian hak, kewajiban, manfaat dan beban diantara individu-individu di dalam masyarakat.

15 Kuntjoro Probopranoto, *Hak Asasi Manusia dalam Pancasila*, terpetik dalam Koesparmono Irsan, polisi dan HAM, Majalah Sanyata, Sespim Polri, No.26/th.XIV 2000. Hlm 31-32

Semua hak yang berakar dalam kodratnya sebagai manusia adalah hak-hak yang lahir bersama dengan eksistensi manusia dan merupakan konsekuensi hakiki dan kodratnya. Oleh karena itu HAM lebih bersifat universal sehingga keberadaan manusia harus dihargai dan dijunjung tinggi.¹⁶

Selanjutnya kerangka konseptual HAM juga ada kaitannya dengan teori ketuhanan yang menjelaskan bahwa hak dasar seseorang (manusia) yang ada dan merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Kuasa. Oleh karena itu HAM tidak dapat dilanggar ataupun dicabut oleh manusia lainnya sesama makhluk hidup. Jangankan mencabut sesama manusia mencabut hak hidup makhluk lainpun dilarang, misalnya hubungan dengan lingkungan dan sebagainya.

Sebagai makhluk yang sempurna di muka bumi ini, manusia diberikan akal-budi dan hati nurani, melalui akal-budi ini martabat manusia itu dapat ditentukan. Tuhan telah menciptakan manusia sama dan dengan sebaik mungkin, dan yang membedakan antara satu manusia dengan yang lainnya adalah akal-budi berupa ketaqwaannya kepada sang pencipta (Tuhan Yang Maha Kuasa).

Oleh karena itu untuk memungkinkan manusia dalam kebebasannya di muka bumi ini dan mewujudkan martabatnya sesuai dengan akal-budi, maka Tuhan melengkapi manusia dengan sejumlah hak dasar atau hak azasi yang tanpa hak tersebut manusia akan kehilangan martabat kemanusiaanya.

Manusia akan kehilangan martabatnya jika akal-budi itu tidak digunakan, karena melalui akal budi itu membedakan manusia dengan makhluk lain (binatang), sehingga Tuhan telah menjelaskan dalam Al-Quran manusia akan lebih hina dari binatang sekalipun jika akal-budinya tidak digunakan lagi.

16 Gunawan Setiardja, *Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi*, Kanisius, Jakarta, 1993, hlm 75.

Dalam konsep alamiah teori ketuhanan berkaitan erat dengan "natural rights" yang menjelaskan bahwa setiap manusia adalah sama di hadapan Tuhan, dan dalam hal ini juga dapat bermakna bahwa setiap manusia adalah sama di hadapan hukum.

Oleh karena itu hak atas persamaan di depan hukum, atau perlindungan yang sama oleh hukum merupakan landasan pokok bagi masyarakat yang adil dan demokratis.

Kaya dan miskin, mayoritas etnik atau minoritas, sekutu politik negara atau lawan semuanya berhak atas perlindungan yang sama di depan hukum.

Berdasarkan uraian di atas, dengan berpijak pada konsep teori hukum kodrat dan ketuhanan di atas sebagai teori dasar (*grand theory*), bagi bangsa Indonesia tentunya juga mempunyai tempat tersendiri untuk melihat perkembangan HAM dalam khasanah bangsa Indonesia.

Seperti halnya pandangan rakyat Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 yang didasarkan pada aliran hukum kodrat. Hal ini terlihat dari pemilihan para pendiri negara di dalam konsideran yang mencantumkan kalimat yang berkaitan dengan asas HAM, berupa hak titipan dan anugerah dari Tuhan Yang Maha Kuasa yang secara kodrati telah dimiliki manusia sejak dilahirkan.¹⁷

Demikian juga halnya dengan arti kemerdekaan bangsa Indonesia yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945, yang dari segi hukum adalah tindakan bangsa Indonesia dalam memperjuangkan hak-haknya berdasarkan hukum kodrat seperti yang tertuang di dalam alinea ke 1 dan alinea ke 3 Pembukaan UUD 1945 yang tersirat dengan tegas bahwa kemerdekaan itu hak segala bangsa dan merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Kuasa.¹⁸

17 Hak untuk menentukan nasib sendiri (*self determination*).

18 Alinea ke 1 Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa: "Bahwa kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa....."

Kebebasan dasar dan hak-hak dasar itulah yang kemudian melekat pada konsep Indonesia, berupa HAM yang bersifat melekat pada diri manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan.

Hak-hak ini tidak dapat diingkari sekaligus juga tidak mengingkari martabat kemanusiaan dan manusia dengan kebebasan dasar dan hak-hak asasinya yang dimiliki.

Dengan demikian, penggunaan teori hukum kodrat dan ketuhanan dalam membahas kerangka teoretis tentang konsep HAM tepat dan dapat dijadikan sebagai teori dasar (*grand theory*) yang selanjutnya melahirkan teori-teori lain seperti teori konstitusi, teori negara hukum dan seterusnya.

Selanjutnya Alinea ke 3 yang menyatakan:
"Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya."

BAB II

HAK AZASI MANUSIA DAN PERKEMBANGANNYA

A. Perkembangan HAM

Sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa manusia dianugerahkan hak-hak asasi yang melekat dalam rangka menjalin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan diri-Nya serta keharmonisan lingkungannya.

Dalam perwujudannya manusia wajib menghormati hak-hak yang melekat pada dirinya dan orang lain dengan penuh ketaqwaan dan tanggungjawab menuju keharmonisan kehidupan antar umat manusia dan manusia dengan lingkungannya.

HAM dalam artian yang sangat mendasar sebenarnya perwujudan dari perlindungan bagi pihak yang lemah terhadap penindasan pihak yang kuat, karena di dalam kehidupan manusia dari yang paling awal selalu ada antagonisme semacam itu, maka HAM sebenarnya sudah ada sejak manusia ini ada, seperti saling bunuh pada anak Adam, adalah bukti dari hal tersebut.

Majunya sistem peradaban manusia, melahirkan sistem kekuasaan yang penuh dengan problema HAM, pihak yang kuat

bukan saja berarti kekuasaan fisik badani, tetapi juga berarti kekuasaan yang bersifat memaksa.

Lalu timbul penindasan majikan atas budak, antara yang dianggap melanggar aturan dengan penegak hukum, antara raja atas rakyat sebagainya.¹⁹

Penindasan dan pemaksaan seperti itu berkembang dan hidup selama berpuluh dan beratus tahun bahkan beribu tahun, seperti tanpa ada kekuatan yang mampu melawan atau mencegah dan menghentikannya.

Mengingat masa lalu paham HAM tidak populer dan bahkan tabu untuk dibahas dan dipelajari.²⁰

Namun, berkembangnya kesadaran masyarakat atas hukum, ditambah kenyataan bahwa banyak perilaku menyimpang dari tata hidup yang manusiawi, mengalirkan pemahaman baru tentang HAM, yang dipandang sebagai hak yang melekat pada harkat dan martabat kemanusiaan tanpa memandang ras, etnik, jenis kelamin, warna kulit, status sosial maupun pekerjaan seseorang. Oleh karena itu upaya untuk menggali makna dan arti HAM serta implementasinya menjadi cukup intens.

Menurut sejarah lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap HAM diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh A.J. Milne dalam tulisannya:

*"The Idea of Human Rights" antara lain sebagai berikut "A regime which protects human rights is good, one which fails to protect them or worse still does not acknowledge their existence is bad"*²¹

19 Kunarto, *HAM dan Polri*, Cipta Manunggal Jakarta, 1997. hlm 11

20 Di jaman Orde Baru (Orba) Persoalan HAM kurang mendapat perhatian dan masih tabu untuk dibicarakan.

21 A.J. Milne, *The Idea of Human Rights*, dimuat dalam F.E. Dewrick, ed., *Human Rights problem, perspectives and texts*, Saxon House, University of Durham, 1979, hlm 23.

HAM sebagai hak dasar yang melekat pada dirinya bersifat universal dan abadi, sehingga harus dilindungi dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun kecuali oleh undang-undang atau putusan pengadilan.²²

Kembali pada penjelasan pengertian "hak" (*rights*) yang sendirinya telah lama menjadi perdebatan baik dikalangan filsuf hukum maupun politik. Banyak istilah yang diberikan misalnya dalam bahasa Inggris "*natural*" atau "*fundamental*" yang kemudian dalam bahasa Indonesia disebutkan sebagai "*asasi manusia*", "*kodrat*" dan "*dasar*".

Namun pengertian hak (*rights*) tidak didefinisi secara konkrit tetapi inti yang terkandung di dalam hak, yaitu adanya suatu tuntutan (*claim*), sehingga berbicara tentang hak, maka akan terbayangkan bahwa di dalamnya ada suatu "*claim*" atau tuntutan.

Pengertian HAM seperti telah dijelaskan di atas dapat menjadi suatu pemahaman dalam bagian selanjutnya sebagaimana halnya rumusan HAM dalam *Teaching Human Rights, United Nation* yaitu:

"Human rights could be generally defined as those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human being".

Pengertian yang dirumuskan tersebut sangat luas maknanya, secara umum HAM dirumuskan sebagai hak yang melekat secara kodrati pada diri manusia, yang apabila tidak ada, kita tidak akan hidup sebagai manusia, namun rumusan itu masih belum mencakup makna dan pengertian HAM yang lebih rinci, mengingat masih ada hak-hak dasar lain yang belum tercakup di dalam rumusan tersebut.

Dari rumusan di atas, maka dapat dijelaskan arti HAM sebagai konsep yang bermakna sebagai *common standard of achievement for*

22 Hasballah M. Saad, *Sambutan Menteri Negara dan HAM Tentang Buku Panduan HAM bagi TNI dan Polri*, Edisi Perdana Proyek P4S2PH, Jakarta 2000, hlm 2.

all people and all nation, atau sebagai standar yang harus dicapai dan dipedomani oleh seluruh masyarakat dan seluruh bangsa-bangsa di dunia, yang dalam implementasinya selalu harus dipertimbangkan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban serta antara kepentingan individu dan kepentingan umum bahkan kepentingan antarnegara.

HAM adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Maha Kuasa berupa hak-hak yang bersifat kodrati, karena manusia sebagai makhluk yang paling sempurna di muka bumi ini. Oleh karena itu tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya. Meskipun demikian bukan berarti manusia dengan hak-haknya itu dapat berbuat semaunya. Sebab apabila memperkosa hak asasi orang lain, maka ia harus mempertanggungjawabkan perbuatannya.

Pada sisi yang lain, sejarah HAM lebih tua daripada alasan yang diberikan untuk diyakini sampai saat ini. Pembahasan asas kemanusiaan dalam rangka penegakan, perlindungan dan pemajuan HAM, berupa tindakan negara pada tatanan nasional, internasional dan dalam konteks Islam akan menjadi bahasan tersendiri dalam penjelasan berikut ini.

Sehubungan dengan uraian di atas, sejarah HAM sudah berlangsung lama sepanjang sejarah keberadaan manusia. Namun umumnya para pakar di Eropa masih berbeda pendapat tentang Lahirnya HAM, yang sebagian besar masih berpendapat bahwa lahirnya HAM dimulai dengan lahirnya Magna Charta pada tahun 1215 di Inggris.

Magna Charta antara lain mencanangkan bahwa raja yang tadinya memiliki kekuasaan absolut (raja yang menjadi dibatasi kekuasaannya) dan mulai dapat dimintai pertanggungjawabnya di muka hukum.

Dari sinilah lahir doktrin raja tidak kebal hukum lagi dan mulai bertanggungjawab kepada hukum.

Sementara para pakar menganggap keliru jika Magna Charta dianggap sebagai cikal bakal lahirnya HAM, karena piagam ini sesungguhnya hanyalah kompromi pembagian kekuasaan antara Raja John dan para bangsawan, dan baru belakangan kata-kata dalam piagam ini memperoleh makna yang lebih luas seperti sekarang ini.

Sejak itu mulai dipraktekkan kalau raja melanggar hukum harus diadili dan harus mempertanggung-jawabkan kebijaksanaannya kepada parlemen. Jadi sudah mulai dinyatakan bahwa raja terikat kepada hukum dan bertanggungjawab kepada rakyat, walaupun kekuasaan membuat undang-undang pada masa itu lebih banyak berada di tangannya.

Kekuasaan raja mulai dibatasi sebagai embrio lahirnya monarki konstitusional yang berintikan kekuasaan raja sebagai simbol belaka. Lahirnya Magna Charta ini kemudian diikuti oleh perkembangan yang lebih konkret, dengan lahirnya *Bill of Rights* di Inggris pada tahun 1689.

Revolusi Gemilang (*Glorious Revolution*) dan *Bill of Rights* telah melembagakan adanya penegasan naiknya kelas bangsawan dan pedagang di atas monarki.

Revolusi ini juga penting, kerana revolusi ini menjadi suatu preseden yang menunjukkan bahwa para penguasa dapat disingkirkan atas kehendak rakyat jika mereka gagal mematuhi pesyaratan legistimasi konstitusional.

Dalam pandangan John Locke, filsuf politik abad ke 18 yang berusaha menemukan dasar teoretis bagi revolusi-revolusi konstitusional pada abad 17 dan 18, pemerintahan yang buruk melanggar kontrak sosial antara para penguasa dengan orang-orang yang diperintahkannya dan dengan demikian mendorong yang terakhir ini untuk menyingkirkan mereka.

Dari sisi yang lain salah satu ketetapan yang terpenting tentang HAM pada saat itu adalah Deklarasi Kemerdekaan (*Declaration of*

Independence) Amerika yang lahir tahun 1776. Deklarasi ini memuat asas persamaan antara sesama manusia (*egalitas*) dan memberikan kepada rakyat hak hidup, kemerdekaan dan hak untuk menikmati kebahagiaan.

Juga memandang bahwa negara berkewajiban menjamin hak-hak ini berdasarkan kehendak rakyat, dan rakyat mempunyai hak untuk memberontak kepada negara, jika negara menyeleweng dari tujuan ini. Setelah deklarasi tersebut lahirlah Deklarasi Konstitusi Amerika Serikat tahun 1787.

Pada masa itu mulai timbul adagium yang intinya adalah bahwa manusia sama di muka hukum (*equality before the law*). Adagium ini memperkuat dorongan timbulnya negara hukum dan demokrasi. *Bill of rights* melahirkan asas persamaan.

Para pejuang HAM dahulu sudah berketetapan bahwa hak persamaan harus diwujudkan betapun beratnya risiko yang dihadapi karena hak kebebasan baru dapat diwujudkan kalau ada hak persamaan.

Untuk mewujudkan semua itu, maka lahirlah teori Rousseau tentang *contract social*/perjanjian masyarakat. Montesquieu dengan Trias Politikanya yang mengajarkan pemisahan kekuasaan guna mencegah tirani, John Locke di Inggris dan Thomas Jefferson di Amerika Serikat (AS) dengan hak-hak dasar kebebasan dan persamaan yang dicanangkannya.

Perkembangan HAM selanjutnya ditandai munculnya *The American Declaration of Independence* yang lahir dari paham Rousseau dan Montesquieu. Jadi walaupun di Perancis sendiri belum dirinci apa HAM itu, tetapi AS lebih dahulu mencanangkan secara lebih rinci. Mulailah dipertegas bahwa manusia adalah merdeka sejak di dalam kandungan ibunya, sehingga tidaklah logis bila sesudah lahir ia harus dibelenggu.

Selanjutnya pada tahun 1789 lahirlah *The French Declaration* (FD), di mana hak-hak yang lebih rinci lagi melahirkan dasar *The*

Rule of Law. Antara lain dinyatakan tidak boleh ada penangkapan dan penahanan yang semena-mena, termasuk ditangkap tanpa alasan yang sah dan ditahan tanpa surat perintah yang dikeluarkan oleh pejabat yang sah.

Dinyatakan pula *presumption of innocence*, artinya orang-orang yang ditangkap kemudian ditahan dan dituduh, berhak dinyatakan tidak bersalah sampai ada keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan ia bersalah.

Dipertegas juga dengan *Freedom of expression* (bebas mengeluarkan pendapat), *freedom of religion* (bebas menganut keyakinan/agama yang dikehendaki), *the rights of property* (penindungan terhadap hak milik) dan hak-hak dasar lainnya.

Jadi, dalam FD sudah tercakup semua hak, meliputi hak-hak yang menjamin tumbuhnya demokrasi maupun negara hukum yang asas-asasnya sudah dicanangkan sebelumnya.

Dengan terjadinya revolusi Perancis tersebut pada tahun 1789 "Deklarasi tentang Hak-hak Manusia dan Warga Negara" (*Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*).

Deklarasi yang kemudian dimasukkan ke dalam Konstitusi tahun 1791 ini menegaskan bahwa manusia dilahirkan, dan senantiasa berada, dalam keadaan merdeka dan memiliki hak yang sama menurut hukum.

Tujuan dari setiap lembaga negara (organisasi politik) adalah melindungi hak-hak dasar manusia yang tidak boleh diganggu gugat yaitu kemerdekaan, hak pemilikan, keamanan dan perlawanan terhadap penindasan rakyat adalah sumber kedaulatan.

Dari sisi yang lain juga diketahui *The Four Freedoms* dari Presiden Roosevelt yang dicanangkan pada tanggal 6 Januari 1941 antara lain menyebutkan:

"The first is freedom of speech and expression everywhere in the world. The second in freedom of every person to worship God in his own way everywhere in the world. The third is freedom from want which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitant-every where in the world. The fourth is freedom from fear-which, translated into world terms, means a worldwide reduction of armaments to such a point and in such a through fashion that no nation will be in a position to commit an act of physical aggression against any neighbor anywhere in the world".²³

Dari uraian di atas, maka sesudah perang dunia II (PD II) dijadikan dasar pemikiran untuk melahirkan rumusan HAM yang bersifat universal yang kemudian dikenal dengan *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) yang dibentuk oleh PBB pada tahun 1948.

Berkaitan dengan uraian di atas, pada prinsipnya konsep HAM dapat dikelompokkan dalam empat pandangan yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Mereka yang berpandangan Universal absolut, yang melihat HAM sebagai nilai-nilai universal sebagaimana dirumuskan di dalam *the International Bill of Human Rights*. Mereka tidak menghargai sama sekali profil budaya yang melekat pada masing-masing bangsa.
2. Mereka yang berpandangan Universal-relatif. Mereka ini memandang persoalan HAM sebagai masalah universal, namun demikian perkecualian (*exceptions*) yang didasarkan atas asas-asas hukum internasional tetap diakui keberadaannya.
3. Mereka yang berpandangan partikularistik-absolute, yang melihat HAM sebagai persoalan masing-masing bangsa, tanpa memberikan alasan kuat, khususnya dalam me-

²³ Robert J Wright. *Encyclopedia Americana* "USA: Corporation, 1978, hlm 654.

lakukan penolakan terhadap berlakunya dokumen internasional.

4. Mereka yang berpandangan Partikularistik relatif, yang memandang persoalan HAM di samping masalah universal juga merupakan masalah nasional masing-masing bangsa. Berlakunya dokumen-dokumen internasional harus diselenggarakan, diserasikan, diseimbangkan serta memperoleh dukungan dan tatanan (*embedded*) dalam budaya bangsa.

Bagi bangsa Indonesia dari ke empat uraian di atas. Pandangan yang terakhir yang lebih cenderung dianut, dengan berusaha mencari titik dialogis dari ketiga pandangan lainnya. Dianutnya pandangan yang terakhir dikarenakan Indonesia memiliki suatu latar belakang sejarah, sosial, budaya dan politik yang berbeda. Hal ini mengingatkan asas-asas nasionalitas yang berupa asas kebersamaan dan nilai ideologi Pancasila dan UUD 1945 yang harus dipertimbangkan selalu.

Penegakan HAM yang dilakukan Indonesia dengan pertikularistik relatif sering menimbulkan kecaman masyarakat Internasional, yang seolah-olah Indonesia sering menutup-nutupi dan bahkan tidak pernah memproses para pelaku pelanggaran HAM melalui proses peradilan (*impunity*).

Hal ini dikarenakan alasan stabilitas nasional (*national stability*) dan menjaga ketertiban atau kepentingan umum (*public interest*) selalu menjadi alasan. Oleh karena itu konfrontasi antara kekuatan aparat keamanan negara TNI/Polri di satu pihak, dengan masyarakat sipil atau mahasiswa/LSM di lain pihak tidak bisa dihindarkan.²⁴

²⁴ Jawahir, Thontowi, *Hukum Intemasional di Indonesia, Dimanika dan Implementasinya Dalam Beberapa Kasus Kemanusiaan*, Medyan Pres Yogyakarta, 2002, hlm 11.

Di lain pihak, negara-negara modern mencantumkan perlindungan hak-hak dan kebebasan asasi dalam undang-undang yang menjadi hukum positif tertulis dari negara yang bersangkutan.²⁵

Perlindungan HAM yang menyangkut hak hukum dapat dipisah-pisahkan lagi menjadi:

1. Hak hukum pada umumnya
2. Hak perlindungan terhadap pelanggaran HAM yang dijamin oleh Undang-undang dasar
3. Hak dari tindakan penuntutan, pembelaan, pemeriksaan pengadilan, dan perlakuan hukuman yang berkaitan dengan perkara pidana.

Berdasarkan uraian di atas, maka konsep perlindungan hukum HAM merupakan bagian dari konstitusi dan UUD dalam bentuk tertulis dari hukum positif dari negara yang bersangkutan. Namun demikian meskipun perlindungan HAM merupakan bagian yang tercantum dalam konstitusi atau UUD dalam negara yang bersangkutan, tetapi konsep HAM universal tidak dapat diabaikan, sehingga instrumen-instrumen HAM internasional salah satu bagian yang perlu diperhatikan.

B. Perkembangan Instrumen HAM Internasional (*The International Bill of Human Rights*)

Pada dasarnya hukum internasional HAM mempunyai latar belakang sejarah di beberapa dokumen hukum internasional.²⁶ Dokumen penting tentang hukum internasional HAM ini antara

25 Monoppo H.A. *Sepintas Tinjauan Mengenai Adanya Hak-hak Asasi manusia di Dalam Hukum Acara Pidana Negara Indonesia*, Hukum dan Keadilan No. 1. Tahun VI, Mei-Juni 1978, hlm 58. Terpetik dalam Hanafi, *Proses Peradilan Pidana dan Penegakan HAM*, Jurnal keadilan Vol 2 No 2 tahun 2002, hlm 28.

26 L Henkin, *The Ages of Rights, International Law, Cases and Materials*, Third Edition, West Publishing Co, St. Paul, Minn, 1993, Hlm 626

lain adalah mengenai intervensi humaniter, tanggungjawab negara terhadap individu perlindungan terhadap kelompok minoritas, dan hukum humaniter internasional.

Berkaitan dengan uraian di atas, instrumen HAM internasional yang merupakan induk dari seluruh instrumen lainnya disebut sebagai *The International Bill of Human Rights*, yang terdiri dari tiga dokumen pokok yaitu *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR 1948) dan dua *International Covenant on Human Rights* (*International Covenant on Civil dan Political Rights* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) tahun 1966) serta sebuah optional protokol.

C. Universal Declaration of Human Rights 1948

Sebagaimana telah diketahui bahwa HAM mempunyai sejarah yang panjang dalam usaha menegaskan hak-hak individu terhadap negara. Sejarah ini dapat ditelusuri sejak Magna Charta (1215), melalui masa reformasi abad ke-16 di Eropa, kemudian Perancis dengan '*Declaration des Omits de l'homme et du citoyen* tahun 1789' dan selanjutnya ke Amerika dengan "*Bill of Rights* tahun 1791", karena itulah sering dikatakan bahwa HAM adalah Konsepsi Barat.²⁷

Perjanjian antarbangsa (*multilateral treaty*) yang pertama yang secara umum menyebut pentingnya HAM adalah Charter PBB yang ditandatangani pada tanggal 26 Juni 1945 di San Fransisco.

Dalam Charter ini terdapat kalimat tujuan PBB, yaitu dikatakan antara lain: untuk meningkatkan "*respect for human rights and fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion*".

27 Lihat Mardjono Reksodiputo, *Pemantauan Pelaksanaan Hukum tentang HAM* Majalah Hukum dan Pembangunan, No 6 Tahun XXI, 1991, hlm 545.

Selanjutnya Pasal 56 Charter menyatakan pula bahwa semua anggota PBB berikrar untuk masing-masing maupun bersama-sama bekerja mencapai tujuan organisasi PBB, sebagaimana dikatakan Sieghart:²⁸

"it is therefore now beyond dispute that every state which is a member of the UN.. is beyond...as matter of international law, to respect and observe human rights and fundamental freedom for all, without distinction as to race, sex, language, or religion".

Namun dikatakannya bahwa:

"it lacks only one thing: it altogether fails to define what are the human rights and fundamental freedoms concerned".

Sehubungan dengan hal di atas, lahirnya *Human Rights Day* (hari HAM), sering dikatakan bahwa UDHR 1948 bukanlah suatu 'treaty' (perjanjian Internasional) dan karena itu tidak dimaksudkan untuk mengikat secara hukum (*legal binding obligation*) negara-negara anggota PBB. Adapun yang menyebabkan kewajiban negara anggota PBB mentaati UDHR hanya bersifat moral (*moral obligation*), hal ini berkaitan dengan proklamasi dalam mukadimah (*Preamble*) yang menyatakan antara lain :

"...as a common standard of achievement for all peoples and all nation.." every individual and every organ of society..strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance".

Berdasarkan rumusan mukadimah di atas, maka sudah sewajarnya sebagai suatu negara anggota PBB, melihat UDHR ini tidak semata-mata sebagai suatu "*statement of objectives*", tetapi juga sebagai bagian dan ikrar negara-negara anggota untuk mewujudkan tujuan PBB, sebagaimana dicantumkan dalam Charternya.

28 Paul Sieghart, *The Lawful Rights of Mankind*, Oxford, 1986, hlm 63.

Tujuan PBB yang disepakati antara lain memuat:

"respect for human rights and fundamental freedoms for all".

Pengertian tentang HAM sebagaimana diikrarkan bersama anggota-anggota lain, adalah yang dimuat dalam UDHR 1948, yang selanjutnya dalam tahun 1968 melalui suatu konferensi internasional yang diadakan di Teheran yang diselenggarakan yang menyatakan antara lain bahwa UDHR 1948 "*constitutes an obligation for the members of the international community*" (setidak-tidaknya untuk para anggota PBB).

Oleh karena itu dapat dianggap bahwa UDHR 1948 ini merupakan bagian dari hukum Internasional (setidak-tidaknya bagian dari "*costumary international law*") dan karena itu pula dapat dimasukkan sebagai bagian pertama dari "*the international Bill of Human Rights*".

Watak hukum dari UDHR 1948 adalah sebagai hukum kebiasaan (internasional) dan dengan demikian negara Republik Indonesia sebagai anggota PBB terikat kepada deklarasi tersebut.

Satu hal yang perlu diperhatikan bahwa UDHR 1948 tidak dipersiapkan dalam bentuk perjanjian dan tidak terdapat ketentuan yang secara tegas yang mengharuskan adanya persetujuan.

Namun UDHR 1948 telah menjadi standar minimum pengaturan HAM, sebagaimana tercermin dalam beberapa dokumen

Internasional, Regional dan Nasional.²⁹ Oleh karena itu sebagai standar minimum pengaturan HAM maka UDHR 1948 memiliki kekuatan moral, dan hal ini telah dibuktikan oleh bangsa Indonesia dalam penyusunan KRIS 1949 dan UUDS 1950 yang mengakomodasikan penegakan dan pemajuan HAM dalam kedua konstitusi tersebut.

Satu hal yang perlu diperhatikan bahwa dengan adanya UDHR 1948 telah memberikan suatu pandangan tentang norma yang menetapkan kewajiban manusia terhadap masyarakat dan negaranya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 deklarasi tersebut.

Ketentuan pasal ini dengan tegas mengisyaratkan suatu keharusan dihormatinya tatanan masyarakat dan negara terhadap pengakuan HAM.

Di samping itu lebih dari sekedar mengakui adanya tanggung jawab negara setiap individu terhadap masyarakat dan negara di manapun ia berada.

Tanggungjawab penegakan HAM itu sendiri justru dipertanggungjawabkan kepada negara-negara nasional anggota PBB seperti tertuang dalam Pasal 29.³⁰

29 Ian Brownlie, *Basic Dokument on Human Rights*, hlm 93, terpetik dalam Rukmana Anwnwinata, *Op-Cit*, hlm 252-253.

30 Pasal 39 meyebutkan "Everyone has duties to the communities in which alone the free and full development of his personality is possible" yang artinya Setiap orang mengemban kewajiban terhadap masyarakat, merupakan satu-satunya wadah yang memungkinkan pengembangan jatid dirinya secara bebas dan sepenuhnya. Selanjutnya ayat (2)nya menjelaskan "In the exercise of his rights and fredoms, everyone shall be subject only to such limitations as am determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and meeting the just requirement of morality, public order and the general welfare in a democratic society" yang artinya Dalam melaksanakan hak serta kemerdekaannya, setiap orang hanya dapat dibatasi menurut (batas) yang ditentukan oleh hukum, dengan maksud tunggal untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang pantas untuk hak dan kemerdekaan orang lain serta untuk memenuhi secara adil tuntutan kesusahaan, (keamanan dan) ketertiban umum serta kesejahteraan masyarakat yang demokratis. Uraian lengkap ini juga dapat dilihat dalam United Nation. Studi Series No 3, 1990, *Centre For Human Rights*, Geneva 1990.

Oleh karena itu pengakuan terhadap deklarasi ini melekat pada anggota PBB, meskipun tidak dilakukan ratifikasi atau aksesi, tapi negara anggota PBB harus tunduk pada deklarasi tersebut.

Dari beberapa konvensi maupun optional yang telah diratifikasi di atas, masih terlihat bahwa pemerintah Indonesia memerlukan untuk meratifikasi ketentuan konvensi internasional lainnya. Hal ini berkaitan dengan adanya berbagai sorotan dunia terhadap Indonesia, yang merasa masih belum sepenuhnya menegakkan HAM yang universal ini, seperti ada beberapa konvensi Internasional yang sangat prinsipil yang belum diratifikasi, di antaranya ICCPR 1966.

D. International Covenant on Human Rights

Dokumen internasional ini merupakan perjanjian-perjanjian internasional (*treaty*) di mana negara-negara yang menandatangani perjanjian ini menjadi salah satu pihak dalam *treaty (state party)* yang akan tunduk pada aturan-aturan mengenai HAM.

Adapun perjanjian internasional itu antara lain: ICCPR 1966³¹ dan ICESCR 1966 serta satu instrumen tambahan yang dikenal dengan Optional Protocol 1966.

Ketiga dokumen di atas telah diterima oleh sidang umum PBB dan dibuka untuk ditandatangani dan diratifikasi oleh para anggota PBB, 18 tahun setelah UDHR 1948.

Adapun isi dari kedua Covenant dan satu Optional Protocol adalah penjabaran lebih lanjut dari UDHR dengan disertai pe-

31 ICCPR 1966 terdiri dari 53 Pasal yang substansinya mencakup jaminan terhadap hak-hak manusia perorangan, baik pria maupun wanita, dewasa maupun anak-anak, masyarakat, bangsa serta kelompok-kelompok minoritas etnik, agama ataupun bahasa yaitu antara lain mencakup hak hidup, menikrnat hak milik, larangan perbudakan, jaminan terhadap penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang hak untuk berpergian, jaminan terhadap orang asing yang kebetulan berada di suatu negara, hak kebebasan berfikir, berhati nurani dan beragama serta hak atas perlindungan hukum dan hak-hak lain yang berkaitan dengan sosial dan politik.

rumusan tentang kewajiban negara-negara (*State Party*) mentaati perjanjian yang bersangkutan.

Optional protocol adalah memberi hak kepada *Human Rights Committee* untuk menerima dan memeriksa pengaduan (istilah yang dipergunakan adalah "*Communication*") dari individu terhadap pelanggaran-pelanggaran atas ketentuan dalam ICCPR 1966.

Keberadaan ICCPR 1966 sangat penting mengingat dokumen ini menegaskan dan mendefinisikan secara lebih terperinci (*more detail*) pelbagai pemahaman HAM yang telah diatur dalam UDHR 1948. ICCPR 1966 juga mengatur hak-hak tambahan (*additional rights*) dan mekanisme pengaturan yang memungkinkan badan-badan PBB mengawasi pelaksanaan perlindungan atas hak-hak sipil dan politik tersebut.

Selanjutnya kewajiban negara-negara peserta ICCPR 1966 adalah segera menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan ketentuan dalam ICCPR 1966 atau membuat peraturan perundang-undangan baru apabila ada pengaturannya.

Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat 1 dan 2 ICCPR 1966:

1. *Each State Party... undertakes to respect and to ensure to all individual within its territory...the rights recognized in the present covenant*
2. *to adop such legislative or other measure as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.*

Dari uraian di atas, maka pemenuhan yang timbul dari ICCPR 1966 bagi negara peserta adalah absolute and immediate

(mutlak dan segera). Salah satu hal yang dipertegas kembali dalam ICCPR 1966 adalah menyangkut dengan penegakan HAM yang dapat dibatasi berdasarkan Undang-undang (*determined by law*) dengan tujuan untuk melindungi hak orang lain, moralitas, ketertiban umum dan kesejahteraan umum di dalam masyarakat demokratis.

Selanjutnya dalam ICCPR 1966 ditegaskan bahwa pembatasan berdasarkan Undang-undang dapat juga dilakukan atas dasar keamanan national (*national security*), sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (3)b yang mengatur tentang:

"the rights to freedom of expression"

dan Pasal 12 ayat (3) yang mengatur tentang:

"the rights to liberty of movement and fredom to choose his residence".

Hal ini juga berkaitan dengan Pasal 22 ayat (2) yang mengatur tentang:

"the rights to freedom of association".³²

Hal ini berbeda dengan ICESCR 1966 di mana kewajiban yang muncul pada negara-negara peserta diakui bahwa pemenuhan hak-hak yang dijamin oleh dokumen mungkin adanya dapat dicapai setelah jangka waktu tertentu, karena diperlukan fasilitas-fasilitas yang dapat mendukung tercapainya hak-hak ini.

Selanjutnya Pasal 2 ayat 1 ICESCR 1966 menyatakan:

Each State party...undertakes to takes steps.. to the maximum of its available resources, with a view to acieiving progressively the full realization of the rights recognized in the present covenant..".

32 Muladi, *Hak-hak Sipil dan Politik di Indonesia*, dalam HAM, Makalah Senyata Polri Sespimpol, Edisi Khusus No 25 Tahun X1/1997, hlm 56.

Jadi Pasal 2 ayat 1 ini menjelaskan akan pemenuhan kewajiban yang timbul dari ICESCR 1966 adalah *relative and progressive* (relatif dan progresif).

Berkaitan dengan uraian di atas, secara formal dan jika dilihat dari berbagai kandungan hukum positif kita, terlihat bahwa hak-hak tersebut sudah banyak tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.

Meskipun kovenan internasional ini banyak yang belum secara resmi diratifikasi maupun diakses. Hal ini mengingat kepada negara peserta yang menanda tangani covenant ini negara yang bersangkutan mempunyai kewajiban untuk menyampaikan laporan berkala kepada *The Human Rights Commission* PBB serta kesediaan untuk ditinjau bila perlu.³³

Selanjutnya dari uraian di atas, secara garis besarnya ide HAM yang dikenal sejak jaman stoika (kuno) sampai modern merupakan ide yang dikembangkan baik secara filosofis maupun teologis.

HAM berasal dari status kita sebagai manusia di dalam alam dan masyarakat. Oleh karena itu apabila HAM dibenarkan atas dasar sistem etika maka hak-hak itu sering disebut hak-hak moral; bila hak-hak itu diwujudkan dalam hukum maka hak-hak itu disebut hak-hak hukum, dengan demikian HAM itu akan bersifat universal.

HAM tidak hanya mencakup hak-hak politik dan sipil seperti kebebasan berbicara dan kebebasan dari penyiksaan, akan tetapi hak-hak itu meliputi hak-hak sosial dan ekonomi seperti hak-hak untuk mendapatkan pendidikan dan kesehatan dan juga hak atas pembangunan. Oleh karena itu HAM mengalami perkembangan

33 Seperti telah tersebut di atas sebelumnya. Indonesia telah meratifikasi beberapa kovenan internasional antara lain: Konvensi tentang Hak-hak politik Kaum wanita (UU Nomor 59 tahun 1958), Konvensi tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap wanita (UU Nomor 7 Tahun 1984), Konvensi menentang penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia Lainnya (UU Nomor 5 Tahun 1998) dan lain lain.

dari waktu ke waktu, dan jika melihat pada konsep HAM universal maka HAM berkembang dalam tiga tahap atau generasi.³⁴

E. Pengesahan Instrumen-Instrumen HAM

Salah satu hal yang terpenting dalam pemajuan dan perlindungan HAM saat ini adalah pengesahan atas instrumen-instrumen internasional tentang HAM oleh negara-negara yang telah mengakui adanya *bill of human rights* tersebut. Pengesahan instrumen internasional HAM akan memperkuat dan mengembangkan perangkat-perangkat hukum pada tingkat nasional sebagai upaya untuk menjernihkan pemajuan dan perlindungan HAM secara lebih baik.

Pengesahan instrumen tersebut juga akan menunjang kebijakan pembangunan hukum nasional yang dapat menyesuaikan diri dengan norma-norma yang diterima secara internasional.³⁵

Proses pengesahan berbagai instrumen HAM perlu dilaksanakan secara arif dan bijaksana dan bertahap serta sesuai dengan dinamika perkembangan dan kebutuhan masyarakat Indonesia.

Demikian pula halnya dengan prioritas pengesahan instrumen-instrumen internasional HAM yang telah ditetapkan dapat disesuaikan mengikuti perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Indonesia.

Pengesahan instrumen-instrumen hukum internasional di bidang HAM adalah prosedur hukum yang akan mengikat secara hukum Indonesia sebagai negara pihak.

34 Perkembangan HAM meliputi tiga tahap; Tahap I : Hak-hak politik dan sosial, Tahap II Hak-hak Ekonomi dan keadilan sosial, dan Tahap ke III meliputi hak-hak kultural, hak berkembang dan lingkungan serta pembangunan.

35 Nugroho Wisnumurti, *Rencana Aksi Nasional HAM Indonesia, 1998-2003, Strategi Pemajuan Dan Perlindungan HAM Di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional IV HAM, Jakarta, 1-3 Desember 1998, hlm 8

Konsekuensinya adalah bahwa Pemerintah Indonesia harus melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam instrumen tersebut. Hal ini menjadi suatu tantangan yang cukup berat karena pemerintah harus dapat memastikan pematuhan dan pelaksanaan ketentuan-ketentuan perangkat hukum termaksud, dan dalam hal ini tindakan penegakan hukum yang efektif sangat diperlukan.

Selain itu, Pemerintah juga perlu melakukan langkah-langkah diseminasi instrumen-instrumen HAM, dan melakukan harmonisasi hukum di Indonesia dan secara teratur memenuhi kewajiban pelaporan tentang pelaksanaan instrumen-instrumen internasional HAM yang telah disahkan tersebut kepada badan pemantau (*treaty bodies*) yang terkait.

Di lain pihak mengingat proses pengesahan perangkat-perangkat internasional HAM memerlukan waktu dan pemikiran secara matang, maka upaya pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia tidak harus menunggu rampungnya proses pengesahan tersebut. Oleh karena itu Indonesia yang telah melakukan pemajuan dan perlindungan HAM seperti yang tertuang dalam konstitusi perlu menyusun skala prioritas kegiatan pelaksanaan, pemajuan dan perlindungan HAM.

Skala prioritas pemajuan dan perlindungan HAM tentunya disesuaikan dengan kebutuhan perkembangan kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Upaya pelaksanaan, pemajuan dan perlindungan HAM, khususnya yang berkaitan dengan beberapa jenis HAM yang merupakan hukum memaksa (*non-derogable rights*) maupun karena pelanggaran HAM berat yang mudah digolongkan sebagai pelanggaran HAM berat yang mudah mencoreng bangsa perlu ditetapkan sebagai prioritas.

Dengan demikian, pemajuan dan perlindungan HAM saat ini diarahkan pada prioritas atas beberapa kasus pelanggaran HAM berat yang dapat membawa bangsa Indonesia dalam perhatian dunia dan bangsa-bangsa lain.

Oleh karena itu bagi bangsa Indonesia pengesahan beberapa instrumen internasional baik melalui ratifikasi maupun aksesinya perlu dilakukan, khususnya instrumen-instrumen yang menjadi prioritas tersebut.

Secara garis besar Instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia adalah³⁶:

1. Konvensi Jenewa 12 Agustus 1949 (diratifikasi dengan UU Nomor 59 Tahun 1958)
2. Konvensi tentang Hak Politik kaum Perempuan –*Convention on the Political Rights of Women* (diratifikasi dengan UU Nomor 68 Tahun 1958)
3. Konvensi tentang Penghapusan segala bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan –*Convention on the Elimination of Discrimination Against Women* (diratifikasi dengan UU Nomor 7 Tahun 1984)
4. Konvensi Hak Anak –*Convention on The Rights of the Child* (diratifikasi dengan Keppres Nomor 36 tahun 1990)
5. Konvensi Pelarangan, Pengembangan, Produksi dan Penyimpanan Senjata Biologis dan Beracun serta Pemusnahannya –*Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxic Weapon and on Their Destruction* (diratifikasi dengan Keppres Nomor 58 Tahun 1991)
6. Konvensi Internasional terhadap anti Apatheid dalam Olah Raga –*International Convention Against Apartheid in Sport* (diratifikasi dengan UU Nomor 48 tahun 1993)
7. Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang kejam, Tidak Manusiawi, atau

36 Komnas HAM, *Factsheet-Komnas HAM*. 1999

- Merendahkan Martabat Manusia –*Turture Convention* (diratifikasi dengan UU Nomor 5 Tahun 1998).
8. Konvensi Organisasi Buruh Internasional Nomor 87 tahun 1998 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan hak Untuk Berorganisasi –*ILO Convention No. 87 Concerning Freedom of Association and Protection on the Rights to Organize* (diratifikasi dengan UU Nomor 83 tahun 1998)
 9. Konvensi Internasional tentang Penghapusan semua bentuk Diskriminasi Rasial –*Convention on the Elimination of Racial Discrimination* (diratifikasi dengan UU Nomor 29 tahun 1999)
 10. Optional Protocol Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan –*Convention on the Elimination of Discrimination Against Women* (ditandatangani tahun 2000 menunggu untuk diratifikasi).

BAB III

ARKEOLOGI PEMBANGUNAN

A. Peta Pembangunan

Berbicara pembangunan, erat kaitannya dengan ideology Developmentalisme, karena keduanya memiliki rumpun yang sama baik faktor ideologis maupun sebagai paradigma pembangunan itu sendiri (Sachs,1995). Sebuah istilah yang dilontarkan sekitar tanggal 20 Januari 1949.

Ketika Presiden Harry S. Truman untuk pertama kalinya memperkenalkan kebijakan pemerintah Arnerika Serikat (AS), yakni dengan melontarkan istilah yang baru diciptakan yaitu “keterbelakangan” (*underdevelopment*). Ungkapan tersebut juga dikaitkan dengan konteks perang dingin, dalam rangka membandung pengaruh komunisme dan sosialisme di negara-negara dunia ketiga (Fakih,1996:71).

Untuk menyebarkan gagasan pembangunan masyarakat ke dunia ketiga, pada tahun 1950-an dan 1060-an para ahli ilmu sosial, terutama pakar ilmu sosial yang tergabung dalam *Center for International Studies di Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, berperan dalam membantu menyelenggarakan lokakarya yang berhasil menciptakan diskursus resmi dan akademis tentang pembangunan.

Sepanjang periode itu, para ahli ilmu sosial sangat produktif menciptakan pengetahuan dan teori tentang pembangunan masyarakat. Dalam masa itulah, pakar ekonomi seperti W.W. Rostow menciptakan "Teori Pertumbuhan" dan ahli ilmu sosial lainnya seperti David McClelland dan Inkeles mulai mengembangkan teori "N'ach" (*need for achievement*) dan teori tentang modernisasi, yang kemudian menjadi landasan utama bagi teori pembangunan.

Teori pertumbuhan yang dibangun Rostow merupakan suatu bentuk teori yang melihat perubahan sosial sebagai proses evolusi perjalanan dari tradisional ke modern. Asumsinya adalah bahwa semua masyarakat termasuk masyarakat barat pernah mengalami "tradisional" dan akhirnya menjadi "modern".

Sikap manusia tradisional (bukan struktur dan sistem) dianggap sebagai masalah. Dengan demikian, pembangunan masyarakat akan berjalan secara hampir otomatis melalui akumulasi modal (tabungan dan investasi) dengan tekanan bantuan dan hutang luar negeri. Dia memfokuskan pada perlunya "elite wiraswasta" yang menjadi motor proses itu. Pandangan Rostow tentang perubahan sosial tersebut diuraikan dalam bukunya yang berjudul *The Stage of Economic Growth*.

Dalam buku tersebut Rostow menjelaskan lima tahapan pembangunan masyarakat, yakni, masyarakat tradisional, kemudian berkembang menjadi prakondisi tinggal landas, lantas diikuti masyarakat tinggal landas, kemudian masyarakat pematangan pertumbuhan, dan akhirnya mencapai masyarakat modern yang dicita-citakan, yakni masyarakat industri yang disebutnya sebagai masyarakat konsumsi massa tinggi (*high mass consumption*).

B. Konsep Pembangunan

Dalam Tap MPR RI No. IV Tahun 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, disebutkan bahwa Visi

bangsa Indonesia adalah terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju, dan sejahtera dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin (Setyadi, 2000). Untuk mewujudkan visi tersebut, maka salah satu misinya adalah melakukan gerakan pembangunan secara berkelanjutan.

Pembangunan berkelanjutan diartikan sebagai proses pencerahan sosial, saling hubungan dalam bentuk ikatan pertemanan atau perkawanan antara pendamping dengan masyarakat melalui musyawarah kritis dan pendidikan berkelanjutan (*sustainable*) dalam rangka menggali dan pengelolaan sumberdaya guna memecahkan persoalan kehidupan secara bersama-sama mendorong tumbuhnya keberanian masyarakat untuk mengungkapkan realitas yang meminggirkan (*marginalized*) dan melakukan aksi untuk merombaknya (Chirzin, 1995; 40).

Pandangan tersebut, pendapat Edi Suharto bahwa pembangunan masyarakat memiliki fokus terhadap upaya menolong anggota masyarakat yang memiliki kesamaan minat bekerja sama, mengidentifikasi kebutuhan bersama dan kemudian melakukan kegiatan bersama untuk memenuhi kebutuhan dicita-citakan bersama (Suharto, 2003).

Menurut Compton dan McClusky (1930; 229) pembangunan dapat juga diartikan ;

Development a process whereby community members come together to identify their problems and needs, seek solution among themselves, mobilize the necessary resources, and execute a plan of action or learning or both.

Pembangunan adalah suatu proses di mana masyarakat secara bersama-sama mengidentifikasi masalah dan kebutuhannya, men-

cari pemecahan di antara mereka sendiri, memobilisasi semua sumberdaya yang ada, menyusun rancangan tindakan untuk meningkatkan taraf hidup atau kehidupannya.

Pembangunan memiliki tujuan untuk membangun masyarakat melalui interaksi sosial dan membawa kekuatan bersama, komunikasi satu sama lain, musyawarah atau dialog, memaharni tindakan sosial, dan bekerja sama dalam mencari jalan keluar dari masalah yang dihadapi (Jim Ife, 1997; 191).

All community development involves strengthening the social interactions within the community, bringing people together, and helping them to communicate with each other in a way that can lead to genuine dialogue, understanding and social action.

Dari uraian di atas, konsep pembangunan dapat dirumuskan sebagai upaya membantu meningkatkan kemampuan masyarakat sebagai suatu sistem sosial sehingga secara mandiri mampu mengarahkan dan mempercepat perubahan-perubahan sosial menuju ke suatu kondisi yang di cita-citakan (Rahmat. 2003).

Batasan tersebut mengandung makna sebagai berikut:

Pertama, membantu peningkatan kemampuan masyarakat artinya adalah memperlakukan masyarakat sebagai subjek, (bukan obyek) yang ditekati kebutuhan untuk selalu meningkatkan kemampuan, kapasitas, dan kapabilitasnya.

Kedua, masyarakat dipandang sebagai suatu sistem sosial artinya bahwa kebutuhan perubahan mengandung konsekuensi terhadap aspek-aspek struktural, kultural, dan dinamika proses-proses sosial lainnya yang multi dimensional. Sifat multidimensional berarti bahwa yang dimaksudkan perubahan sosial adalah perubahan societal (*societal change*) yang di dalamnya mengandung banyak bidang seperti tata nilai budaya, ekonomi, politik, dan hukum; yang saling terkait.

Ketiga, kemandirian merupakan nilai intrinsik dalam proses perubahan yang terarah dan terencana, artinya tidak membenarkan setiap perubahan yang menumbuhkan kebergantungan. Di samping itu kemandirian satuan sosial harus dimaknai secara kontekstual, sistemik dan sinergik, artinya ada keharusan untuk terjadi kesesuaian dengan posisi dan peranannya di dalam sistem yang lebih besar, dan terjadi keterpaduan, minimal pada tingkat konsep dengan peran dari berbagai segmen sosial lainnya.

Keempat, ungkapan menuju kondisi yang dicita-citakan mengandung makna bahwa pembangunan bersifat normatif sarat nilai. Kondisi yang di inginkan dan bagaimana cara pencapaiannya sangat bergantung pada apa yang dianggap baik dan benar oleh masyarakatnya, dengan acuan perangkat nilai inti dan instrumental yang jelas serta teruji bermanfaat untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh masyarakatnya.

C. Pembangunan di Indonesia

Secara teoritis ada empat cara orang memandang praktek pembangunan, yaitu suatu proses, metodologi, program dan suatu gerakan (Zulminarni, 1997; 78).

Pembangunan dilihat sebagai proses karena dalam konsep ini ada unsur pergerakan dari suatu tingkatan kondisi ke tingkatan kondisi lain yang lebih baik (Moeljarto, 1995; 3). Titik berat pembangunan sebagai proses adalah adanya perubahan yang terjadi pada manusia dan struktur secara sosial maupun psikologika.

Malcolm Knowles (1979; 7) menjelaskan gerakan pembangunan sebagai proses adalah,

.....*Learning as process which emphasizes what happens during the course of a learning experience in attaining a given learning product or outcome.*

Sebagai metodologi pembangunan merupakan kerja suatu tujuan tertentu akan dicapai. Penekanan metodologi adalah gabungan dari segala unsur, teknik, cara penyajian, bentuk, serta alat penunjang yang diolah sebagai cermin dari filsafat dan paradigma yang dianut (Muhadjir, 2000; 104).

Akhir yang ingin dicapai dari proses sangat ditekankan dalam konsep ini. Di lain pihak pembangunan juga dapat dilihat sebagai suatu program. Artinya pembangunan juga ditekankan pada kegiatan atau pada aktivitas yang diterapkan. Yang terakhir pembangunan juga merupakan suatu gerakan yang dinamis dan terprogram. Konsep ini memandang pembangunan sebagai suatu "peperangan" di mana orang mempunyai suatu tekad untuk mencapai tujuan tertentu. Konsep pembangunan tidak netral tetapi "keberpihakan".

Bagi Indonesia, negara yang telah memproklamasikan kemerdekaannya sejak tanggal 17 Agustus 1945. Sejak itu menurut Erani Yustika (2000), berbagai upaya telah dilakukan oleh para pelaku sejarah Indonesia untuk memajukan dan mensejahterakan tingkat kehidupan rakyatnya, baik pada arah kebijakan, perencanaan maupun tindakan di lapangan.

Upaya-upaya peningkatan taraf hidup masyarakat tersebut, yang populer disebut dengan istilah pembangunan, merupakan jembatan bagi pengambil kebijakan untuk menunaikan mandat yang sudah diprolehnya sekaligus impian masyarakat untuk menjemput kualitas kehidupan yang lebih baik di kemudian hari (Moeljarto;1995).

Pertemuan dua kepentingan itulah yang membuat pelaksanaan pembangunan di Indonesia mendapatkan tempat yang begitu

terhormat. *National and Character Building* seperti tertuang dalam Preambul UUD 45 seolah-olah akan terwujud dengan jargon pembangunan. Sehingga tidaklah mengagetkan di antara aspek-aspek lain yang sudah dicapai, pembangunan menjadi begitu menonjol di tengah kemandegan bidang-bidang lainnya.

Di Indonesia, pembangunan (*community development*) telah berpuluh-puluh tahun didambakan. Serangkaian aksi kolektif untuk menggalang pembangunan didengungkan dan digunakan secara luas oleh berbagai lapisan masyarakat, seperti oleh pembuat kebijakan, kalangan praktisi, pelaksana program atau proyek, petugas sosial, dan kelompok profesional (Santoso, 2002;56).

Mereka melakukan pengembangan dan pendampingan secara terus menerus tidak pernah berhenti melibatkan diri secara aktif di dalam kegiatan pembangunan dengan kekentatan bahasa dan simbolisme yang khas berdasarkan persepsi, filsafat sosial, serta pandangan hidup masing-masing (Chirzin, 1995:42). Dalam rangka membangun masyarakat, bangsa dan negara, Indonesia pernah melibatkan aktif dalam proses pembangunan nasional. Apabila merujuk kepada suatu masa yang dikenal dengan jaman "Orde Lama" (1945-1965), terdapat rencana-rencana pembangunan yang digulirkan oleh pemerintah Indonesia; seperti terdapat rencana dari 'Panitia Siasat Pembangunan Ekonomi' yang dibentuk Oleh Kabinet Sjahrir pada tahun 1947, 'Rencana Urgensi Ekonomi' pada tahun 1951, 'Rencana Djuanda' tahun 1955, dan 'Pembangunan Nasional Semesta Berencana' pada tahun 1961 (Sjahrir;1986).

Jargon yang dipakai waktu itu adalah revolusi, anti nekolim (neokolonialis dan imperialis), anti kabir (kapitalis birokrat), dan dikendalikan dengan sistem demokrasi liberal hingga demokrasi terpimpin (Saefuddin, 1996). Namun demikian, hampir seluruh program-program di atas tidak meninggalkan jejak di lapangan akibat situasi politik yang tidak menentu.

Digambarkan oleh Anee Booth dan Peter McCawley (1990;1), pada masa Orde lama tingkat produksi dan investasi di berbagai sektor menunjukkan kemunduran semenjak tahun 1950. Pendapatan riil per kapita dalam tahun 1966 sangat mungkin lebih rendah dari pada tahun 1938. Sektor industri menyumbang hanya sekitar 10 persen dari GDP dan dihadapkan pada masalah pengangguran kapasitas yang serius. Dan defisit anggaran belanja negara mencapai 50 persen dari pengeluaran total negara, penerimaan ekspor sangat menurun, dan selama tahun 1964-1966 hiperinflasi melanda Indonesia dengan akibat lumpuhnya perekonomian.

Pemilu pertama pada tahun 1955 yang diikuti oleh 26 parpol (partai politik) dinilai oleh banyak kalangan sebagai kebangkitan pembangunan yang paling demokratis. Hasil-hasil pembangunan model Orde Lama cukup lumayan yakni menghasilkan kemiskinan ekonomi dengan tingkat inflasi mencapai 650%.

"Terima Kasih" kepada Orde Lama karena telah menjadikan lahirnya Orde Baru, yakni Orde yang sadar dan tobat akan kesalahan masa lalu untuk maju ke depan melaksanakan Pancasila dan UUD-45 secara murni dan konsekuen.

Pemerintah Orde Baru secara cerdas dan strategis segera mencanangkan program pembangunan jangka pendek yang diikuti dengan program jangka panjang (Repelita). Program jangka pendek meliputi program penyelamatan (Juli-Desember 1966), program rehabilitasi (Januari-Juni 1967), program konsolidasi (Juli-Desember 1967), dan program stabilitasi (Januari-Juli 1968).

Keberhasilan memulihkan stabilitas diikuti dengan program yang bersifat jangka panjang dalam waktu 25 tahun yang dilakukan melalui tahapan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dimulai 1 April 1969 (Baswir,1999;2). Konsentrasi dan para teknokrat Orde Baru yang dipercaya oleh Presiden Soeharto adalah bagaimana secara dini mencukupi kebutuhan dasar rakyat, menekan angka inflasi, rehabilitasi infra struktur fisik, meletakkan

landasan yang tepat bagi pemulihan ekonomi yang menyeluruh dan membangun hubungan baik dengan kelompok donor Internasional (Yustika, 2000;7).

Penerapan kebijakan fiskal dan moneter yang ortodok untuk mengendalikan inflasi secara mengejutkan berhasil mengendalikan inflasi yang ada. Komitmen pemerintah Indonesia dengan konsorsium kelompok donor Internasional menghasilkan respon yang kuat dari investor domestik dan investor asing. Perekonomian tumbuh rata-rata tiap tahun 6,6%; tahun 1968 menandai permulaan tahap pemulihan, dengan tingkat pertumbuhan yang mencapai 10,9% (Hill,1996;23).

Arah kebijaksanaan pemerintah Orde Baru tersebut dilandasi oleh dua hal, yakni: *pertama*, pentingnya masalah kesediaan infrastruktur ekonomi sebagai landasan pemulihan maupun akselerasi pembangunan ekonomi. Dengan bahasa sederhana pemerintah menempatkan mekanisme pasar sebagai instrumen untuk mengelola perekonomian. *Kedua*, menjalin interaksi yang baik dengan dunia internasional dalam rangka memperoleh dana, baik dalam wujud utang luar negeri maupun investasi asing.

Strategi yang ditempuh oleh pemerintah Orde Baru pada waktu itu menghasilkan beberapa kemajuan pembangunan yang cukup signifikan; pendapatan per kapita misalnya, pada tahun 1969 ketika awal Repelita I dimulai pendapatan per kapita masyarakat hanya sekitar Rp 20.000,- maka pada tahun 1997 (sebelum krisis ekonomi terjadi) pendapatan per kapita tersebut sudah mendekati angka Rp 2.700.000 pertahun atas dasar harga berlaku (Badan Pusat Statistik).

Demikian halnya dengan akselerasi nilai investasi di Indonesia. Pengeluaran investasi naik dari 5 persen GDP tahun 1966 menjadi 20 persen dalam tahun 1973. Keadaan ini mencerminkan naiknya modal asing dan bantuan luar negeri yang masuk ke Indonesia.

Untuk pembangunan masyarakat, pemerintah juga secara nasional telah melakukan aksi seperti program inpres desa tertinggal (IDT), program Takesra/Kukesra, program kelompok usaha bersama (KUBE), program kredit lunak, program jaringan pengaman sosial (JPS), dan program penanggulangan kemiskinan di perkotaan (P2KP). Di daerah, berbagai aktivitas yang menamakan gerakan, program, proyek dan kegiatan pengembangan masyarakat telah dilaksanakan, seperti gerakan *rereongan sarumpi* di Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat; dan program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh lembaga sosial masyarakat (LSM) dalam penanganan masalah kemiskinan di pedesaan dan perkotaan (Hikmat 2001; 149).

Dalam waktu singkat pembangunan berhasil memainkan peranan yang cukup besar dalam panggung sejarah pembangunan Indonesia. Menurut Mansour Fakhri (1996;70) pembangunan telah menjadi semacam agama baru ataupun ideologi baru bagi berjuta-juta rakyat Indonesia. Pembangunan menjanjikan harapan untuk perubahan nasib bagi mereka, serta diyakini sebagai satu-satunya jalan untuk memecahkan masalah kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan demikian, pembangunan tidak saja "sudah diterima" tanpa pertanyaan, namun juga telah menjadi dasar sistem formasi sosial masyarakat Indonesia.

D. Mengukur Pembangunan

Menurut Arief Budiman (2000;2) terdapat beberapa indikator untuk mengukur keberlangsungan pembangunan, antara lain:

1. Kekayaan rata-rata

Pembangunan mula-mula dipakai dalam arti pertumbuhan ekonomi. Sebuah masyarakat dinilai berhasil melaksanakan pembangunan, bila pertumbuhan ekonomi masyarakat ter-

sebut cukup tinggi. Dengan demikian yang diukur adalah produktivitas negara setiap tahun. Produktivitas ini diukur oleh Produk Nasional Bruto (PNB atau *Gross National Product*, GNP) dan Produk Domestik Bruto (PDB atau *Gross Domestic Product*, GDP). Dengan demikian, pembangunan era Orde Baru diartikan sebagai jumlah kekayaan keseluruhan bangsa atau negara.

2. Pemerataan

Pemerataan dalam ukuran pembangunan dapat dilihat melalui berapa persen dari PNB diraih oleh 40% penduduk termiskin, berapa persen dari PNB diraih oleh 40% penduduk golongan menengah, dan berapa persen dari PNB diraih oleh 20% penduduk terkaya. Jadi, bangsa atau negara berhasil melakukan pembangunan ketika mencapai produktivitas yang tinggi, makmur dan sejahtera secara relatif merata.

3. Kualitas kehidupan

Salah satu untuk mengukur kesejahteraan penduduk adalah dengan menggunakan tolak ukur PQLI (*Physical Quality of Life Index*). Tolak ukur PQLI ini diperkenalkan oleh Moris dengan mengukur tiga indikator, yakni: 1) rata-rata harapan hidup sesudah umur satu tahun. 2) rata-rata jumlah kematian bayi, dan 3) rata-rata persentase buta dan melek huruf.

4. Kerusakan lingkungan

Kerusakan lingkungan adalah akibat dari pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable*). Hal ini terjadi dalam pembangunan yang senantiasa tinggi produktivitasnya dan merata pembagiannya tetapi kehilangan sumber daya yang menjadi impuls utama pertumbuhan pembangunan.

5. Keadilan sosial dan kesinambungan

Faktor keadilan sosial berkaitan dengan kelestarian pembangunan untuk menghindari kesenjangan dan ketimpangan pada objek pembangunan itu sendiri. Dengan demikian, masalah kerusakan alam yang dapat mengganggu kesinambungan pembangunan, juga faktor keadilan sosial merupakan semacam kerusakan sosial yang bisa mengakibatkan dampak yang sama.

E. Pembangunan dan Masyarakat Madani

Civil Society atau dalam bahasa Indonesia dan juga digunakan dalam penelitian ini – sering disebut masyarakat madani memang merupakan konsep dinamis (Rahardjo, 1999: 21). Ia bisa dimaknai dan ditafsirkan oleh pelbagai kalangan secara bebas, tergantung konteks, *setting*, dan kepentingan setiap subyek.

Kecenderungan tersebut merupakan indikasi adanya dinamika intelektual yang sehat di dalam tubuh masyarakat. Bahkan, proses semacam itu akan mendorong terjadinya kristalisasi “nilai-nilai madani” sehingga bisa ditemukan suatu sintesa baru bagi perkembangan berikutnya.

Demikian pula, adanya keragaman pemahaman dapat menjadi pijakan untuk menemukan praksis yang plural sehingga eksperimen-eksperimen empiris akan terus bermunculan.

Sampai kini, upaya untuk melakukan teoretisasi tentang masyarakat madani masih terus berlangsung. Dan tampaknya tidak akan muncul suatu penjelasan yang mengklaim memiliki kebenaran (*claim of truth*) paling akhir. Kendati secara empiris dan historis term masyarakat madani, baik sebagai wacana teoretis maupun praksis lahir di Barat, namun tidak berarti bahwa ia menjadi monopoli Barat atau bila dikembangkan di tempat lain harus memiliki atribut dan penampakan serupa dengannya.

Sebagai sebuah wacana, masyarakat madani adalah produk sejarah dan masyarakat Barat modern. Ia muncul bersamaan dengan proses modernisasi, terutama pada saat terjadi transformasi dari masyarakat feodal menuju masyarakat industrial kapitalis.

Masyarakat madani (*civil society*) sebagai gagasan adalah anak kandung filsafat Pencerahan (*Enlightenment*), yang meretas jalan bagi munculnya sekularisme sebagai pandangan-dunia (*world-view*) yang menggantikan agama, dan sistem politik demokrasi sebagai pengganti sistem monarki.

Adalah para pemikir pencerahan seperti Adam Ferguson yang seperti akan dijelaskan di bawah, mula-mula berbicara tentang masyarakat madani (*civil society*) dalam konteks Eropa abad ke-18 berkaitan dengan tumbuhnya sistem ekonomi pasar (Hikam: 1996; 224). Demikian pula Rosseau dan Locke adalah pemikir-pemikir Pencerahan yang mencoba memberikan landasan filosofis bagi munculnya sistem politik yang memberi posisi sentral pada kedaulatan individu, kesetaraan manusia dan persaudaraan umat manusia.

Kemudian, selanjutnya konsep masyarakat madani tersebut mengalami pelbagai model pemaknaan, sejalan dengan keragaman dan dinamika pemikiran serta konteks sosio-historis tempat pemikiran itu dirumuskan. Perbincangan mengenai konsep masyarakat madani, dari klasik hingga kontemporer, pada hakikatnya berporos pada lima model pemikiran.

Pertama, masyarakat madani (*civil society*) dipahami sebagai sistem kenegaraan. Artinya, masyarakat madani identik dengan negara (John Keane (ed.): 1988; 35).

Pemahaman demikian dikembangkan oleh Aristoteles (384-322 SM), Marcus Tullius Cicero (106-43 SM), Thomas Hobbes (1588-1679) dan John Locke (1632-1704). Hanya saja, Aristoteles tidak memakai istilah *civil society*, tetapi koinoniapolitike, yakni sebuah komunitas politik tempat warga dapat terlibat langsung

dalam pelbagai pertandingan ekonomi-politik dan pengambilan keputusan.

Berbeda dengan Aristoteles, Cicero menamakannya dengan *societas civilis*, yaitu sebuah komunitas yang mendominasi sejumlah komunitas lain. Sedangkan Thomas Hobbes dan John Locke memahaminya sebagai tahapan lebih lanjut dan evolusi *natural society*, sehingga masyarakat madani (*civil society*) sama dengan negara (Jean L Cohen dan Andrew Arato: 1992; 84).

Bagi Hobbes, kemunculan masyarakat madani (*civil society*) bertujuan untuk meredam konflik dalam masyarakat, sehingga masyarakat tidak jatuh dalam *chaos* atau anarki. Karenanya, menurut Hobbes, masyarakat madani harus memiliki kekuasaan mutlak agar mampu sepenuhnya mengontrol dan mengawasi secara ketat pola-pola interaksi (perilaku politik) setiap warga negara (Deliar Noer. 1997: 105).

Sementara bagi Locke, kehadiran masyarakat madani dimaksudkan untuk melindungi kebebasan dan hak milik setiap warga negara. Akibatnya, masyarakat madani tidak boleh absolut. Ia harus membatasi perannya pada wilayah yang tidak bisa dikelola masyarakat dan memberi ruang yang manusiawi bagi warga negara untuk memperoleh haknya secara adil dan proporsional (Deliar Noer:1997; 127-130).

Kedua, versi Adam Ferguson (1767). Dengan mengambil konteks Skotlandia, Ferguson memberi tekanan terhadap makna masyarakat madani (*civil society*) sebagai sebuah "visi etis dalam kehidupan bermasyarakat" (Hikam: 1998; 5). Ia menggunakan pemahaman ini untuk mengantisipasi perubahan sosial yang diakibatkan oleh revolusi industri dan munculnya kapitalisme. Keduanya bertanggungjawab atas bertambah mencoloknya perbedaan antara yang publik dan privat.

Menurut Ferguson, sebagaimana ditegaskan Muhammad AS Hikam, munculnya ekonomi pasar bisa melunturkan tanggung-

jawab publik dan warga karena dorongan pemuasan kepentingan pribadi.

Dengan masyarakat madani, ia berharap kembalinya semangat publik untuk menghalangi munculnya despotisme. Sebab dalam masyarakat madani itulah solidaritas sosial muncul yang diilhami oleh sentimen moral dan sikap saling menyayangi serta saling kepercayaan antar-warga secara alamiah.

Jadi, pemaknaan Ferguson terhadap masyarakat madani didasarkan atas kekhawatiran akan lunturnya tanggungjawab sosial masyarakat dan menguatnya individualisme (baca: egoisme individu).

Ketiga, Thomas Paine (1792) mulai memaknai masyarakat madani dalam posisi diametral dengan negara, bahkan ia dinilai sebagai antitesis negara. Negara, dengan demikian, harus dibatasi sampai sekeci-kecilnya, karena keberadaannya hanyalah keniscayaan buruk belaka (John Keane: 1988; 45).

Sesuatu negara yang absah, menurutnya, adalah perwujudan dan delegasi kekuasaan yang diberikan oleh masyarakat demi terciptanya kesejahteraan umum. Semakin sempurna sesuatu masyarakat madani, semakin besar pula peluangnya untuk mengatur kehidupan mereka sendiri.

Pandangan Paine ini, sebagaimana dikatakan Rasyid, sesungguhnya ingin menegaskan tentang adanya batas-batas yang mutlak menjadi wilayah otonom masyarakat dalam mana negara tidak sepatasnya masuk (Rasyid: 1997; 323).

Dengan demikian, masyarakat madani adalah ruang di mana warga dapat mengembangkan kepribadian dan memberi peluang bagi pemuasan kepentingannya secara bebas dan tanpa paksaan.

Ia mengidealkan terciptanya suatu ruang gerak yang menjadi domain masyarakat, di mana intervensi negara ke dalamnya merupakan sesuatu yang tidak sah. Karena itu, tentu saja,

masyarakat madani mesti lebih kuat dan mengontrol negara demi kebutuhannya.

Keempat, masyarakat madani (*civil society*) dimaknai sebagai "elemen ideologi kelas dominan" (Hikam: 1998; 5-9). Pemikir yang bisa dikelompokkan ke dalam kategori keempat ini ialah Hegel, Marx, Gramsci, dan sebagainya.

Pemaknaan tersebut muncul sebagai reaksi keras terhadap model pemahaman seperti dilakukan Paine.

Model demikian memancing reaksi Hegel untuk mengembangkan masyarakat madani yang subordinatif terhadap negara.

Menurut M. Ryaas Rasyid, pemahaman Hegel atas masyarakat madani sangat kuat hubungannya dengan fenomena masyarakat borjuasi Eropa (*burgerliche Gesellschaft*) yang pertumbuhannya ditandai oleh perjuangan melepaskan diri dan dominasi negara (Rasyid: 1997: 4).

Menurut Hegel, struktur sosial terbagi atas tiga entitas, yaitu keluarga, masyarakat madani (*civil society*) dan negara (Hikam: 1996; 224). Keluarga adalah ruang sosialisasi pribadi sebagai anggota masyarakat yang bercirikan keharmonisan. Masyarakat madani (*civil society*) merupakan lokasi atau tempat berlangsungnya pertarungan pelbagai kepentingan pribadi atau kelompok, terutama kepentingan ekonomi.

Hegel tidak memandang masyarakat madani sebagai arena untuk praksis politik. Praksis politik menurutnya, hanyalah monopoli negara. Sementara negara adalah representasi ide universal yang bertugas melindungi kepentingan politik warganya dan berhak penuh untuk intervensi terhadap masyarakat madani.

Dengan demikian, bagi Hegel, masyarakat madani (*civil society*) ialah entitas yang cenderung melumpuhkan dirinya sendiri (*self crippling entity*) dan karenanya memerlukan santunan negara lewat kontrol hukum, administrasi, dan politik (Rasyid: 1997; 5).

Ia secara konstan membutuhkan kontrol dan supervisi dari negara. Sebab, kebebasan mengembangkan aspirasi dan kepentingan yang berbeda, yang menjadi ciri fundamental masyarakat madani, dilihat oleh Hegel sebagai sesuatu yang dapat menciptakan kerawanan terhadap kohesi masyarakat.

Di sini sangat tampak bahwa Hegel sesungguhnya melakukan "idealisasi terhadap negara" sebagai pemegang kekuasaan publik tertinggi.

Masih menurut Hegel, intervensi negara dalam wilayah masyarakat bukanlah tindakan illegitimate. Karena negara, sekali lagi, adalah pemilik ide universal dan hanya pada dataran negara politik bisa berlangsung murni serta utuh.

Kecuali itu, masyarakat madani modern pada kenyataannya tidak mampu mengatasi kelemahannya sendiri, serta tidak mampu mempertahankan keberadaannya bila tanpa keteraturan politik dan ketertundukan pada institusi lebih tinggi, yakni negara (Kami: 1998; 20).

Dalam pada itu, Hegel menegaskan bahwa ada dua kondisi yang mengabsahkan intervensi negara dalam masyarakat bisa berlangsung.

- (1) bila terjadi situasi ketidakadaan (*injustices*) dan ketidak-sederajatan (*inequalities*) dalam masyarakat.
- (2) jika terjadi sesuatu yang mengancam terhadap kepentingan universal masyarakat, sehingga tindakan perlindungan atas kepentingan dimaksud perlu dilakukan.

Tentu saja, dalam benak Hegel, negaralah yang berhak menentukan definisi dan kriteria tentang apa yang dimaksud dengan kepentingan universal itu. Mengomentari konsepsi Hegel tersebut, Manfred Leningsen menilai bahwa dalam tradisi pemahaman politik Jerman, daerah asal Hegel, negara memang merupakan pusat dan proses dan praktek penguasaan. Sementara masyarakat

dinilai sebagai realitas yang tidak teratur dan penuh kontradiksi sehingga memerlukan domestikasi dan pengendalian dan negara (Rasyid: 1997; 5).

Sementara itu, K.H. Ming menilai bahwa dalam rekonstruksi dialektika Hegel atas konsep terbentuknya lingkungan keluarga dan masyarakat madani dipandang sebagai sesuatu yang bersifat derivatif, dan karena itu, wajar bila keberadaan dua entitas tersebut sangat bergantung kepada proteksi negara. (K.H. Ring: 1984; 11).

Selanjutnya, Iltung mengemukakan, dalam konsepsi Hegel tujuan aktivitas negara dan masyarakat memang berbeda. Aktivitas negara bertujuan memenuhi kepentingan umum dan semua warga. Sedangkan aktivitas masyarakat madani bertujuan memuaskan pelbagai kepentingan individu atau kelompok.

Pandangan masyarakat madani yang pesimis ini juga dikembangkan Karl Marx (1818-1883). Marx memahaminya sebagai "masyarakat borjuis" dalam hubungan produksi kapitalis, keberadaannya merupakan kendala bagi pembebasan manusia dan penindasan.

Karena itu, ia harus dilenyapkan untuk mewujudkan masyarakat tanpa kelas (Gellner 1995; 59). Memang, Marx tampak mengikuti asumsi Hegel tentang masyarakat madani. Baginya, masyarakat madani adalah lembaga yang melayani kepentingan kelas borjuis (*bourgeois society*). Sedangkan negara adalah lembaga yang melayani kepentingan kelas borjuis.

Tetapi, pandangan Marx itu menjungkirbalikkan visi Hegel tentang negara. Dalam visi Marx, justru negaralah yang suatu ketika akan lenyap (*withering away of state*). Dengan lenyapnya negara – yang dalam teori Marxis sering juga disebut sebagai "negara kapitalis" – maka masyarakat madani dengan sendirinya akan lenyap juga karena negara kapitalis mengandaikan adanya masyarakat madani. Dengan runtuhnya negara kapitalis dan masyarakat madani, mula-mula akan muncul negara sosialis.

Tugas negara sosialis adalah melakukan rekonstruksi masyarakat, dan masyarakat berkelas menjadi masyarakat tanpa kelas. Setelah tugas sejarah ini selesai maka negara akan lenyap karena masyarakat yang tanpa kelas tidak memerlukan negara lagi untuk mengurus kepentingan kelas yang dominan, yakni kelas yang sudah lebur itu (Rahardjo: 1998; 77).

Sedangkan Antonio Gramsci (Noberto Bobbio dalam John Keane [ed.]; 1988; 77; Bellamy: 1990; 184; Fakhri: 1996; 58), meski penganut Marx, dengan latar belakang rezim fasisme di Itali dan dengan polesan teori Hegemoni yang dicetuskannya, tidak memahami masyarakat madani dan relasi produksi, tetapi lebih pada sisi ideologis.

Bila Marx menempatkan masyarakat madani pada basis material, Gramsci menaruhnya pada superstruktur, berdampingan dengan negara yang ia sebut sebagai *political society*. Masyarakat madani adalah tempat perebutan posisi hegemonik di luar kekuatan negara. Di dalamnya, aparat hegemoni mengembangkan hegemoni untuk membentuk konsensus dalam masyarakat.

Proses semacam itu tentu memungkinkan munculnya kontra-hegemoni dari luar kekuatan negara. Drama akhir dan semua proses itu adalah terserapnya negara dalam masyarakat madani, sehingga kemudian terbentuklah apa yang disebut masyarakat teratur (*regulated society*) (Noberto Bobbio: 1998; 94).

Dengan demikian, bila Hegel dan Marx cenderung pesimis dengan kemandirian masyarakat madani maka Gramsci lebih optimis dan dinamis.

Kelima, sebagai reaksi atas model Hegelian, Alexis de Tocquville (John Keane: 1988; 55-62; Hikam: 1996; 84-85), yang belakangan juga didukung oleh Robert Wuthnow (lihat Tabel 4.) berdasarkan pengalaman demokrasi di Amerika, mengembangkan teori masyarakat madani yang dimaknai sebagai entitas penyeimbang kekuatan negara.

Di Amerika, pada awal pembentukannya demokrasi dijalankan lewat masyarakat madani, berupa pengelompokan sukarela dalam masyarakat termasuk gereja dan asosiasi profesional, yang *concern* membuat keputusan pada tingkat lokal dan menghindari intervensi negara.

Tidak seperti kaum Hegelian, paradigma Tocquivillian ini melihat masyarakat madani sebagai sesuai yang tidak apriori subordinatif terhadap negara. Ia bersifat otonom dan memiliki kapasitas politik cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan penyeimbang (*balancing force*) untuk menahan kecenderungan intervensi negara.

Tidak hanya itu, ia bahkan menjadi sumber legitimasi negara, dan pada saat yang sama mampu melahirkan kekuatan, kritis reflektif (*reflective force*) untuk mengurangi derajat konflik dalam masyarakat sebagai akibat proses formasi sosial modern.

Masyarakat madani tidak hanya berorientasi kepada kepentingan sendiri, tetapi juga sensitif terhadap kepentingan publik. Yang terakhir ini, sebagaimana dikatakan Hikam, terutama perlu untuk mencegah akibat-akibat negatif dan sistem ekonomi pasar serta institusionalisasi politik yang dapat mengakibatkan terjadinya proses formalisme dan kekakuan birokratis (Hikam: 1996; 85).

Dengan demikian, masyarakat madani mengandaikan pula sebuah masyarakat politik (*political society*) di dalamnya. Ini jelas berbeda sekali dengan konsep-konsep masyarakat madani yang dikenal dalam konsepsi Hegelian dan Mandan (Hikam: 1996; 85). Yang pertama melihatnya sebagai sebuah wilayah pribadi, di mana orang secara egoistik memperjuangkan dan mempertahankan kepentingan sendiri tanpa menghiraukan yang lain.

Pada Marx, seperti telah disinggung di muka, kendati ia dengan tepat menekankan dimensi politik masyarakat madani, tetapi tetap melihat pembentukannya ditentukan oleh model produksi dan perjuangan kelas. Jadi, Marx dengan sendirinya

telah mengabaikan peran yang dimainkan oleh rumah tangga, organisasi bebas, media massa, dan sebagainya dalam proses penguatan masyarakat madani.

Dalam pandangan Islam, masyarakat madani merupakan sebuah masyarakat yang berperadaban tinggi yang berpijak dalam sebuah sistem sosial Ilahiah. Masyarakat madani bercirikan egalitarianisme, penghargaan kepada orang berdasarkan prestasi (bukan prestise seperti keturunan, kesukuan, ras, dan lain-lain), keterbukaan partisipasi seluruh anggota masyarakat, dan penentuan kepemimpinan melalui pemilihan, bukan berdasarkan keturunan, selalu menjunjung tinggi nilai etik moral yang islami, dan selalu mensyukuri segala yang diberikan Tuhan.

Pembangunan yang bervisi masyarakat madani tidak pernah membedakan antara satu sama lain dan tidak menjadikan masyarakat sebagai objek pembangunan (Madjid, 1999; 172).

Rasulullah Muhammad SAW pernah menegaskan bahwa hancurnya bangsa-bangsa di masa dahulu karena hukum tidak ditegakkan dengan adil, karena itu Nabi juga menegaskan, bahwa seandainya Fathimah pun, putri kesayangan beliau, melakukan kejahatan, maka beliau akan hukum dia sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Hadits Bukhari, Muslim).

Imam Jalalud-din Al-Mahally dan Imam Jalalud-din As-Suyuthi, dalam karya terkenalnya Tafsir Jalalain, mengingatkan kita dengan menerangkan keindahan dan keharuman sebuah negeri yang dinamakan Saba' yang berakhir tragis karena kekufuran kaumnya sendiri. Masyarakat atau kaum Saba' adalah nama dari suatu kabitah bangsa Arab yang diambil dari nenek moyang mereka di negeri Yaman.

Secara geografis masyarakat Saba' terletak antara dua buah bukit yang sangat subur, air yang sangat segar, dan kebun yang menghijau. Dalam Tafsir Jalalain dijelaskan, tidak ada tanah yang tandus, tidak ada nyamuk, tidak ada lalat penghisap darah, tidak

ada kalajengking dan tidak ada ular. Seandainya ada orang asing lewat ke negeri itu dan pada bajunya terdapat kutu, maka kutu itu otomatis akan mati karena harum dan bersihnya udara negeri Saba'.

Itulah gambaran karunia Allah SWT yang dianugerahkan kepada negeri Saba'.

"Sesungguhnya bagi kaum Saba' ada tanda (kekuasaan Tuhan) di tempat kediaman mereka yaitu dua buah kebun di sebelah kanan dan di sebelah kiri. (kepada mereka dikatakan): "Makanlah olehmu dari rezki yang (dianugerahkan) Tuhanmu dan bersyukurlah kepada-Nya. (Negerimu) adalah negeri yang baik dan (Tuhanmu) adalah Tuhan yang maha pengampun. Tetapi mereka berpaling, maka kami datangkan kepada mereka banjir yang besar dan kami ganti kedua kebun mereka dengan dua kebun yang ditumbuhi (pohon-pohon) yang berbuah pahit, pohon atsi dan sedikit pohon sidr. Demikianlah kami memberikan balasan kepada mereka karena kekafiran mereka. Dan kami tidak menjatuhkan azab (yang demikian itu) melainkan hanya kepada orang yang sangat kafir." (QS. Saba'; 15-17).

Begitulah keadaan negeri Saba' yang digambarkan Al-Qur'an supaya menjadi perhatian dan contoh bagi rakyat kebanyakan " termasuk bagi negeri tercinta kita Indonesia".

Apa yang ingin kita saksikan dalam proses pembangunan adalah munculnya pemikiran radikal dan kreatif dalam memahami pesan-pesan kemanusiaan secara benar dan realistik. Benar karena ia tetap berada dalam kawalan iman, realistik karena ia berpijak di atas bumi kenyataan pada abad informasi ini.

Untuk mendekati tujuan ini, gerakan pembangunan secara bertanggung jawab terus menerus dikembangkan untuk memperoleh konsep-konsep kunci bagi penyelesaian masalah-masalah mendasar yang sedang kita hadapi.

Paralel dengan itu kerja pembangunan, seperti yang dijabarkan dalam ajaran Islam adalah kerja menggarami kehidupan umat

manusia dengan nilai-nilai Iman, Islam dan Takwa, demi kebahagiaan kita kini dan nanti.

Kerja ini adalah kerja yang tak pernah selesai. Selama denyut nadi kegiatan duniawi manusia masih dibiarkan berlangsung, selama itu pula umat Islam berkewajiban menyampaikan pesan risalah kenabian dalam kondisi dan situasi yang bagaimana pun coraknya. Isi pesan itu pada hakekatnya merupakan tuntutan abadi nurani manusia sepanjang zaman.

Di mata Al-Quran, ucapan yang terbaik adalah ucapan orang yang menyeru kepada Allah, beramal saleh dan memproklamasikan dirinya sebagai orang yang berserah diri, sebagai salah satu anggota dari komunitas muslim (Fushilat: 33).

Komunitas Muslim adalah suatu komunitas yang ditegakkan atas sendi-sendi moral iman, Islam dan Takwa yang difahami secara padu, utuh dan benar. Ia adalah suatu komunitas yang tidak eksklusif, karena ia berfungsi sebagai komunitas teladan di tengah-tengah arus kehidupan yang penuh dinamika, tantangan dan pilihan-pilihan yang kadang-kadang sangat dilematis.

Hanya dengan ketajaman iman dan kecerdasan sajalah kita akan dapat menetapkan pilihan yang tepat dalam masyarakat dan sekaligus memberikan arah moral kepada perubahan itu.

Ide tentang satu Tuhan dan satu kemanusiaan yang begitu sentral dalam Al-Quran telah memberikan keamanan ontologis bagi bangunan masyarakat dan peradaban yang hendak kita tawarkan ini.

Di atas landasan ontologis yang kuat, maka pembangunan yang bervisi masyarakat madani yang hendak dibangun itu haruslah terbuka, demokratis, toleran, dan damai.

Empat ciri utama ini, harus dijadikan acuan bagi semua gerakan pembaharuan moral dalam pembangunan di Indonesia. Dalam masyarakat tersebut, perbedaan agama, ideologi dan nilai-

nilai budaya tidak boleh dijadikan penghambat tercapainya cita-cita di atas.

Ciri keterbukaan berangkat dari sifat Al-Quran sebagai kitab suci yang terbuka. Ia terbuka untuk diterima atau untuk ditolak, sudah tentu dengan argumen-argumen yang kuat, yang menolak Al-Quran tidak harus dikucilkan dari masyarakat. Islam menerima hakikat pluralisme agama dan budaya. Sikap yang harus dikembangkan bukan sikap "Monopoli" kebenaran, tapi sikap saling menghargai dan menghormati.

Keterbukaan adalah watak dari sebuah peradaban yang percaya diri. Sikap terbuka inilah pada masa lampau yang mendorong umat Islam untuk berkenalan secara bebas dengan warisan rohani Hellenisme, Persia dan India.

Adapun pada saat umat Islam telah kehilangan rasa percaya diri, sifat keterbukaan ini menjadi semakin redup. Dunia lalu menjadi amat sempit.

Kemudian, paham persamaan pasti punya dampak politik. Bagi saya, pembangunan masyarakat madani haruslah sebuah masyarakat yang demokratis. Dalam sistem demokrasi yang diinginkan, nilai-nilai intelektual dan nilai-nilai spiritual haruslah saling menopang dan melengkapi. Masyarakat terdidik tidak boleh tercabik-cabik oleh dampak pertarungan antara postulat "*Cogito ergo sum*" (saya berpikir maka saya ada) Rene Descartes dan spiritualisme Al-Ghazali.

Setiap kecenderungan ke arah ekstremitas harus dicegah. Demokrasi mesti punya orientasi moral, inilah barangkali yang dimaksudkan Iqbal sebagai demokrasi spiritual yang menjadi tujuan tertinggi Islam dalam kehidupan kolektif.

Di bawah payung demokrasi spiritual ini, masalah keadilan tidak lagi menjadi isu politik karena lawannya-ketidakadilan-dinilai masyarakat sebagai budaya yang amat rendah dan tidak patut dilakukan oleh manusia beradab.

Demokrasi memerlukan toleransi, tanpa toleransi sosial, manusia tidak mungkin dapat hidup aman dan damai. Dalam masalah toleransi ini, Islam boleh bangga diri, khususnya terhadap kelompok non Muslim. Dalam kasus ini, Islam sejarah seakan-akan telah menyatu. Hanya pada peristiwa-peristiwa sejarah yang tidak punya dampak besar sajalah umat Islam boleh jadi kurang menghiraukan budaya toleransi ini.

Buku-buku sejarah banyak melukiskan ketinggian budi umat Islam dalam masalah tenggang rasa ini. Tapi yang ironis justru terletak pada kenyataan betapa sukarnya pengembangan sifat toleransi internal di kalangan umat Islam sendiri, khususnya dalam politik. Di kawasan ini, iklim psikologis umat memang sering rawan. Sudah cukup banyak darah yang tertumpah di kalangan sesama umat Islam, demi kekuasaan.

Alangkah idealnya bila dalam masalah politik ini dibudayakan prinsip: "*Berbeda dalam persaudaraan dan bersaudara dalam perbedaan.*"

Bila umat Islam benar-benar mau membangun dalam makna yang kompherensif, prinsip yang baru saja saya kemukakan harus dijadikan landasan dalam perilaku politik. Dalam taman sari demokrasi spiritual, tidak ada ruang untuk saling menjegal dan menggantung dalam lipatan.

Sebab, ini pasti akan merobek-robek prinsip-prinsip moral yang merupakan manifestasi iman dalam kehidupan masyarakat. Kemudian untuk menjadikan masyarakat Indonesia sebagai komunitas ilmu (*ummah al-'ilm*) tidak ada pilihan lain kecuali budaya toleransi internal diwujudkan secara mantap sebagai kemestian sejarah, agar energi kita dapat diarahkan untuk meraih tujuan yang lebih bermakna.

Ciri penting terakhir dari pembangunan bervisi masyarakat madani ialah selalu memancarkan wajah damai selaras dengan *the very root* (dasar akar-red) sebagaimana ungkapan dari perkataan islam: s-l-m, bermakna damai, sejahtera, selamat.

Wajah-wajah yang mengerikan yang berlingung di balik label pembangunan adalah suatu pengkhianatan dan pencerobohan terhadap maksud pembangunan itu sendiri. Memperbaiki citra diri ini perlu dijadikan program utama oleh seluruh gerakan pembangunan.

BAB IV

PROSPEK PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

A. Pemahaman Dasar

Empowerment, yang dalam bahasa Indonesia berarti “pemberdayaan,” pada akhir-akhir ini merupakan kata yang sangat populer karena seringnya kata itu diucapkan oleh para pemimpin dan cendekiawan dalam wacana pembangunan. Tema pemberdayaan tersebut dikaitkan dengan tuntutan akan keterbukaan, demokratisasi, penegakkan akan hak-hak asasi, dan munculnya kekuatan masyarakat sivil (*civil society*) yang dihadapkan, secara diametral dengan kekuatan negara (*state*) atau pemerintah.

Konsep pemberdayaan mulai nampak di sekitar dekade 70-an, dan kemudian berkembang terus sepanjang dekade 80-an dan sampai pada dekade 90-an pada akhir Abad ke-20. Konsep ini muncul bersamaan dengan aliran Eksistensialisme, Phenomenologi, Personalisme dan kemudian lebih dekat dengan Neo-Marxisme, Freudianisme, aliran-aliran Strukturalisme, dan Sosiologi Kritik Sekotah Frankfurt, serta konsep-konsep seperti elit, kekuasaan, gerakan populis, ideologi, pembebasan dan konsep *civil society*.

Konsep pemberdayaan dapat dipandang sebagai bagian atau sejiwa dengan aliran-aliran pada paruh kedua Abad ke-20, yang dewasa ini banyak dikenal sebagai aliran *post modernisme*, dengan titik berat sikap dan pendapat yang orientasinya adalah antisistem,

antistruktur, dan antideterminisme, yang diaplikasikan kepada dunia kekuasaan (Pranarka,1996:45).

Dehumanisasi eksistensi kemanusiaan yang menyelimuti alam pikiran masyarakat dan kebudayaan barat menjembatani munculnya proses pembangunan yang manipulatif, termasuk sistem pengetahuan, politik, hukum, ideologi, dan religi. Akibat dari proses ini tersisa hanya "manusia yang berkuasa menghadapi manusia yang dikuasai."

Dehumanisasi bersifat ganda, dalam pengertian, terjadi atas diri mayoritas rakyat tertindas dan juga atas diri minoritas kaum penindas. Keduanya menyalahi kodrat sejati (Freire:2000).

Mayoritas kaum tertindas menjadi tidak manusiawi karena hak-hak asasi mereka dinistakan, mereka dibuat tak berdaya dan dibenamkan dalam "kebudayaan bisu" (*submerged in the culture of silence*). Adapun minoritas kaum penindas menjadi tidak manusiawi karena telah mendustai hakikat keberadaan dan hati nurani sendiri dengan memaksakan penindasan bagi sesamanya.

Fitrah manusia sejati (*the man's ontological vocation*) menurut Freire (2000) adalah menjadi pelaku atau subjek, bukan penderita atau objek. Oleh karena itu humanisasi satu-satunya pilihan bagi kemanusiaan.

Secara dialektis, jika kenyataan menyimpang dari keharusan, maka menjadi tugas manusia untuk merubahnya sesuai dengan apa yang seharusnya. Dunia dan realitas atau realitas dunia ini bukan sesuatu yang ada dengan sendirinya, dan karena itu manusia harus menggeluti dunia dan realitas dengan penuh sikap kritis dan daya-cipta, dan hal itu berarti mengandaikan perlunya sikap orientatif yang merupakan pengembangan bahasa pikiran (*thought of language*), yakni bahwa pada hakikatnya manusia mampu memahami keberadaan dirinya dan lingkungan dunianya yang dengan bekal pikiran dan tindakan "praxis" nya ia merubah dunia dan realitas.

Konsep pemberdayaan syarat dengan istilah kekuasaan (konsep dasar tentang kekuasaan) dan bagaimana kekuasaan itu menjadi bagian serta fungsi dari aktualisasi eksistensi dan koeksistensi manusia dan kemanusiaan.

Penempatan konsep pemberdayaan ini tidak hanya secara individual akan tetapi juga secara kolektif (*individual self empowerment* maupun *collective self empowerment*). Dengan kata lain, pemberdayaan sebagai bagian dari upaya membangun eksistensi pribadi, keluarga masyarakat, bangsa, pemerintahan, negara, dan tata dunia di dalam kerangka proses liberasi, humanisasi dan spiritualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab, yang terwujud di berbagai medan kehidupan; politik, ekonomi, agama, hukum, pendidikan dan lain sebagainya.

Proses pemberdayaan menurut Pranarka (1996:56) mengandung dua kecenderungan, yaitu:

Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan pada proses atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan kepada rakyat agar individu yang bersangkutan menjadi lebih berdaya (*survival of the fittes*).

Proses ini lebih dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. Kecenderungan atau proses yang pertama tadi dapat disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan.

Kecenderungan kedua, pemberdayaan yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong, atau memotivasi agar individu mempunyai pilihan hidupnya melalui proses dialog, secara bersama-sama merembuk persoalan dan saling mengisi kekurangan-kekurangan masing-masing dalam pemahamannya sejalan dengan makna sebenarnya prinsip musyawarah ("*saling memberi isyarat*", yakni isyarat tentang hal yang sekiranya benar dan baik untuk semua).

Menurut Abdul Rahmat (2003:61) kecenderungan kedua mengandung muatan pemikiran mengenai kemampuan individu mengontrol lingkungannya. Praktek pemberdayaan harus mampu melahirkan suatu pemahaman baru, bukan sekedar rakyat menyadari dirinya yang miskin, tetapi memberi pemahaman bahwa kemiskinan yang dia alami bukan takdir atau nasib. Jika rakyat merasa menjadi miskin, tidak punya lahan, berupah rendah, hanya punya gubuk reot, rakyat menerima itu sebagai takdir/nasib, maka dapat dikatakan rakyat itu masih dalam kesadaran palsu atau kesadaran mistis.

Jika masyarakat miskin merasakan ada penindasan, tetapi diam saja tidak berani bicara, maka rakyat telah dibungkam dalam budaya bisu (*submerged in the culture of silence*), yakni kondisi kultural sekelompok masyarakat yang ciri utamanya adalah ketidakberdayaan dan ketakutan umum untuk mengungkapkan pikiran dan perasaan sendiri (Paulo Freire, 2000).

Dalam ajaran Islam, budaya bisu sering diungkapkan Rasulullah SAW sebagai bentuk lemahnya iman seseorang (Taimiyyah, 2000:80), beliau bersabda:

“Barangsiapa melihat kemunkaran, maka hendaklah ia mencegahnya dengan tangan (kekuasaan)-nya, jika tidak kuasa, dengan lisannya. Dan jika tidak kuasa dengan lisannya, dengan hatinya, dan ini iman yang paling lemah.” (HR.Muslim)

Ibnu Mas’ud dalam Ibnu Taimiyyah (2000:40) meriwayatkan dari Nabi SAW, beliau bersabda:

“Siapa yang senang (atau diam karena takut) perbuatan suatu kaum, maka ia termasuk golongan mereka; dan siapa yang membiarkan (memperbanyak) mayoritas suatu golongan, maka ia termasuk golongan mereka”.

Untuk menuju suatu praktek pembebasan, maka pemberdayaan berfungsi sebagai penyadaran (*conscientization*). Penyadaran

merupakan cara menolong rakyat menandai penindasan apa yang terjadi padanya bukan sebagai suatu nasib/takdir, tetapi sebagai bagian dari pemberdayaan yang dia terima.

Cara penyadaran harus bekerja dalam cara dialog, di mana antara rakyat dan pendamping terjadi perbincangan untuk memahami penindasan yang terjadi.

Dalam penyadaran yang berlangsung secara dialog, maka akan terjadi suatu peningkatan pemahaman secara terus-menerus, sehingga terjadi suatu perbaikan teori yang berdasarkan pengalaman.

Secara utuh inilah yang disebut praksis (praxis).

Rasulullah SAW bersabda:

“Siapa melakukan musyawarah (yang memenuhi syarat) tidaklah akan kehilangan kepintaran. Siapa meninggalkan musyawarah (yang benar) belum tentu terjamin dari kesalahan” (HR Bukhari dan Muslim)

Gerakan-gerakan pemberdayaan bertujuan untuk menemukan alternatif-alternatif baru dalam pembangunan masyarakat. Pada hakikatnya, proses pemberdayaan dapat dipandang sebagai *depowerment* dari sistem kekuasaan yang mutlak absolut (intelektual, religius, politik, ekonomi dan militer).

Konsep ini merupakan sistem baru yang berlandaskan idiil manusia dan kemanusiaan (humanisme).

Orang-orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandiriannya, bahkan merupakan “keharusan” untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, keterampilan serta sumber lainnya dalam rangka mencapai tujuan mereka tanpa bergantung pada pertolongan dari hubungan eksternal (Hikmat, 2001:3).

Dalam pelaksanaannya pemberdayaan tersebut terdapat lima dimensi yang harus dilakukan secara holistik dan integratif.

Kelima dimensi itu antara lain; dimensi kesejahteraan, dimensi kekuasaan akses, dimensi kesadaran kritis, dimensi partisipasi, dan dimensi pembagian kekuasaan.

B. Prinsip-prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan dalam rumusan di atas, memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) Tujuan pemberdayaan tidak saja diarahkan untuk menolong suatu komunitas dalam upaya memecahkan kehidupan rakyat keseharian, namun lebih jauh mengarah kepada upaya untuk mewujudkan suatu perubahan sosial yang produktif-transformatif.
- b) Memberdayakan rakyat mestilah dengan menginsyafi dan menghargai, bahwa masyarakat berperan utama dalam melaksanakan transformasi sosial. Berarti secara tidak langsung menghargai kemampuan mereka menghadapi, memahami akar permasalahan mereka sendiri, serta upaya mereka membangun visi terhadap wujud dari masyarakat alternatif.
- c) Memberdayakan rakyat mestilah dengan menginsyafi, bahwa transformasi yang murni hanya dapat terbangun melalui kebersamaan yang kuat dari anggota masyarakat itu sendiri.
- d) Memberdayakan rakyat dilakukan dengan cara mensertakan cara belajar lewat praksis, yaitu menyempurnakan secara terus-menerus (berulang-ulang) pemahaman lewat pengalaman.

Dalam rumusan pikiran itu juga. upaya memberdayakan masyarakat tambah Ginandjar Kartasasmita (1996;144) pertamanya harus dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim

yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan.

Allah berfirman dalam QS 2:30

Ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: *"Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di bumi."* Mereka berkata: *"Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah..."* Allah berfirman: *"Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui."*

Menurut Dhakiri (2000), kepercayaan terhadap potensi individual sebagai determinan pemberdayaan memberi tekanan khusus pada pentingnya (pemunculan) kesadaran kritis, sebagai penggerak emansipasi kultural sehingga individu dapat memahami realitas objektifnya secara benar. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena, kalau demikian akan sudah punah.

Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Murtadha Muthahhari (1998) menjelaskan kelebihan potensi yang dimiliki manusia dalam mewujudkan peran-perannya dibanding makhluk lainnya.

Keluasan lingkup potensi yang bertujuan pada pembentukan diri ini, mencuat dari tiga karakteristik inern yang ada dalam sifat manusia, anantara lain:

- (a) Keluasan dan kesadaran manusia. Manusia mampu mengembangkan dan cakupan wawasannya menukik ke inti terdalam dari hakikat alam melalui perangkat pengetahuannya, mereka juga mampu mempelajari hukum-

hukum dan aturan-aturan alam, sehingga memungkinkan mereka untuk menempatkan alam semesta dan kehidupan manusia pada suatu masyarakat yang lebih tinggi.

- (b) Keluasan wilayah yang dapat dicakup oleh kehendak-kehendak manusia.
- (c) Kemampuan atau skill inhem untuk membentuk dan memberdayakan diri.

Malik Fadjar (1996) menambahkan bahwa manusia mempunyai potensi kemerdekaan untuk meraih dan melakukan berbagai macam tindakan sesuai dengan pilihannya. Manusia juga mampu melakukan distansiasi dengan lingkungan eksternalnya, serta manusia juga mampu melakukan banyak perubahan sesuai dengan cita-citanya.

Pemberdayan individu manusia dalam Islam dipahami bahwa perubahan individual harus bermula dari peningkatan dimensi intelektual (pengenalan akan syari'at Islam), kemudian dimensi ideologikal (berpegang pada kalimat tauhid).

Dimensi ritual harus tercermin pada dimensi sosial. Selanjutnya, upaya itu harus diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang oleh masyarakat, sehingga masyarakat menjadi basis yang maju dan kokoh (Tzen Po Ta, 2000:31).

Diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Penguatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya, menanamkan nilai-nilai budaya modern-seperti kerja keras, hemat keterbukaan, kebertanggungjawaban- adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian juga pembaharuan lembaga-lembaga

sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

Peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya merupakan unsur yang sungguh penting dalam hal ini. Dengan dasar pandang demikian, maka pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pematapan, pembudayaan, dan pengamalan demokrasi.

Friedmann (1992) dalam tulisannya Ginandjar Kartasasmita (1996:145) menyatakan:

"The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, places the emphasis on autonomy in the decision-making of territorially organized communities, local self-reliance (but not autarchy), direct (participatory) democracy, and experiential social learning."

Jim Ife (1997:182) menjelaskan:

Empowerment means providing people with the resources, opportunities, knowledge, and skills to increase their capacity to determine their own future, and to participate in and affect the life of their community.

C. Bias-bias Ketidakberdayaan Masyarakat

Dalam diskursus pembangunan, salah satu analisa mengenai bagaimana rakyat menjadi miskin, sesungguhnya justru dimiskinkan dan dipinggirkan (*marginalized*) oleh pembangunan itu sendiri (Fakih,1997).

Mansour Fakih secara lebih spesifik berpandangan bahwa proses pemiskinan dan marginalisasi rakyat justru karena adanya berbagai bias atau kekeliruan sistematis yang diderita oleh para peneliti, perencana, maupun pelaksana pembangunan.

Selain ingin menunjukkan bahwa persoalan kemiskinan justru dipersulit oleh jauhnya jarak antara rakyat yang menjadi objek pembangunan dan para ahli sebagai subjek pembangunan (yang

bekerja dalam organisasi maupun lembaga pembangunan). Fakih sesungguhnya ingin mengatakan bahwa teori dan analisa sosial tidak pernah bebas nilai dan objektif.

Bias terhadap rakyat miskin yang diyakini oleh para pemikir dan praktisi pembangunan sesungguhnya tidaklah sekedar kecelakaan atau kesalahan belaka, melainkan refleksi dan struktur dan keterlibatan ideologi perencana pembangunan dalam teori dan praktek, sebagai warisan pendidikan formal mereka.

Penyakit bias kelas yang diderita oleh para perancang pembangunan tersebut seringkali sulit dilihat maupun dirasakan, bahkan oleh pelakunya sendiri. Akan tetapi, akibat bias tersebut sangat besar dampak negatifnya terhadap nasib dan jutaan orang miskin.

Dalam praktek pemberdayaan, bias pemberdayaan sangat sulit diidentifikasi, karena sangat berakar dalam ideologi dan tersembunyi di balik keyakinan tentang apa yang dianggap formal dan dialami.

Ginandjar Kartasmita (1996:146-149) menjelaskan bias-bias pemberdayaan masyarakat sebagai suatu paradigma pembangunan, sebagai berikut:

Bias pertama, adalah adanya kecenderungan berpikir bahwa dimensi rasional dari pembangunan lebih penting dari dimensi moralnya, dimensi material lebih penting daripada dimensi kelembagaannya, dan dimensi ekonomi lebih penting dari dimensi sosialnya. Akibat dari anggapan itu ialah, alokasi sumber daya pembangunan diprioritaskan menurut jalan pikiran yang demikian.

Bias kedua, bahwa pendekatan pembangunan yang berasal dari atas lebih sempurna dari pada pengalaman dan aspirasi pembangunan di tingkat bawah (*grass-root*). Akibatnya kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan menjadi kurang efektif karena kurang mempertimbangkan kondisi yang nyata dan hidup di masyarakat.

Bias ketiga, bahwa pembangunan masyarakat banyak di tingkat bawah lebih memerlukan material daripada keterampilan teknis manajerial. Anggapan ini sering mengakibatkan pemborosan sumber daya dan dana, karena kurang mempersiapkan keterampilan teknis dan manajerial dalam pengembangan sumber daya manusia, dan mengakitnya semakin tertinggalnya masyarakat di lapisan bawah.

Bias keempat, bahwa teknologi yang diperkenalkan dari atas selalu jauh lebih ampuh daripada teknologi yang berasal dari masyarakat itu sendiri. Anggapan demikian dapat menyebabkan pendekatan pembangunan yang, di satu pihak, tertalu memaksa dan menyamaratakan teknologi tertentu untuk seluruh kawasan pembangunan di tanah air yang sangat luas dan beragam tahap perkembangannya ini. Di lain pihak, pendekatan pembangunan terlalu mengabaikan potensi teknologi tradisional yang dengan sedikit penyempurnaan dan pembaharuan mungkin lebih efisien dan lebih efektif untuk dimanfaatkan dibandingkan dengan teknologi impor.

Bias kelima, bahwa lembaga-lembaga yang telah berkembang di kalangan rakyat cenderung tidak efisien dan kurang efektif bahkan menghambat proses pembangunan. Anggapan ini membuat lembaga-lembaga masyarakat di lapisan bawah itu kurang dimanfaatkan dan kurang ada ikhtiar untuk memperbaharui, memperkuat serta memberdayakannya. Bahkan justru terdapat kecenderungan untuk memperkenalkan lembaga-lembaga baru yang asing dan tidak selalu sejalan dengan nilai dan norma masyarakat.

Bias keenam, bahwa masyarakat di lapisan bawah tidak tahu apa yang diperlukannya atau bagaimana memperbaiki nasibnya. Oleh karena itu, mereka harus dituntun dan diberi petunjuk dan tidak perlu dilibatkan dalam perencanaan meskipun yang menyangkut dirinya sendiri. Ini tercermin pada reaksi pertama terhadap program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang meragukan

apakah tepat masyarakat miskin dipersilahkan memilih sendiri bagaimana memanfaatkan dana bantuan yang diperolehnya. Akibat dari anggapan itu banyak proyek-proyek pembangunan yang ditujukan untuk rakyat, tetapi salah alamat, tidak memecahkan masalah, dan bahkan merugikan rakyat. Bias ini melihat masalah sebagai objek dan bukan subjek pembangunan.

Bias ketujuh, berkaitan dengan di atas, adalah bahwa orang miskin karena bodoh dan malas. Dengan demikian, cara menanganinya haruslah bersifat paternalistik seperti memperlakukan orang bodoh dan malas, dan bukan memberi kepercayaan. Dengan anggapan demikian, masalah kemiskinan dipandang lebih sebagai usaha sosial (*charity*) dan bukan usaha penguatan ekonomi.

Bias kedelapan, adalah ukuran efisiensi pembangunan yang salah diterapkan. Misalnya ICOR, diartikan bahwa investasi harus selalu diarahkan pada yang segera menghasilkan bagi pertumbuhan. Padahal upaya pemberdayaan masyarakat akan menghasilkan pertumbuhan, bahkan merupakan sumber pertumbuhan yang lebih lestari (*sustainable*), tetapi umumnya dalam kerangka waktu (*time frame*) yang lebih panjang. Anggapan yang demikian beranjak dari konsep pembangunan yang sangat bersifat teknis dan tidak memahami sisi sosial budaya dari pembangunan dan potensi yang ada pada rakyat sebagai kekuatan pembangunan.

Bias kesembilan, adalah anggapan bahwa sektor pertanian dan pedesaan adalah sektor tradisional, kurang produktif, dan memiliki masa investasi yang panjang, karena itu kurang menarik untuk melakukan investasi modal besar-besaran di sektor itu. Berkaitan dengan itu, bermitra dengan petani dan usaha-usaha kecil di sektor pertanian dan pedesaan dipandang tidak menguntungkan dan memiliki resiko tinggi. Anggapan ini juga telah mengakibatkan prasangka dan menghambat usaha untuk secara sungguh-sungguh membangun usaha pertanian dan usaha kecil di pedesaan.

Bias kesepuluh, berkaitan dengan di atas adalah ketidakseimbangan di dalam akses kepada sumber dana. Kecenderungan menabung pada rakyat, yang cukup tinggi di Indonesia seperti tercermin pada perbandingan tabungan masyarakat dengan PDB (di atas 30%, termasuk salah satu tingkat tertinggi di dunia), acapkali terasa tidak seimbang dengan kebijaksanaan investasi melalui sektor perbankan yang lebih terpusat pada investasi besar, dan sebagian cukup besar di antaranya untuk investasi di sektor properti yang bersifat sangat spekulatif.

Kegiatan investasi makin cenderung terpusat di perkotaan, di sektor industri yang justru banyak disubsidi dan diproteksi, yang akibatnya juga mendorong urbanisasi. Pengalaman Taiwan (dan Jepang sebelumnya) menunjukkan bahwa investasi di wilayah pedesaan dapat meningkatkan pertumbuhan dan sekaligus pemerataan yang menyebabkan ekonominya menjadi kukuh.

Adanya bias dari pemberdayaan di atas dalam pandangan AM Saefuddin (2001) menimbulkan dampak ketidakberdayaan masyarakat (*mustadhafin*) dalam hasil-hasil pemberdayaan, yakni:

1. Terciptanya masyarakat dhuafa.

Yakni kelompok masyarakat yang tidak memperoleh hak-hak azasinya, baik hak sipil, hak politik, hak kebudayaan maupun hak keberagaman. Mereka adalah kelompok yang tertindas, atau ditindas oleh rezim, dan ini sering muncul pada kasus-kasus seperti pemerkosaan hak-hak azasi manusia (HAM), penggusuran tanah/rumah untuk/atas nama pembangunan, pemutusan hubungan kerja sepihak, dan lain-lain kasus ketidakadilan.

Orsospol, ormas, dan LBH serta LSM terpenggil untuk melakukan aksi pemihakan dan pembelaan (*advokasi*) terhadap kaum dhuafa ini, meski selalu harus berhadapan dengan pihak rezim, yang ditempuh secara konstitusi/peraturan perundangan yang berlaku, aksi struktural, dan kegiatan-kegiatan kultural

lainnya. Ormas lama dan baru, ratusan LBH, dan ribuan LSM bangkit. Posisi tawar kaum tertindas ini dapat diperkuat melalui peningkatan kesadaran hukum dan status kesejahteraan ekonominya.

2. Merebaknya masyarakat fugara.

Yakni kelompok masyarakat yang menderita juga karena mereka tidak memperoleh kesempatan untuk memasuki lapangan kerja, baik kerja mandiri berwirausaha, atau menjadi buruh/karyawan/pegawai di lembaga-lembaga pemerintah dan swasta, alias menganggur. Ada pengangguran penuh (*full unemployed*) dan setengah menganggur (*disquished unemployed*).

Menurut Bappenas (pembangunan dalam angka, 2004) data separuh pengangguran masih tetap tinggi, yakni 36,5% (2001); 36,6% (2002); dan 39,3% (2003) dari total angkatan kerja. Pengangguran terbuka pun makin meningkat, yakni 1,7% (2000) menjadi 3,2% (2003) dan 4,4% (2004) dari angkatan kerja, dan bahkan menurut SAKEMAS terbaru telah naik lagi menjadi 12,3%. Sedangkan pengangguran terdidik yakni para lulusan perguruan tinggi telah pula meningkat, yakni dari 1,8% (1980) menjadi 6,7% (1990). Apabila kita mengetahui adanya kebijaksanaan pemerintah untuk tidak menerima pegawai negeri baru, (*zero growth*) kecuali untuk mengganti yang pensiun atau meninggal.

3. Bertambahnya jumlah masyarakat miskin.

Yakni kelompok masyarakat yang tidak memperoleh distribusi pendapatan secara adil, sehingga pelapisan masyarakat menjadi ada yang sangat kaya sampai yang sangat miskin atau di bawah garis kemiskinan.

BPS menetapkan kriteria garis kemiskinan yang dipakai sebagai argumen untuk penanggulangan ialah sebagai berikut:

- a. Garis kemiskinan masyarakat 'rural' yang tinggal di desa yakni bila pendapatan per kapita per tahun sama dengan atau di bawah setara 240 kg beras.
- b. Garis kemiskinan masyarakat 'suburban' yang di kecamatan yakni dengan pendapatan perkapita per tahun sama dengan atau di bawah setara 360 kg beras.
- c. Garis kemiskinan masyarakat 'urban' yang di kota-kota yakni dengan pendapatan perkapita per tahun sama dengan atau di bawah setara 480 kg beras.

Masyarakat miskin tersebut hidup di kantong-kantong kemiskinan sejak di desa terpencil hingga kota metropolitan, yang dalam bahasa program dikenal sebagai desa-desa tertinggal. Semua ketiga lapisan masyarakat tak berdaya di atas pada umumnya terbentuk oleh 'keberhasilan' pertumbuhan ekonomi, dan disebabkan oleh beberapa faktor, yakni:

- (a) Penyebab struktural, yakni masalah ketidakadilan, di mana para penguasa memihak pada yang kuat termasuk pasar.
- (b) Penyebab kultural, yakni pasrah yang pasif.
- (c) Penyebab natural atau alamiah, adalah keadaan alam dan iklim serta geografis yang sulit 'ditaklukkan' oleh IPTEK.
- (d) Penyebab moral, yakni dekadensi moral manusia akibat gencarnya arus komunikasi dan informasi negatif yang membanjiri rumah-rumah mikro dan makro sampai ke pusat-pusat media atau pelayanan umum.

D. Prospek HAM dalam Otonomi Daerah

Runtuhnya rezim Orde Baru memunculkan semangat reformasi sistem pemerintahan RI yang awalnya cenderung sentralistik ke arah yang lebih desentralistik. Salah satu perubahan yang sangat

strategis adalah adanya perubahan dalam sistem pemerintahan daerah melalui pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menggantikan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.

Pemberlakuan undang-undang baru tersebut memberikan kepada daerah, kekuasaan penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah secara utuh dan bulat, khususnya kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam kerangka Negara Kesatuan RI.

Beberapa karakteristik legal yang tampaknya perlu dipahami oleh masyarakat luas dengan adanya otonomi daerah antara lain adalah:

1. Meletakkan otonomi daerah sebagai wujud pengakuan kedaulatan rakyat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas daerah tertentu dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.
2. Daerah Otonom Kabupaten dan Kota tidak lagi merangkap sebagai wilayah administrasi pusat, sehingga tidak lagi ada perangkapan jabatan Kepala Daerah dan sekaligus Kepala Wilayah.
3. Menempatkan seluruh kewenangan pemerintahan pada Daerah Kabupaten dan Kota yang lebih dekat dengan masyarakat, kecuali kewenangan-kewenangan tertentu yang ditetapkan sebagai kewenangan Provinsi dan kewenangan Pusat. Kewenangan Provinsi terbatas pada bidang-bidang yang bersifat lintas Daerah Kabupaten/Kota, atau kewenangan yang belum dapat dilaksanakan

oleh Daerah/Kota. Kewenangan Pusat antara lain meliputi lima bidang strategis, yaitu politik luar negeri, agama, ekonomi moneter, pertahanan dan keamanan, dan hukum/peradilan.

4. Tidak ada hubungan hirarki antara daerah otonom Kabupaten dan Kota dengan daerah otonom Provinsi. Jadi Daerah otonom Kabupaten/Kota bukanlah bawahan daerah otonom Provinsi.
5. Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD setempat. Artinya Kepala Daerah wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran, dan akhir masa jabatan.
6. Kedudukan keuangan daerah otonom menjadi lebih kuat dengan adanya desentralisasi fiskal, di mana daerah tidak lagi mendasarkan pengelolaan keuangannya kepada ketentuan alokasi dari Pusat, melainkan memiliki otonomi penuh untuk mengelola keuangan daerah dengan kewajiban melaporkannya kepada DPRD, sebagai bentuk akuntabilitas.
7. Struktur perangkat pemerintahan daerah tidak lagi seragam, melainkan boleh bervariasi sesuai dengan potensi dan keanekaragaman daerah. Sedangkan Kecamatan dan Kelurahan tidak lagi merupakan perangkat pemerintahan wilayah tetapi menjadi perangkat daerah otonom.
8. Pengawasan oleh Pusat lebih bersifat preventif daripada represif, sehingga terdapat keleluasaan bagi daerah untuk melaksanakan otonominya tanpa campur tangan Pusat, kecuali jika ternyata terdapat kebijakan daerah yang bertentangan dengan kebijakan nasional atau yang lebih tinggi.

Beberapa kendala pelaksanaan HAM dalam otonomi daerah, yang antara lain adalah :

1. Partisipasi masyarakat rendah.

Sebagian, besar masyarakat kabupaten/kota mempunyai persepsi bahwa otonomi daerah merupakan persoalan pemerintah daerah. Kondisi seperti ini berakibat pada rendahnya partisipasi masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah menjadi rendah. Salah satu akibatnya adalah, dalam perencanaan dan persiapan pemerintah kabupaten sibuk sendirian, dan kurang mendapat dukungan atau kontrol dari masyarakat.

Masyarakat tidak peduli pemerintah siap atau tidak, cenderung menunggu dan melihat apa yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Bagi masyarakat, yang penting ada perubahan pada kinerja pemerintah sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang lebih baik dan murah. Sikap menunggu ini akan sangat mengganggu pelaksanaan otonomi daerah karena sesungguhnya pelaksanaan otonomi daerah akan sangat diuntungkan dengan adanya partisipasi masyarakat.

Permasalahan ini juga ditemukan oleh penelitian, yang antara lain berbunyi:

"The implementation of regional autonomy must include the involvement of wider circle of participation outside the boundary of government and the bureaucracy. The responsibility of local communities in each autonomous region must also taken into account, so that government and the community share responsibility for successful implementation of regional autonomy. This implies that the implementation of regional autonomy will be a long-term process, which must be widely understood not only by local government but also by civil society."

2. Sikap dan mentalitas aparaturnya Pemda

Sikap mentalitas aparaturnya pemerintahan daerah merupakan salah satu kunci penting keberhasilan pelaksanaan kebijakan

otonomi daerah, karena merekalah ujung tombak dan eksekutor program tersebut.

Ada gejala cukup menonjol pada hampir semua pemerintah kabupaten bahwa sikap dan mentalitas aparaturnya baik eksekutif maupun legislatif masih menyisakan pengaruh pemerintah yang sentralistik, sehingga mereka lebih baik menunggu dan kurang berani mengambil inisiatif dan prakarsa untuk melaksanakan fungsi keotonomian daerahnya. Kondisi ini sudah tentu tidak menguntungkan pelaksanaan otonomi daerah, karena kepeloporan aparaturnya pemerintahan daerah mutlak diperlukan.

Di samping itu, ada dua pandangan lain yang tampaknya juga mendukung dua hasil penelitian tersebut di atas, yang datangnya dari Muadim Bisri, SH, Sag. Dalam makalahnya yang berjudul "*Melacak Problematika Otoda*".

Pertama, otonomi daerah dicurigai sebagai proses transformasi kolusi, korupsi, dan nepotisme ke tingkat daerah, ini juga ternyata terbukti. Banyaknya anggaran belanja daerah yang tidak jelas serta melimpahnya permintaan fasilitas kesejahteraan para eksekutif maupun legislatif tingkat daerah merupakan bukti yang nyata.

Kedua, kendala yang muncul berikutnya adalah rendahnya kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia (SDM). Perda-perda yang ditelorkan sebagai konsekuensi dari perubahan pola anggaran proyek dan program telah menimbulkan kekhawatiran baru, karena ternyata di daerah tingkat I dan II masih minim staf ahli di bidang keuangan dan manajemen yang diperlukan (Bisri, 2002).

Mencermati permasalahan di atas, maka apa yang sekiranya harus dilakukan oleh daerah dalam menghadapi otonomi ini. Adhitya Wardono dan Asep Mulyana dalam makalah yang disampaikan di Frankfurt, berjudul "*Sumberdaya Padat Otak dan Otonomi Daerah*" mengutip buah pikiran seorang ekonom Friedrich List yang mengemukakan konsep Pendekatan Tenaga Produktif.

Rekomendasinya adalah kemakmuran suatu daerah (bangsa) bukan disebabkan oleh akumulasi harta dan kekayaan, melainkan dengan cara membangun lebih banyak tenaga yang produktif. Dengan pendekatan ini akan terjadi kekuatan swadaya setempat yang mampu menunjang kemakmuran ekonomi suatu daerah atau bangsa.

Yang dimaksud oleh *Friedrich List* dengan Tenaga Produktif adalah karya kreatif, inovatif, pemahaman atas kekuasaan dan karya hukum, hak dan kewajiban masyarakat, efektivitas penyelenggaraan pemerintah, ilmu dan kebudayaan, dan sikap terhadap hak asasi manusia serta mentaati norma agama. (Wardono dan Mulyana, 2001).

E. Kebebasan Manusia

Mengingat masa kalam Orde Baru yang sering disebut "orde pembangunan", membuat pedih. Timbul pertanyaan mengganjal, apakah pembangunan akan selalu membawa destabilisasi? Sebuah proses yang mengakibatkan disparitas sosial-ekonomi membesar akibat laju modernisasi dan industrialisasi, serta menguntungkan sebagian kecil masyarakat? Timbul pula pertanyaan yang menggelisahkan, apakah sebuah ketakterhindaran (*inevitability*) historis, pembangunan selalu mengorbankan kebebasan manusia?

Rasanya masih seperti kemarin, jargon pembangunan begitu "suci" sehingga atas namanya menjadi "sahih" merampas hak-hak asasi manusia. Tentu belum kering dari ingatan, berbagai kasus yang mentorpedo rasa keadilan seperti Kedung Ombo, Nipah, dan berbagai penggusuran yang mengatasnamakan "pembangunan". Berkecamuk pertanyaan, apakah untuk mencapai kesejahteraan harus selalu ada "tumbal"?

Pembangunan bukanlah proses yang dingin dan menakutkan dengan mengorbankan darah, keringat serta air mata, *at all cost*.

Pembangunan adalah sesuatu yang "bersahabat". Pembangunan, seharusnya merupakan proses yang memfasilitasi manusia mengembangkan hidup sesuai dengan pilihannya (*development as a process of expanding the real freedoms that people enjoy*).

Bila manusia mampu mengoptimalkan potensinya, maka akan bisa maksimal pula kontribusinya untuk kesejahteraan bersama. Dengan demikian, kemakmuran sebuah bangsa dicapai berbasiskan kekuatan rakyat yang berdaya dan menghidupinya. Penyebab dari langgengnya kemiskinan, ketidakberdayaan, maupun keterbelakangan adalah persoalan aksesibilitas. Diakibatkan keterbatasan akses, manusia mempunyai keterbatasan (bahkan tak ada) pilihan untuk mengembangkan hidupnya. Akibatnya, manusia hanya menjalankan apa yang terpaksa dapat dilakukan (bukan apa yang seharusnya bisa dilakukan).

Dengan demikian, potensi manusia mengembangkan hidup menjadi terhambat dan kontribusinya pada kesejahteraan bersama menjadi lebih kecil. Aksesibilitas yang dimaksud adalah terfasilitasinya kebebasan politik, kesempatan ekonomi, kesempatan sosial (pendidikan, kesehatan, dan lain-lain), transparansi, serta adanya jaring pengaman sosial.

Penyelab kemiskinan adalah akibat ketiadaan akses yang dapat menunjang pemenuhan kehidupan manusiawi. Pada dimensi ekonomi, akibat distribusi akses sumber daya ekonomi yang tak merata menyebabkan rakyat miskin tak dapat mengembangkan usaha produktifnya. Pada dimensi politik, akibat rakyat miskin sangat sulit mengakses dan terlibat berbagai kebijakan publik, maka kebijakan tersebut tak menguntungkan mereka.

Kesejahteraan akan tercapai, yaitu melaiui kebebasan sebagai cara dan tujuan (*Development as Freedom*). *Freedom* merupakan kebebasan dari rasa tak berdaya, rasa ketergantungan, rasa cemas, rasa keharusan untuk mempertanyakan apakah tindakan-tindakan mereka diizinkan atau tidak diizinkan oleh yang lebih tinggi

ataupun adat kebiasaan (misalnya: patriarki, sikap nrimo, dan lain-lainnya). Untuk memecahkan hal tersebut, diperlukan aspek emansipatoris. Yaitu aspek pembebasan masyarakat dari struktur-struktur yang menghambat, sehingga memungkinkan masyarakat memperkembangkan kemampuan atas dasar kekuatan sendiri (*self reliance*). Dengan demikian, terfasilitasilah kemanusiaan yang penuh dan sanggup mengungkapkan diri (*humanitas expleta et eloquens*).

Pembangunan, dengan demikian berarti merangsang suatu masyarakat sehingga gerak majunya menjadi otonom, berakar dari dinamika sendiri dan dapat bergerak atas kekuatan sendiri. Tidak ada model pembangunan yang berlaku universal. Dalam jangka panjang, suatu pembangunan tak akan berhasil dan bertahan, jika pembangunan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai dasar yang dianut masyarakat.

Selama Orde Baru, secara sadar maupun tak sadar, telah terjadi "kesalahan" besar yang dibuat bersama-sama. Dan tahun ke tahun, lembaran buku GBHN dan Pelita yang dicanangkan pemerintah makin tebal. Masyarakat profesi, para pakar maupun berbagai organisasi masyarakat, berlomba-lomba merumuskan berbagai persoalan, lalu diserahkan pada pemerintah.

Dengan demikian, masyarakat telah "menyerahkan" kemandirian yang dimiliki, sehingga pemerintah semakin memiliki kekuatan, legitimasi, dan kedaulatan untuk melakukan berbagai hal (bahkan menjadi leviathan). Tragisnya, masyarakat merasa lega karena tak mengerjakan apa-apa, sebab semuanya telah diserahkan pada pemerintah. Meski sebenarnya, telah "melumpuhkan" diri sendiri.

Pemerintah yang makin percaya diri, lalu merumuskan berbagai program dan proyek untuk dikerjakan. s (baca: penelitian pesanan) lalu dikerjakan oleh para "intelektual tukang" maupun konsultan asing, untuk mengkreasi dan menjustifikasi urgensi

adanya berbagai proyek. Lalu, utang pun digelontorkan. Berbagai proyek tiba-tiba bertebaran. Masyarakat pun melalui desas-desus akhirnya mengetahui dan mahfum, siapa di balik proyek. Tentu, tak jauh dari lingkaran kekuasaan.

Sebagai sebuah proyek, tentu mempunyai batas waktu. Dan akhirnya, dengan berakhirnya berbagai proyek dan usailah sudah semuanya. Dalam waktu singkat, berbagai proyek yang ada terbengkalai. Rakyat yang tak dilibatkan dalam proses, meski proyek tersebut "ditujukan" untuk mereka, namun akibat tak ada rasa memiliki, rakyat pun tak peduli.

Begitulah, secara umum kondisi rakyat Indonesia menjadi lemah, terlemahkan, dan dilemahkan. Keberdayaan rakyat (*civil society*), lalu tertinggal. Namun, apakah rakyat benar-benar mengalami kelumpuhan sepenuhnya? Agaknya tidak. Krisis ekonomi, justru menunjukkan "kedigdayaan" rakyat.

Pukulan krisis, membuat pertumbuhan ekonomi merosot -13,7%, padahal tahun sebelumnya tumbuh +4,9%. Dengan kata lain, dalam satu tahun ekonomi Indonesia anjlok -18,6%. Namun tahun kemudian, ekonomi nasional telah tumbuh 4,8% (2005). Anehnya, pada masa itu sedang terjadi *capital flight* sekitar \$ 10 miliar per tahun, usaha-usaha besar ambruk, sedangkan investasi asing tak mau masuk akibat situasi sosial politik yang belum menentu.

Fenomena ini tentu membingungkan penganut ekonomi ortodoks, sebab dalam hitungan makro ekonomi mereka, hal ini tak mungkin terjadi. Dan akhirnya disadari, usaha-usaha ekonomi rakyat yang sering disebut usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) ternyata telah menyelamatkan Indonesia dari keterpurukan krisis. "Investasi ekonomi rakyat" (*underground economy*) yang kerap dipandang dengan sebelah mata, ternyata justru menunjukkan kekuatannya.

Babakan sejarah yang pahit itu, kini secara berangsur telah ditinggalkan. Setidaknya, babakan itu menyadarkan bahwa orientasi *production centered development* yang menekankan pertumbuhan, investasi asing dan haus akan utang luar negeri, ternyata memiliki banyak kelemahan. Kue pembangunan ternyata hanya dikuasai sebagian kecil masyarakat, sementara kesenjangan melebar, dan pembangunan pun rapuh tak berakar (*bubble economy*).

Tujuan pembangunan adalah tercapainya kesejahteraan bersama, maka cara untuk mencapainya pun seharusnya melalui upaya-upaya pencapaian kesejahteraan bersama. Cara sudah seharusnya konsisten dengan tujuan yang ingin dicapai. Untuk mencapai demokrasi, tak ada jalan lain kecuali memakai cara-cara yang demokratis. Demikian pula, untuk mencapai kehidupan yang manusiawi, tentu harus dicapai dengan cara yang manusiawi pula.

Memfokuskan diri pada kesejahteraan rakyat, tentunya harus melalui jalan dari pembangkitan kekuatan rakyat itu sendiri atau dalam terminologi Korten disebut *people centered development*. Produksi juga merupakan bagian penting dalam pendekatan ini, namun bukan tujuan utama.

Ikhwal menetapkan tujuan utama (*goal*), merupakan hal strategis yang tidak netral dan bebas nilai, sebab akan mempengaruhi paradigma (*mindset*) berpikir, metodologi dan pengorganisasian pencapaian tujuan. Pendekatan *people centered development*, menekankan pertumbuhan manusia (aktualisasi potensi manusia), pemerataan, keberlanjutan (*sustainability*), dan semangat kemandirian masyarakat sendiri.

Kini kita menghadapi persoalan konkret. Usaha-usaha besar, karena mendapat berbagai privilese tumbuh dengan cepat, namun kemudian ambruk. Usaha-usaha ekonomi rakyat, memang terbukti mampu menyelamatkan ekonomi Indonesia dari krisis, namun

tetap berjalan tertatih-tatih karena keterbatasan akses. Begitulah, dengan segala kekuatan dan kelemahannya, setidaknya kedua modal itulah yang kini kita miliki.

Menyadari adanya dua modal tersebut, perlu ada transformasi agar kedua sektor usaha tersebut bisa berkembang (*dual track*), yaitu melalui pemberian akses dan peluang yang sama pada kedua sektor usaha tersebut. Dengan cara demikian, sektor usaha besar yang hidup dari kronisme, rente ekonomi dan fasilitas, mau tak mau harus berkompetisi secara sehat, sebab bila tidak akan jatuh.

Sementara usaha besar yang berusaha secara wajar dan kompetitif, akan bisa terus berkembang. Sedangkan untuk usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), agar bisa memanfaatkan berbagai akses dan peluang yang ada, diperlukan pula adanya upaya peningkatan kapasitas (*capacity building*).

Perlu disadari, akibat adanya "dualisme ekonomi" sektor kecil ini tak memiliki kemampuan untuk memanfaatkan berbagai institusi modern. Bahkan seringkali, sektor modern justru makin meminggirkan mereka. Salah satu institusi modern yang sangat sulit diakses oleh UMKM, adalah perbankan.

Meski memobilisasi tabungan dari masyarakat luas, namun pelayanan pembiayaan bank lebih dimanfaatkan sektor besar. Akibatnya, acapkali institusi modern ini justru meningkatkan adanya kesenjangan. Oleh sebab itu, perlu dikembangkan berbagai institusi modern yang dimodifikasi sedemikian rupa, sehingga dapat kompatibel dengan nilai-nilai dan budaya setempat agar dapat dimanfaatkan oleh masyarakat banyak secara luas.

Dengan berbagai keterbukaan dan peluang, di mana masyarakat mempunyai kebebasan untuk memilih, maka masyarakat dapat mengembangkan berbagai potensi produktif mereka. Dengan demikian, pembangunan akan berkembang secara dinamis berdasar kekuatan masyarakat sendiri. Bila masyarakat telah

tumbuh dan berdaya, maka pembangunan akan berurat berakar (*rooted*) pada rakyat, sehingga makin kuat dan kokoh menyangga bangsa ini.

Ada berbagai cara bagaimana manusia memberikan makna damai dalam hidupnya. Bagi orang yang beriman pada Tuhan dan kehidupan akhirat, tentunya imannya akan memacu untuk berprestasi dalam melayani Tuhan, yang antara lain berupa pelayanan menolong hamba-hamba-Nya (Iqbal, 1934).

Dalam kajian spiritualitas, ada dua hal yang mengisi pikiran damai manusia dengan kekaguman dan kemasgulan yang selalu bertambah besar jika kita semakin sering memikirkannya, yakni langit yang penuh bintang di atas dan hukum moral di dalam hati nurani (Hidayat, 1998;249).

Bintang di langit memberikan gairah dan cahaya pada intelek untuk merenungkan kebesaran dan keindahan alam raya, sedangkan hati nurani memberikan cahaya untuk menjalani hidup yang bermoral, yang membedakan dunia manusia dan dunia lainnya.

Allah SWT berfirman,

"Manusia haruslah suatu makhluk moral, agar mampu menuntun dan memimpin kehidupan moral serta melakukan perjuangan moral". (QS,67-2 dan QS.11;7).

The post industrial society, suatu masyarakat yang telah mencapai tingkat kemakmuran material sedemikian rupa dengan perangkat teknologi yang serba mekanis dan otomatis, mengapa mereka tidak mendapatkan kebahagiaan hidup bahkan lebih jauh kian dihindangi rasa cemas akibat kemewahan hidup yang diraihnya, adalah karena integritas kemanusiaannya tereduksi, lalu terperangkap pada jaringan sistem rasionalitas teknologi yang sangat tidak human (Arkoun, 1994;78). Akibatnya manusia dilanda kehampaan spiritual yang mampu memenuhi kebutuhan pokok

manusia dalam aspek nilai-nilai transenden, satu kebutuhan vital yang hanya bisa digali dari sumber wahyu ilahi.

Bagai cahaya, visi dan kesadaran spiritualitas keagamaan mampu menembus kabut kegelapan yang menghalangi pandangan mata sehingga realitas yang lebih jauh dan lebih hakiki tidak tampak. Dalam pandangan Al-Qur'an kesadaran spiritualitas terhimpit erat dengan kesadaran kemanusiaan.

Makin tinggi kesadaran keberagamaan seseorang, mestinya makin tinggi juga kualitas kemanusiaannya. Sebagaimana dicontohkan oleh Rasulullah Muhammad SAW, Mi'rajnya Mukmin bukanlah sebuah upaya pendakian spiritual untuk berpaling dari tanggung jawab kemanusiaan, melainkan justru agar bisa terjalin kontak antara kehendak suci di langit dan orientasi manusia di bumi.

Untuk memelihara dan mengintensifkan jalinan organik ini salah satu cara yang ditempuh seorang mukmin ialah melakukan shalat dan dzikir. Shalat dan dzikir bisa dilihat sebagai institusi iman di mana sebuah keyakinan dan orientasi keilahian diterjemahkan dan dikaitkan dengan orientasi praksis untuk menciptakan salam di antara sesama manusia.

Rasulullah SAW bersabda;

"Sesungguhnya kedudukan shalat itu dalam agama laksana kedudukan kepala dalam tubuh" (Yafie, 1997:203).

Dengan demikian, rentangan spektrum ilahi di satu sisi dan spektrum kemanusiaan di sisi yang lain secara metafisis tidaklah tepat jika diletakkan dalam perspektif ruang sebagaimana ruang yang kita pahami dalam hidup keseharian. Tetapi keduanya menyatu dalam sebuah kesadaran, sehingga perilaku kemanusiaannya memuat kualitas ilahi (Mulkhan, 1995).

Pada level itu menurut manusia barangkali kita bisa menamakannya 'kesatuan gerak', yaitu gerakan keilahian (sebagai

substansi) dan sekaligus juga gerakan kemanusiaan (sebagai simbolitas transenden).

Perilaku yang bersifat ilahi berakar pada kesadaran batin, sebagaimana disebutkan Al-Qur'an surat al-Ra'ad/13:11 bahwa:

"Pertolongan Allah untuk mengubah nasib satu kaum itu akan tiba ketika mereka terlebih dahulu berhasil mengubah situasi kejiwaan batin mereka."

Artinya tanpa adanya kesadaran, kesanggupan dan sikap batin untuk meyakini dan meraih Realitas Tertinggi, yang gaib dan berada di luar jangkauan indera dan rasio, maka betapa pendeknya dan betapa kecilnya apa yang bisa diberikan dunia materi itu terhadap tuntutan manusia yang jangkauan hidupnya menerobos dinding-dinding materi.

Menurut para sufi, jasad manusia hanyalah alat, perkakas atau kendaraan bagi rohani dalam melakukan aktivitasnya. Manusia pada hakekatnya bukanlah jasad lahir yang diciptakan dari unsur-unsur materi, akan tetapi rohani yang berada dalam dirinya yang setalu mempergunakan tugasnya.

Karena itu, pembahasan tentang jasad tidak banyak dilakukan dibandingkan pembahasan tentang ruh (*al-ruh*), jiwa (*al-nafs*), akal (*al-'aql*) dan atau hati nurani atau jantung (*al-qalb*).

Bila ridla Tuhan tidak lagi menjadi pusat orientasi manusia, kualitas motivasi kehidupan lalu menjadi rendah, dan bisa jadi manusia akan terperangkap dalam posisi bermusuhan melawan alam, dan pasti manusia akan dalam posisi yang kalah.

Justru dengan menjadikan Tuhan sebagai tujuan akhirnya, ia akan terbebaskan dari derita alienasi, karena Tuhan adalah persona yang Maha Hadir (*omnipresent*) dan Maha Mutlak.

Eksistensi yang maha relatif akan lenyap ke dalam eksistensi yang absolut. Keyakinan dan perasaah akan kemahadiran Tuhan inilah yang akan memberikan kekuatan, pengendalian dan

sekaligus kedamaian hati seseorang, sehingga yang bersangkutan senantiasa berada dalam orbit Tuhan, bukannya putaran dunia yang tak jelas lagi ujung pangkalnya.

Spiritual sejati adalah kekuatan yang dapat meningkatkan energi lain secara sehat, sehingga tidak berbenturan dengan akal pikiran, nurani, dan etika sosial. Sehingga ada korelasi antara daya jasmani (fisik), daya nafsani (psikis) dan daya nurani (spiritualitas).

Kesempurnaan hakikat manusia (nafs insaniyah) ditentukan oleh hasil perjuangan antara hati nurani dan hati dhulmani. Inilah yang dimaksud dengan firman Allah yang artinya:

"Sesungguhnya beruntunglah orang-orang yang mensucikan jiwa mereka, dan rugilah orang yang mengotorinya." (QS. 91:8-9).

Hati nurani bagaikan cermin, sementara pengetahuan adalah pantulan gambar realitas yang terdapat di dalamnya. Jika cermin hati nurani tidak bening, hawa nafsunya yang tumbuh.

Sementara ketaatan kepada Allah serta keterpalingan dari tuntutan hawa nafsu itulah yang justru membuat hati-nurani bersih dan cemerlang serta mendapatkan limpahan cahaya dari Allah SWT.

Allah melimpahkan cahaya pada dada seseorang, tidaklah karena mempelajarinya, mengkajinya, ataupun menulis buku, tetapi dengan bersikap asketis terhadap dunia, menghindarkan diri dari hal-hal yang berkaitan dengannya, membebaskan hati nurani dari berbagai pesonanya, dan menerima Allah segenap hati.

Dan barangsiapa memiliki Allah niscaya Allah adalah miliknya. Setiap hikmah muncul dari hati nurani, dengan keteguhan beribadat, tanpa belajar, tetapi lewat pancaran cahaya dari ilham Ilahi.

Hati atau sukma dhulmani selalu mempunyai keterkaitan dengan nafs atau jiwa nabati dan hewani. Itulah sebabnya ia selalu menggoda manusia untuk mengikuti hawa nafsunya.

Kesempurnaan manusia (*nafs nathiqah*), tergantung pada kemampuan hati-nurani dalam pengendalian dan pengontrolan hati dhulmani manusia.

BAB V

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG HAK AZASI MANUSIA

A. Kebijakan Pemerintah

Secara umum pembangunan hukum terdiri dari dua bagian yaitu Hukum Publik dan Hukum Privat. Hukum publik terdiri dari: Hukum Pidana, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi, Hukum Internasional, Hukum Lingkungan, Hukum Sosial Ekonomi. Sedangkan Hukum Perdata terdiri dari. Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Perjanjian, Hukum Dagang, Hukum Perdata Internasional.³⁷

Dalam perkembangan negara menuju ke negara kesejahteraan campur tangan pemerintah dalam kehidupan kemasyarakatan-kenegaraan bertambah dalam dan jauh. Sehingga bagian-bagian yang termasuk hukum perdata masuk kedalam hukum administrasi, misalnya Hukum Agraria dan Hukum Perburuhan.³⁸

Hukum perburuhan merupakan hukum yang mengatur antara pihak buruh dan majikan.³⁹ Sehingga sifat kaidah hukumnya

37 SF. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrative di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997. Hlm 167.

38 Satjipto Raharjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996. Hlm. 75. Lihat juga Bachan Mustofa. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1990.

39 Dalam KUHP Perdata ketentuan mengenai kewajiban pekerja diatur dalam pasal 1603, 1603a, 1603b dan 1603c. KUHP Perdata yang intinya menjelaskan bahwa pekerja wajib melakukan pekerjaan; mentaati aturan atau petunjuk majikan; dan jika pekerja melakukan perbuatan yang merugikan wajib membayar ganti rugi dan denda. Sedangkan kewajiban majikan adalah untuk

terutama bersifat keperdataan dan tertuang dalam bentuk peraturan perusahaan atau perjanjian kerja.

Dengan perkembangan negara hukum dalam arti luas atau negara kesejahteraan semakin banyak turut campur tangan negara dalam berbagai hal, termasuk dalam hubungan industri dan ketenagakerjaan. Sejalan dengan campur tangan pemerintah dalam hubungan industrial maka hukum perburuhan berkembang pula menjadi hukum yang mengandung banyak aspek publik atau Hukum Administrasi Negara.

Dengan demikian, terjadi pergeseran hukum perburuhan dari bagian hukum perjanjian kerja, perjanjian perburuhan atau peraturan perusahaan. Aspek publiknya dapat dilihat pada adanya pengaturan pemerintah dalam ketenagakerjaan, misalnya dalam hal perlindungan terhadap pekerja dari kesewenang-wenangan pengusaha.

Terjadinya pergeseran hukum perburuhan dari sifat perdata ke sifat publik (hukum administrasi) ini sangat dipengaruhi oleh perkembangan konsep negara hukum ke negara hukum kesejahteraan.

Dalam negara hukum kesejahteraan peranan pemerintah dalam mengatur kehidupan sosial warga negara/masyarakat semakin besar. Peranan negara dalam kesejahteraan selain menjaga keamanan pemerintah juga mengatur bagaimana supaya warga negara hidupnya makmur dan sejahtera.

Hal di atas tercermin dan pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menjamin warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan kehidupan yang layak. Ketentuan ini selanjutnya diaktualisasikan dalam ketentuan-ketentuan tentang Hukum Ketenagakerjaan, khususnya mengatur hubungan antara majikan/pengusaha dengan

memberikan cuti/istirahat secara teratur, mengurus, perawatan dan pengobatan bagi pekerja yang bertempat tinggal di rumah majikan (pasal 1602a KUHP Perdata); majikan juga berkewajiban memberikan surat keterangan (pasal 1602a KUHP Perdata); dan kewajiban membayar upah.

pekerja di dalam hubungan kerja untuk melindungi para pihak, dalam hal ini pekerja dan pengusaha.

Adanya campur tangan pemerintah pada kehidupan warga negara ini sudah merupakan keharusan karena di dalam negara kesejahteraan kehidupan warga negara merupakan pangkal utama dalam pembangunan.⁴⁰

Pemerintah seyogyanya memediasi rakyatnya dalam menentukan kesejahteraan dan kemakmurannya sehingga rakyat memiliki pilihan rasional dalam memilih kehidupannya sendiri.

Sebagaimana dikemukakan oleh Syafrudin,⁴¹ bahwa penduduk di negara manapun merupakan sentral fokus, merupakan perhatian utama dari pada negara dan lembaga masyarakat karena negara sendiri didirikan untuk manusia dan dipergunakan juga oleh manusia dalam masyarakat. Jadi manusia itu merupakan sentral fokus hukum, perhatian utama dari masalah pemerintahan dan pembangunan manusia seutuhnya yang dibang'ın ialah manusia, kita tahu bahwa pembangunan itu tidak hanya fisik.⁴²

Dalam hukum Administrasi negara dikenal beberapa azas, salah satu azasnya adalah alas kebebasan yaitu kebebasan yang diberikan kepada badan-badan administrasi negara untuk

40 Dalam konsep pembangunan yang berpusat pada rakyat, Camer mengidentifikasi tiga tema penting yang dianggap sangat menentukan bagi konsep perencanaan pembangunan: 1) penekanan pada dukungan dan pembangunan usaha-usaha swadaya kaum miskin guna menangani kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri. 2) kesadaran bahwa kendatipun sector modern merupakan sumber utama bagi pertumbuhan ekonomi nyang konvensional, tetapi sector tradisional menjadi sumber utama bagi kehidupan sebagian besar rumah tangga miskin. 3) kebutuhan adanya kemampuan kelembagaan yang baru dalam usaha membangun kemampuan para penerima bantuan yang miskin demi pengelolaan yang produktif dan swadaya berdasarkan sumber-sumber daya local. Lebih jauh lihat, Harry Hikmat. Strategi Pemberdayaan Masyarakat Bandung: Humaniora Utama Press. 2001. Hlm. 96

41 Koko Kosidin. *Op. cit.* Hlm. 10. Lihat juga Sri Soemantri M. dalam *Bunga Rampai HTN*. Hlm 35.

42 Pembangunan adalah keniscayaan bagi setiap penduduk, lebih jauh adalah karunia yang diberikan Sang Pencipta kepada makhluknya sebagai hak dalam menjalani kehidupannya sendiri dan orang lain.

menyelesaikan masalah yang menyangkut kepentingan umum, bangsa dan negara yang di sebut negara Ermessen.⁴³

Misalnya ketentuan yang mewajibkan perusahaan memberikan Tunjangan Hari Raya (THR) pada waktu Hari Raya kepada pekerja, ketentuan pelaksana Upah Minimum Regional (UMR) tepat pada waktunya. Ditetapkannya suatu Ketetapan tentang UMR baru namun demikian ada kebijaksanaan yang dikeluarkan untuk penundaan pemberian UMR tersebut apabila perusahaan mengajukan laporan bahwa perusahaan tidak mampu membayar UMR.

Pergeseran sifat hukum perburuhan tersebut berpengaruh pula pada materi dan bentuk peraturan yang mengatur hubungan antara pekerja dan pengusaha dalam proses produksi dengan tujuan utama memberi perlindungan kepada pekerja dan pengusaha untuk menciptakan hubungan industrial yang harmonis.

Hubungan tersebut meliputi seluruh isu termasuk kondisi-kondisi kerja seperti upah, jam kerja, kesehatan pekerja, serikat-serikat buruh, dan sebagainya. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah kehadiran UU Nomor 21 Tahun 1954 tentang perjanjian perburuhan. Undang-Undang ini mengatur bagaimana seharusnya perjanjian yang akan dibuat oleh pengusaha dan pekerja.

Menurut Susetiawan, terdapat tiga buah tipe hubungan-hubungan ketenagakerjaan/perburuhan.⁴⁴

Pertama, organisasi buruh adalah instrumen bagi negara dan sebagian besar direstriksi dalam fungsi mereka untuk mendorong produktivitas pegawai yang lebih tinggi. Ini dicirikan oleh absennya kepemilikan swasta dalam alat-alat produksi.

⁴³ Ateng Syafrudin. *Pemerintah di Daerah dan Pelaksanaannya*. Kumpulan Tulisan hasil seminar "Kerjasama untuk Pembangunan Wilayah Jabotabek" Bandung: Tarsito. 1982. Hlm 41

⁴⁴ Susetiawan. *Konflik Sosial: Kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Perusahaan dan Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2000. Hlm. 174

Kedua, serikat buruh menikmati kebebasan tertentu untuk menikmati lingkungan politis. Gerakan buruh dapat menjadi sekutu yang berguna bagi seorang diktator dalam mendobrak atau mengkonter kekuasaan aristokrasi yang memiliki tanah. Gerakan buruh biasanya di bawah pengawasan sistem diktatorial.

Ketiga, serikat pekerja berfungsi sebagai instrumen tawar-menawar secara kolektif maupun sebagai institusi politis. Kontribusi serikat-serikat pekerja di dalam struktur masyarakat industrial membawa kepada kondisi-kondisi kerja yang lebih baik bagi segmen-segmen yang lebih luas. Asosiasi-asosiasi pekerja memiliki posisi yang cukup kuat dalam hubungan tawar-menawar dengan para majikan.

Demikian juga dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi RI Nomor 02 Tahun 1978 yang mengatur tentang peraturan perusahaan dan perundingan pembuatan perjanjian perburuhan. Karena pada prinsipnya hubungan antara pekerja dengan pengusaha merupakan hubungan perdata dengan prinsip atas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur di dalam pasal 1338 KUH Perdata.

Kebebasan berkontrak yang berkaitan dengan perlakuan terhadap tenaga kerja perempuan tertuang dalam Pasal 11 yang menyatakan bahwa menghapus diskriminasi terhadap perempuan oleh negara peserta guna menjamin hak yang sama atas dasar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, khususnya:

- a) Hak untuk bekerja sebagai hak azasi manusia
- b) Hak atas kesempatan kerja yang sama
- c) Hak untuk memilih bebas pekerjaan
- d) Hak untuk menerima upah yang sama
- e) Hak atas jaminan sosial dan
- f) Hak atas perlindungan kesehatan kerja termasuk usaha perlindungan terhadap fungsi melanjutkan keturunan.

B. Sistem Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum selalu dikaitkan dengan konsep *rechtsstaat* atau konsep *rule of law* dan hak-hak azasi manusia karena lahirnya konsep *rechtsstaat* atau konsep *rule of law* dan hak-hak azasi manusia tidak apat dilepaskan dari keinginan memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak azasi manusia,⁴⁵ sebagaimana dikemukakan oleh Hadjon bahwa perlindungan hukum tertumpu dan bersumber pada pengakuan dan perlindungan hak-hak azasi manusia serta berlandaskan prinsip negara hukum.⁴⁶

Oleh karena Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila, maka sistem perlindungan yang dianut oleh Negara Republik Indonesia juga harus berpijak pada prinsip-prinsip negara hukum berdasarkan Pancasila.⁴⁷

Sejalan dengan pendapat tersebut di atas, Wahjono berpendapat bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan "rechtsstaat" di antara kurung; dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian

45 Hak azasi hakikatnya adalah suatu relasi moral antara manusia dengan dunianya. Relasi moral tersebut terdiri atas empat unsur yang saling berkaitan sebagai suatu keseluruhan, yaitu:

- 1) Relasi moral dengan diri sendiri, artinya setiap individu mempunyai tanggung jawab untuk mengembangkan fitrah yang dimilikinya, atau yang dikaruniakan Sang Pencipta kepadanya. Dengan demikian, setiap individu mempunyai tanggung jawab untuk mengembangkan kemampuannya, agar dapat bermanfaat sebesar-besarnya untuk dirinya, orang lain, dan masyarakatnya.
- 2) Relasi moral dengan orang lain, artinya pengakuan terhadap eksistensi dengan sesamanya yang lain atau eksistensi kebersamaan yang saling mengisi satu dengan yang lainnya.
- 3) Relasi moral dengan dunia (fisik) sekitarnya, artinya keberadaan manusia juga mengakui keberadaan lingkungan, dan
- 4) Relasi moral dengan sang Pencipta, artinya pengakuan terhadap spiritual manusia sebagai adikodrati yang mengatasi makhluk-makhluk lain..

Lebih jauh baca: HA.R Tilaar. *Perubahan Sosial dan Pendidikan: Pengantar Pedagogik Transformatif Untuk Indonesia*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Press. 2002. Hlm. 433-434

46 Philipus M. Harlon. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987. Hlm. 38

47 Sjachran Basah. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni Press. 1985. Hlm. 147

negara hukum pada umumnya (*genusbegrip*), disesuaikan dengan keadaan di Indonesia."⁴⁸

Di samping istilah negara hukum yang diidentikkan dengan *rechtsstaat*,⁴⁹ terdapat juga istilah lain yang juga hampir identik dengannya, yaitu istilah *the rule of law*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad 19 meskipun pemikiran tentang itu sudah lama ada.

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini nampak dari isi dan kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *Civil Law* atau *Modern Roman Law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *Common Law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial.

Selanjutnya Hadjon menjelaskan bahwa baik latar belakang yang menopang konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law* berbeda dengan latar belakang negara Republik Indonesia. Dengan demikian isi konsep negara hukum tidaklah begitu saja dengan mengalihkan konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law* meskipun kehadiran negara hukum berkat pengaruh kedua konsep tersebut.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, kita tidak menemukan suatu rumusan yang jelas dan tegas tentang negara hukum, hanya dalam penjelasan umum UUD 45 point 1 (satu) disebutkan bahwa Indonesia Negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*).

48 Padmo wahjono. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1983. Hlm. 7

49 Demikian juga hal di atas telah ditemukan dari hash survai yang dilakukan oleh Fakultas Hukum UI pada tahun 1976.

Namun demikian, Yamin mengemukakan bahwa dalam konstitusi 45 tidak ditegaskan dengan pasti, bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum: tetapi pengertian yang demikian terdapat pada UUD 45 (kalimat empat): maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia.⁵⁰

Dengan uraian tersebut di atas, jelaslah bahwa negara Indonesia menganut paham negara hukum, kendatipun tidak mengambil begitu saja konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*.

Kekuasaan yang dilakukan pemerintahan Republik Indonesia itu hanya berdasarkan dan berasal dari undang-undang dan sekali-kali tidak berdasarkan kekuatan senjata, kekuasaan sewenang-wenang atau kepercayaan, bahwa kekuatan badanlah yang boleh memutuskan segala pertikaian.

Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku; bukanlah negara atau negara militer, tempat prajurit atau polisi memegang pemerintah dan keadilan: bukan pula negara kekuasaan tempat tenaga, senjata dan kekuatan-kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.

Republik Indonesia ialah negara yang melaksanakan keadilan yang dituangkan dalam undang-undang dibuat oleh badan-badan negara yang sah dan mendapat kekuasaan sementara dari kekuasaan tertinggi dalam tangan rakyat Indonesia.

Dalam negara hukum Indonesia itu, maka warga negara diperintah dan diperlakukan oleh undang-undang keadilan yang dibuat oleh rakyat sendiri, dengan jalan yang sah dan menurut syarat-syarat yang dapat diselidiki dan diawasi oleh rakyat.

50 Muhammad Yamiri. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1954, Hlm. 54

Gambaran tentang negara hukum yang berlaku di Indonesia, oleh Basah dikemukakan pemikirannya yang berpijak pada amanat alenia ke IV pembukaan undang-undang dasar 1945 juga aturan pokok kesatu dari sistem pemerintahan negara dalam penjelasan undang-undang 1945 juga ketetapan MPRS no. XX/MPRS/1966.

Selanjutnya setelah menyimak pemikiran tentang negara hukum berdasarkan Pancasila yang dikemukakan oleh Oemar Seno Adji, Soediman Kartohadiprojo, Padmo Wahjono, Notonagoro, Muhammad Hatta, Roeslan Saleh, serta dikaitkan dengan teori Hans Kelsen, maka Sjahran Basah berpendapat bahwa Penjabaran Pancasila sebagai kaidah dasar (*grundnorm*) itu terdapat dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, terutama sebagaimana telah ditetapkan dalam pasal-pasal 27, 28, 29, 30 dan 34.

Hal ini berarti bahwa di negara hukum berdasarkan Pancasila dikenal hak dan kewajiban azasi manusia, hak-hak perseorangan yang bukan hanya harus diperhatikan saja melainkan harus ditegakkan dengan mengingat kepentingan umum, menghormati hak orang lain, perlindungan/kepentingan keselamatan bangsa, moral umum dan ketahanan nasional berdasarkan undang-undang.

Karena itu negara hukum berdasarkan Pancasila hak-hak perseorangan tetap diakui, dijamin dan dilindungi, walaupun dibatasi oleh:

- a. adanya fungsi sosial yang dianggap melekat pada hak milik;
- b. corak masyarakat yang sejak dahulu kala membebaskan manusia perseorangan Indonesia dengan berbagai kewajiban terhadap keluarga, masyarakatnya dan sesamanya.

Untuk melindungi hak-hak azasi manusia, dalam konsep *the rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law* dan

konsep *rechtstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid* kemudian menjadi *rechtmatigheid*.

Untuk Negara Republik Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan adalah azas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat.

Dari azas ini akan berkembang elemen lain dari konsep Negara Hukum Pancasila, yaitu: terjalannya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, menyelesaikan sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak azasi manusia tidaklah hanya menekankan hak atau kewajiban tetapi terjalinlah suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Dari uraian tentang hal yang menonjol dari "Negara Hukum Pancasila" di atas dapatlah ditarik kesimpulan bahwa elemen atau ciri-ciri Negara Hukum Pancasila adalah :

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan azas kerukunan.
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara.
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah, dan peradilan merupakan sarana terakhir.
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan elemen-elemen tersebut, perlindungan hukum bagi rakyat terhadap Pemerintah diarahkan kepada:

Pertama, usaha-usaha mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa, dalam hubungan ini sarana perlindungan hukum yang preventif patut diutamakan daripada sarana perlindungan hukum yang represif.

Kedua, usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa (hukum) antara pemerintah dan rakyat dengan cara musyawarah.

Ketiga, penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan terakhir, peradilan hendaklah merupakan "*ultimum remedium*" dan peradilan bukan forum konfrontasi sehingga peradilan haruslah mencerminkan suasana damai dan tentram terutama melalui hukum acaranya.

Jelaslah bahwa dalam Negara Hukum (berdasarkan) Pancasila, atas keseimbangan, keserasian dan keselarasan merupakan hal yang sangat menonjol. Azas keserasian, keseimbangan, serta keselarasan tersebut di atas mengandung pula adanya ide keseimbangan antara kepentingan individual dengan kepentingan umum. Sehingga bukanlah semata-mata perlindungan individu yang ditonjolkan, tetapi sebaliknya pula janganlah sampai alasan kepentingan umum menjadi dalih untuk menekan dan merugikan hak individu dalam masyarakat.⁵¹

Begitu pula terhadap perlindungan hukum yang diberikan kepada para pekerja, juga harus berpijak pada prinsip seperti di atas. Kebijaksanaan pokok di bidang ketenagakerjaan sebagaimana digariskan dalam Tap MPR Nomor II/MPR/1988 Bab IV tentang Pola Umum Pelita Keenam yang berbunyi:

"Pembangunan ketenagakerjaan merupakan upaya yang sifatnya menyeluruh disemua sektor dan daerah menunjukkan pada perluasan lapangan kerja dan peningkatan mutu dan kemampuan serta perlindungan tenaga kerja. Upaya perlindungan tenaga kerja perlu terus ditingkatkan melalui perbaikan syarat kerja termasuk upah, gaji dan jaminan sosial, kondisi kerja serta hubungan kerja dalam rangka peningkatan kesejahteraan para pekerja secara menyeluruh".

Lebih jauh dijelaskan pula dalam Tap MPR Nomor II/MPR/1993 sebagai berikut :

51 Paulus Effendi Lotulung. *Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya dengan Rechtstaat Republik Indonesia*. Majalah Hukum dan Pembangunan No. 6 Tahun XXI. 1991. Hlm. 583

"Dalam pembangunan ketenagakerjaan perlu, dibina dan dikembangkan perbaikan syarat-syarat kerja serta perlindungan tenaga kerja dalam sistem hubungan industrial Pancasila menuju kepada peningkatan kesejahteraan tenaga kerja dan didukung oleh organisasi kerja....."

"Perlindungan tenaga kerja meliputi hak berserikat, berunding bersama, keselamatan dan keserikatan kerja, jaminan sosial tenaga kerja yang mencakup jaminan hari tua, jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan terhadap kecelakaan, jaminan kematian serta syarat-syarat kerja lainnya perlu dikembangkan secara terpadu dan bertahap dengan mempertimbangkan dampak ekonomi dan moneterinya, kesiapan sektor terkait, kondisi pemberi kerja, lapangan kerja dan kemampuan tenaga kerja. Khusus bagi tenaga kerja wanita perlu diberi perhatian dan perlindungan sesuai kodrat, harkat dan martabatnya".

Dari kutipan di atas terlihat, bahwa perlunya penekanan terhadap ekonomi dan moneterinya, kesiapan sektor terkait, kondisi pemberi kerja, lapangan kerja dan kemampuan tenaga kerja.

Khusus bagi tenaga kerja wanita perlu diberi perhatian dan perlindungan sesuai kodrat, harkat dan martabatnya". Perlunya penekanan terhadap perlindungan tenaga kerja, karena merekalah merupakan ujung tombak dalam pelaksanaan pembangunan.⁵²

Hal ini selaras dengan tujuan dan hakekat hukum perburuhan yang dikemukakan oleh Soepomo bahwa "Tujuan pokok hukum perburuhan adalah pelaksanaan keadilan sosial dalam perburuhan dan pelaksanaan itu diselenggarakan dengan jalan melindungi buruh terhadap kekuasaan yang tidak terbatas dari pihak majikan."⁵³

52 Mansour Fakih. *Merekonstruksi Realitas Dengan Perspektif Gender*. Yogyakarta: Serikat Bersama Buruh Perempuan. 1997.

53 Iman Soepomo. *Hukum Perburuhan Bidang Kesehatan Kerja*. Jakarta: Pradya Paramita. 1966. Hlm. 1

Menyadari akan pentingnya tenaga kerja bagi perusahaan, pemerintah dan masyarakat, maka perlu dilakukan pemikiran agar pekerja dapat menjaga keselamatannya dalam menjalankan pekerjaan.

Demikian pula perlu diusahakan ketenangan dan kesehatan pekerja agar apa yang dihadapinya dalam pekerjaan dapat diperhatikan semaksimal mungkin, sehingga kewaspadaan dalam menjalankan pekerjaan itu tetap terjamin.

Pemikiran-pemikiran itu merupakan program perlindungan pekerja, yang dalam praktek sehari-hari berguna untuk dapat mempertahankan produktivitas dan kestabilan perusahaan.

Perlindungan pekerja dapat dilakukan dengan jalan meningkatkan pengakuan hak-hak azasi manusia, perlindungan fisik dan teknis serta sosial dan ekonomi melalui norma yang berlaku dalam lingkungan kerja itu.

Perlindungan terhadap pekerja-pekerja ini dijabarkan Asikin sebagai berikut:⁵⁴

Pertama, norma keselamatan kerja: yang meliputi keselamatan kerja yang bertalian dengan mesin, pesawat, alat-alat kerja bahan dan proses pengerjaannya, keadaan tempat kerja dan lingkungan serta cara-cara melakukan pekerjaan.

Kedua, norma kesehatan kerja dan kesehatan perusahaan yang meliputi: pemeliharaan dan mempertinggi derajat kesehatan pekerja, dilakukan dengan mengatur pemberian obat-obatan, perawatan tenaga kerja yang sakit. Mengatur persediaan tempat, cara dan syarat kerja yang memenuhi kesehatan perusahaan dan kesehatan pekerja untuk mencegah penyakit, baik sebagai akibat bekerja atau penyakit umum serta menetapkan syarat kesehatan bagi perumahan pekerja.

54 Zainal Asikin. *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*. Jakarta: P. i. Rajawali Press. 1993. Hlm. 75

Ketiga, norma kerja yang meliputi: perlindungan terhadap tenaga kerja yang bertalian dengan waktu kerja, sistem pengupahan, istirahat, cuti, kerja wanita, anak, kesusilaan ibadah menurut agama keyakinan masing-masing yang diakui oleh pemerintah, kewajiban sosial kemasyarakatan dan sebagainya guna memelihara kegairahan dan moral kerja yang menjamin daya guna kerja yang tinggi serta menjaga perlakuan yang sesuai dengan martabat manusia dan moral.

Keempat, kepada tenaga kerja yang mendapat kecelakaan dan/atau menderita penyakit kuman akibat pekerjaan berhak atas ganti rugi perawatan dan rehabilitasi akibat kecelakaan dan atau penyakit akibat pekerjaan, ahli warisnya berhak mendapat ganti kerugian.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Soepomo membagi perlindungan pekerja ini menjadi 3 (tiga) macam, yaitu :

- a. Perlindungan ekonomis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk memberikan kepada pekerja suatu penghasilan yang cukup memenuhi keperluan sehari-hari baginya beserta keluarganya, termasuk dalam hal pekerja tersebut tidak mampu bekerja karena sesuatu diluar kehendaknya. Perlindungan ini disebut dengan jaminan sosial.
- b. Perlindungan sosial, yaitu suatu perlindungan yang berkaitan dengan usaha kemasyarakatan, yang tujuannya memungkinkan pekerja itu mengenyam dan mengembangkan perikehidupannya sebagai manusia pada umumnya, dan sebagai anggota masyarakat dan anggota keluarga, atau yang biasa disebut: kesehatan kerja.
- c. Perlindungan teknis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk menjaga pekerja dari bahaya kecelakaan yang dapat ditimbulkan oleh pesawat-

pesawat atau alat kerja lainnya atau oleh bahan yang diolah atau dikerjakan perusahaan. Di dalam pembicaraan selanjutnya, perlindungan jenis ini disebut dengan keselamatan kerja.

C. Bentuk-Bentuk Perlindungan Hak Azasi

Dewasa ini banyak perempuan yang bekerja di pabrik. Derasnya arus perempuan memasuki dunia kerja meninggalkan sektor rumah tangga ada kaitan dengan meningkatnya pendidikan yang diikuti perubahan sosial. Hal ini juga paralel dengan longgarnya hambatan-hambatan sosial kultural yang ada selama dunia kerja diharapkan dapat merubah nasib dan memperbaiki kondisi kehidupan kaum perempuan. Perubahan peran dari sektor domestik ke sektor publik akan membuka kesempatan untuk mendapatkan penghasilan yang memungkinkan untuk melakukan pilihan-pilihan untuk menelusuri jalan kehidupan.

Namun demikian, sektor publik upah kerja perempuan acapkali lebih rendah dan upah laki-laki. Perbedaan upah inilah yang kemudian memunculkan pandangan bahwa ada diskriminasi terhadap pekerja perempuan di pasar kerja. Hak perempuan acapkali diabaikan di dunia kerja. Ternyata dunia kerja sangat berbeda dengan harapan.

Tidak jarang kondisi kerja memperhatikan dan menyedihkan, seperti masalah jam kerja panjang atau jaminan sosial yang serba terbatas. Bahkan ada beberapa kasus pekerja perempuan diperkosa mandor, disiksa, dipaksa melayani keinginan atau dijadikan pelampiasan kekejaman majikan.

Pelecehan seksual dan perikakuan semenamena di luar batas prikemanausiaan merupakan kenyataan yang dihadapi oleh kaum perempuan ketika memasuki dunia kerja (sektor publik).

Kenyataan yang dihadapi di sektor publik mengisyaratkan bahwa status dan nasib pekerja perempuan relatif tidak mengalami perubahan. Hal ini karena pengaruh ideologi gender.⁵⁵ Oleh karena itu, pemahaman dan analisis gender sangat diperlukan dalam melakukan analisa untuk memahami persoalan-persoalan ketidakadilan sosial yang menimpa kaum perempuan.

Perbedaan jenis kelamin melahirkan perbedaan gender dan perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan. Faktor yang menyebabkan ketidakseimbangan atau ketidakadilan gender adalah akibat adanya gender yang dikonstruksikan secara sosial dan budaya.

Ketidakadilan gender termanifestasikan dalam berbagai bentuk ketidakadilan, misalnya: subordinasi, marginalisasi, beban kerja lebih banyak, dan stereotipe.⁵⁶

Di bawah ini akan dibahas ketidakadilan gender (*gender inequalities*) tersebut berdasarkan alat analisis gender. Bentuk manifestasi ketidakadilan gender ini adalah dalam mempersepsi, memberi nilai, serta dalam pembagian tugas antara laki-laki dan perempuan.

Uraian berikut ini akan menganalisis bagaimana manifestasi ketidakadilan gender dalam bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan pekerjaan yang mereka lakukan.

Sesungguhnya perbedaan gender (*gender differences*) tidaklah menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*). Namun persoalannya tidak sederhana yang dipikirkan, ternyata perbedaan gender tersebut telah melahirkan berbagai ketidakadilan baik bagi laki-laki maupun perempuan.

55 Bhasin Khamla. *Feminisme dan Relevansinya*. Jakarta: Gramedia. 1993

56 Trisakti H & Sugiarti. *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*. Malang: Universitas Muhammadiyah Press. 2002. Hlm. 15

a. Marginalisasi perempuan

Bentuk manifestasi ketidakadilan gender adalah proses marginalisasi atau pemiskinan terhadap kaum perempuan. Marginalisasi atau disebut juga pemiskinan ekonomi.

Ada beberapa mekanisme marginalisasi kaum perempuan karena perbedaan gender. Dari segi sumbernya bisa berasal dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsir agama, keyakinan tradisi dan kebiasaan atau bahkan asumsi ilmu pengetahuan.

Marginalisasi yang disebabkan oleh perbedaan gender adalah adanya program di pabrik misalnya yang memfokuskan pada pekerja laki-laki. Sehingga hal ini menjembatani terjadinya eksploitasi salah satu bentuk pemiskinan yang berakibat pada ketidakadilan gender.

b. Subordinasi pekerjaan perempuan

Subordinasi adalah anggapan tidak penting dalam keputusan politik. Perempuan tersubordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Hal ini disebabkan karena belum terkondisikannya konsep gender dalam masyarakat yang mengakibatkan adanya diskriminasi kerja bagi perempuan.

Anggapan sementara perempuan itu irrasional atau emosional, sehingga perempuan tidak bisa tampli memimpin, dan berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi yang tidak penting.

Perempuan diidentikkan dengan jenis-jenis pekerjaan tertentu. Diskriminasi yang diderita oleh kaum perempuan pada sektor persentase jumlah pekerja perempuan, penggajian, pemberian fasilitas, serta beberapa hak-hak perempuan yang berkaitan dengan kodratnya yang belum terpenuhi.

Agar perempuan tidak tersubordinasi lagi, maka perempuan harus mengejar berbagai ketertinggalan dari lelaki untuk mening-

katkan kemampuan kedudukan, peranan, kesempatan, dan kemandirian, serta ketahanan spiritualnya. Dengan demikian perempuan mampu berperan bersama laki-laki sebagai mitra sejajar yang selaras, serasi, seimbang yang ditunjukkan dalam kehidupan nyata sehari-hari.

Bentuk subordinasi terhadap perempuan yang menonjol adalah bahwa semua pekerjaan yang dikategorikan sebagai reproduksi dianggap lebih rendah dan menjadi subordinasi dari pekerjaan produksi yang dikuasai kaum lelaki. Hal ini menyebabkan banyak lelaki dan perempuan sendiri akhirnya menganggap bahwa pekerjaan domestik dan reproduksi lebih rendah dan ditinggalkan.

Subordinasi terhadap jenis pekerjaan perempuan ini ternyata tidak hanya terjadi di rumah tangga, juga terproyeksi di tingkat masyarakat dan tempat pekerjaan (pabrik). Keyakinan gender ternyata ikut menyumbangkan diskriminasi terhadap posisi buruh perempuan dalam struktur perusahaan dan pabrik-pabrik.

Bahkan terdapat indikasi yang kuat bahwa bias gender dalam bentuk subordinasi terhadap kaum perempuan ini juga terjadi di kalangan organisasi kaum buruh dan gerakan buruh, meskipun pada dasarnya merupakan gerakan untuk menegakkan keadilan sosial dan ekonomi.

c. Stereotipe atas pekerjaan perempuan

Stereotip adalah pelabelan terhadap suatu kelompok atau jenis pekerjaan tertentu. Stereotip adalah bentuk ketidakadilan. Secara umum stereotip merupakan pelabelan atau penandaan terhadap suatu kelompok tertentu, dan biasanya pelabelan ini selalu berakibat pada ketidakadilan, sehingga dinamakan pelabelan negatif.

Hal ini disebabkan pelabelan yang sudah melekat pada laki-laki, misalnya laki-laki adalah manusia yang kuat, rasional, jantan,

dan perkasa. Sedangkan perempuan adalah makhluk yang lembut, cantik, emosional, dan keibuan.

Dengan adanya pelabelan tersebut tentu saja akan muncul banyak stereotip yang oleh masyarakat sebagai hasil hubungan sosial tentang perbedaan lelaki dan perempuan. Oleh karena itu, perempuan identik dengan pekerjaan-pekerjaan di rumah, maka peluang perempuan untuk bekerja di luar rumah sangat terbatas, bahkan ada juga yang berpendidikan tidak pernah menerapkan pendidikannya untuk mengaktualisasikan diri.

Akibat adanya stereotip (pelabelan) ini banyak tindakan-tindakan yang seolah-olah sudah merupakan kodrat. Misalnya: karena secara sosial budaya laki-laki mulai kecil biasanya terbiasa atau berlatih untuk menjadi kuat. Dan perempuan yang sudah terlanjur mempunyai label lemah lembut, maka perlakuan orang tua mendidik anak seolah-olah memang mengarahkan untuk terbentuknya perempuan yang lemah lembut.

d. Kekerasan terhadap perempuan

Kekerasan (*violence*) adalah suatu serangan (*assault*) terhadap fisik maupun integritas mental psikologi seseorang. Kekerasan terhadap manusia ini sumbernya macam-macam, namun ada salah satu jenis kekerasan yang bersumber anggapan gender. Kekerasan ini disebut sebagai "*gender-related violence*", yang pada dasarnya disebabkan oleh kekuasaan.

Berbagai macam dan bentuk kejahatan yang dapat dikategorikan kekerasan gender ini, baik dilakukan di tingkat rumah tangga sampai di tingkat negara, bahkan tafsiran agama.

Dalam hampir semua kelompok masyarakat, terdapat perbedaan tugas dan peran sosial atas laki-laki dan perempuan. Tanpa disadari, perbedaan tugas dan peran ini telah menghambat potensi dasar laki-laki dan perempuan dalam berbagai hal.

Realitas ini menunjukkan bagaimana jenis kelamin telah menghambat seseorang untuk mempelajari ilmu pengetahuan tertentu, mengembangkan bakat dan minat dalam bidang tertentu, dan sebagainya, semata-mata karena alasan bahwa hal itu lebih pantas (secara sosial dan budaya) bagi jenis kelamin tertentu.

Jika diperhatikan bahwa kekerasan yang terjadi pada perempuan merupakan kekerasan yang disebabkan adanya keyakinan gender. Bentuk kekerasan ini tidak selalu terjadi antara laki-laki terhadap perempuan akan tetapi antara perempuan dan perempuan atau bahkan antara perempuan dengan laki-laki.

Meskipun demikian perempuan menjadi lebih rentan karena posisinya yang pincang di mata masyarakat baik secara ekonomi, sosial, maupun politik. Posisi perempuan pada umumnya dianggap lebih rendah dibanding laki-laki.

Dalam kehidupan sosial kemasyarakatan bahwa keyakinan gender adalah keyakinan yang mempercayai bahwa laki-laki dan perempuan secara sosial berbeda peran dan fungsinya. Mereka juga dibedakan dalam sifat dan karakternya. Konstruksi ini adalah bentukan masyarakat, karenanya keyakinan ini dapat berubah dari masa ke masa bahkan konsepnya bisa berbeda dari suatu masyarakat ke masyarakat lainnya di berbagai belahan dunia.

Kekerasan terhadap perempuan sering terjadi karena budaya dominasi laki-laki terhadap perempuan. Kekerasan digunakan oleh laki-laki untuk memenangkan perbedaan pendapat, untuk menyatakan rasa tidak puas, dan seringkali hanya untuk menunjukkan bahwa laki-laki berkuasa atas perempuan. Pada dasarnya kekerasan berbasis gender adalah refleksi dari sistem patriarki yang berkembang di masyarakat.

e. Beban kerja lebih berat

Dengan berkembangnya wawasan kemitrarsejajaran berdasarkan pendekatan gender dalam berbagai aspek kehidupan, maka

peran perempuan mengalami perkembangan yang cukup cepat. Namun perlu dicermati bahwa perkembangan perempuan tidaklah "mengubah" peranan yang "lama" yaitu peranan dalam rumah tangga (peran reproduktif).

Maka dari itu perkembangan peranan perempuan ini sifatnya menambah, dan umumnya perempuan mengerjakan peranan sekaligus untuk memenuhi tuntutan pembangunan. Untuk itulah maka beban kerja perempuan terkesan berlebihan.

Karena adanya anggapan bahwa kaum perempuan bersifat memelihara, rajin dan tidak akan menjadi kepaia rumah tangga, maka akibatnya semua pekerjaan domestik, menjadi tanggung jawab kaum perempuan. Sehingga perempuan menerima beban ganda, selain harus bekerja domestik, mereka semua harus tetap bekerja membantu mencari nafkah.

Mereka bekerja berat, tanpa perlindungan dan kebijakan negara. Selain tanpa perlindungan, hubungan mereka bersifat feodalistik dan perbudakan, serta masalahnya belum bisa transparan dilihat oleh masyarakat. Dengan demikian perlindungan termasuk perlindungan terhadap tenaga kerja perempuan menjadi hal niscaya dilakukan.

Perlindungan terhadap perempuan di samping yang telah diberikan secara umum sebagaimana ketentuan yang berlaku terhadap tenaga kerja laki-laki, diberikan juga perlindungan secara khusus.

Dalam hukum Perburuhan dapat diketahui bahwa perlindungan terhadap wanita sudah diatur sedemikian rupa walaupun masih tersebar dalam berbagai peraturan. Namun secara umum perlindungan wanita diatur dalam UU NO. 12 Tahun 1948 dan

UU Nomor 14 Tahun 1969 dan UU Nomor 25 Tahun 1997 tentang ketenagakerjaan.⁵⁷

Adapun perlindungan hukum yang diberikan kepada tenaga kerja wanita adalah :

a. Istirahat Haid dan Hamil

Di samping istirahat yang berlaku secara umum atau berlaku bagi maupun perempuan. Masih terdapat ketentuan yang khusus berlaku untuk pekerja wanita, yakni tentang haid dan hamil', sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 1948.

Seorang wanita boleh meminta kepada majikan cuti haid pada pertama dan kedua waktu haid. Artinya jika pekerja wanita tersebut tidak merasakan haid sebagai halangan untuk melakukan pekerjaan, ia juga boleh menjalankan pekerjaan.

Akan tetapi majikan dilarang mewajibkan pekerja melakukan pekerjaan pada hari pertama dan kedua waktu haid (Pasal 13 Ayat 1). Pengaturan cuti ini diberikan dengan pertimbangan sifat biologis yang berbeda dari laki-laki.

Cuti yang dimaksud bagi pekerja perempuan tersebut terdiri hal sebagai berikut :

- a. Cuti haid, yang diberikan pada hari pertama dan kedua haid.
- b. 1 ½ bulan sebelum dan 1 ½ bulan sesudah melahirkan.
- c. ½ bulan untuk wanita yang mengalami keguguran (Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 1948).
- d. Cuti tahanan yang pengaturannya sesuai dengan cuti yang berlaku bagi tenaga kerja secara umum sebagaimana

⁵⁷ Keterlibatan perempuan dalam pasar kerja merupakan tuntutan proses pembangunan. Lebih jauh lihat Tadjuddin Noor Effendi. "Ketenagakerjaan Dalam Perspektif Gender". Dalam Merekonstruksi Realitas dengan Perspektif Gender. Yogyakarta: Sekretariat Bersama Perempuan Yogyakarta. 1997. Hlm. 162

diatur oleh Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 1948 yakni kepada buruh diberikan cuti selama dua minggu setiap tahun waktu kerja. Selanjutnya Pasal 14 ayat (1) PP Nomor 21 Tahun 1954 disebutkan bahwa dengan tidak membedakan jenis kelamin baik pekerja wanita maupun laki-laki. Pekerja berhak atas istirahat tahunan tiap-tiap kali setelah ia mempunyai masa kerja 12 bulan berturut-turut pada satu majikan atau semajikan dan orang atau organisasi majikan.

- e. Bagi pekerja wanita yang masih menyusukan anaknya harus diberi kesempatan sepatutnya untuk menyusukan anaknya. Hal ini dipertegas oleh Intruksi Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 02/Men/1991 tentang Pelaksanaan Peningkatan Penggunaan Air Susu Ibu bagi Pekerja Wanita.

b. Waktu dan Tempat Kerja

Menurut Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 1948 wanita tidak boleh menjalankan pekerjaan pada malam hari, kecuali jikalau pekerjaan itu menurut sifat tempat dan keadaan seharusnya dijalankan oleh orang wanita.

Perusahaan yang mempekerjakan wanita pada malam hari harus mendapat ijin dari Departemen Tenaga Kerja RI Nomor Per.04 Men/1989 tentang Tata Cara Mempekerjakan wanita Pada Malam Hari.

Menurut Pasal 8 wanita tidak boleh menjalankan pekerjaan dalam tambang, lobang di dalam tanah atau tempat lain untuk mengambil logam dan bahan-bahan lain dari dalam tanah atau tempat berbahaya bagi kesehatan atau keselamatannya, demikian pula pekerjaan menurut sifat, tempat dan keadaannya berbahaya bagi kesusilaannya (Pasal 9).

c. Upah

Upah adalah suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada tenaga kerja untuk sesuatu pekerjaan yang telah atau akan dilaksanakan, dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang ditetapkan menurut suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan tenaga kerja, termasuk tunjangan, baik untuk tenaga kerja sendiri maupun keluarganya (Pasal 1 angka 5 UU Nomor 3 Tahun 1992).

Di dalam PP Nomor 8 Tahun 1981 diatur juga bahwa tidak boleh ada diskriminasi dalam menetapkan upah antara laki-laki dan wanita untuk pekerjaan yang sama nilainya. Sebagaimana yang ditentukan dalam Konvensi International Labour Organization (ILO) Nomor 100 Tahun 1951 dan telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU Nomor 80 Tahun 1957.

Pasal 3 PP Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Perlindungan Upah bahwa pengusaha tidak boleh mengadakan diskriminasi antara buruh laki-laki dan wanita untuk pekerjaan yang sama nilainya. Untuk melaksanakan pengupahan ini telah diatur dalam berbagai peraturan misalnya Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja Nomor Per.06/Men/1990 tentang Dasar Penetapan Upah Lembur, Tunjangan Kecelakaan, Cuti, Sakit tidak masuk kerja.

Dengan latar belakang hukum dan regulasi-regulasi tersebut, sebuah titik yang penting dalam regulasi pemerintah dan Menteri Tenaga Kerja adalah hukuman atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh para majikan yaitu tiga bulan kurungan atau denda sebesar Rp. 1.000.000,00. Hukuman tersebut sesuai dengan perkembangan ekonomi. Akan tetapi perlu dianalisis apakah realitas juga sesuai dengan regulasi di atas.

Pasal nomor 7 Per-05/Men/1989 memperlihatkan bahwa para majikan hanya membayar suatu upah minimum. Upah minimum didefinisikan sebagai upah subsistensi terendah yang tidak

mencakup upah ekstra seperti misalnya upah lembur, bonus produksi, dan lain sebagainya. Upah minimum ditetapkan menurut perbedaan-perbedaan regional (UMR).

d. Pemutusan Hubungan Kerja

Mengingat sifat kodrat wanita yang sewaktu-waktu mengalami keadaan yang membuat wanita tidak dapat sepenuhnya melaksanakan kewajiban kerjanya maka kepada mereka diberikan perlindungan dan Pemutusan Hubungan Kerja jika mereka menikah, hamil atau melahirkan yang diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 03/Men/1989.

Perlindungan pekerja yang sudah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan bisa bermanfaat dengan baik jika di dalam perjanjian perburuhan atau kesempatan kerja bersama antara pengusaha dengan pekerja atau dalam peraturan perusahaan yang berlaku disuatu perusahaan, hal ini dapat dikatakan demikian karena bagaimanapun perusahaan memegang peranan yang sangat strategis untuk memberikan perlindungan kepada pekerja melalui: Peraturan Perusahaan atau Kesempatan Kerja Bersama (KKB).

Perlindungan pekerja lebih terjamin apabila hubungan kerja didasarkan pada KKB karena posisi tawar pekerja disini lebih kuat, dibandingkan dengan perjanjian kerja yang umumnya hanya dibuat oleh pihak perusahaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, E, *Risalah Wanita*, Sinar Baru, Bandung, 1988
- Achie Sudarti Luhulima, *Pemahaman Bentuk-Bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahaannya*, Alumni, Bandung, 2000
- Agus Kusnadi, *Menuju Kesetaraan Dan Keadilan Jender Melalui Pendidikan (Perspektif Jender Pada Pendidikan Pra Sekolah Dan Pendidikan Dasar)*, Pusat Studi Wanita (PSW) Universitas Padjadjaran, Bandung, 2002
- All Syariati, *Rasullah SAW Sejak Hijrah Hingga Wafat, : Tinjauan Kritis Sejarah Nabi Periode Madinah (Terjemahan Afif Muhammad)*, Pustaka Hidayah, Bandung, 1995
- Aloysius Uwiyono, *Hak Mogok Di Indonesia*, Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana UI, Jakarta, 2001
- Apeldom, L. J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983
- Ari Sunarijati, *Pekerja Wanita: Peran Ganda Dan Persamaan Hak*, Friederich-Ebert-Stiftung, 1995
- Arif Nasution, M., *Globalisasi Dan Migrasi Antar Negara*, Alumni, Bandung, 1999
- Ateng Syafrudin. *Pemerintah di Daerah dan Pelaksanaannya*. Kumpulan Tulisan hash seminar "Kerjasama untuk Pembangunan Wilayah Jabotabek" Bandung: Tarsito. 1982

- Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia Dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996
- Bagir Manan, *Makalah: Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996
- Bambang M. dan M. Munir, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia Indonesia-Inggris*, Gitamedia Press, Surabaya, 1999
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum Suatu Pengantar*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002
- Bhasin Khamla. *Feminisme dan Relevansinya*. Jakarta: Gramedia. 1993
- Bynes, Andrew., Jane Connors, Lum Bik, *Advancing The Human Right Of Women Using Internasional Human Right Standari In Domestic Litigation*, Commonwealt Secretariat, London, 1997
- Christa Wichterich, *The Globalized Women*, Spinifex Press, Victoria, 2000
- Compa, Lance A., Stephen F. Diamond, *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1996
- Darwan Prinst, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (Buku Pegangan Sagi Pekerja Untuk Mempertahankan Hak-haknya)*, Citra Aditiya Bakti, Bandung, 1994
- Davidson, Scott., *Hak Asasi Manusia*, (Terjemahan A. Hadyana Pudjaatmaka), Pustaka Utama Graftri, Jakarta, 1994
- Deddy Ismatullah Mandi, Izma. *Dalam Prespektif Pembinaan Hukum Islam*, UPT Yayasan Attadbiir, Bandung, 2002

- Dewi H Susilastuti, *Gender Ditinjau Dari Perspektif Sosiologis, Dipetik Dari Dinamika Gerakan Perempuan Di Indonesia "Fauzie Ridjal"* (Eds), Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999
- Dicey, A.V., *An Introduction on The Study of Law of The Constitution*, English Language Book Society and Macmillan, London, 1971
- Dickinson, Tony D., and Robert K. Scheffer, *Fast Forward, Work, Gender, And Protest In A Changing World*, Rowman Littefield Publisher, Inc, New York, 2001
- Echols, John M. dan Hassan Shadili, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990
- Eriksson, Maja Kirifova., *Reproductive Freedom (in The Context Of International Human Rights And Humanitarian Law)*, Martinus Nijhoff Publisher, The Hague/Boston/London, 2000
- Fauzie Ridjal, Lusi Margiyani, Agus Fahri Husein, *Dinamika Gerakan Perempuan Di Indonesia*, Tiara Wacana; Yogyakarta, 1993
- Forsythe, David P., *Hak-hak Asasi Manusia Dan Politik Dunia* (Terjemahan Tom Gunadi), Angkasa, Bandung, 1993
- Friedman, Lawrance M., *Hukum Amerika Sebuah Pengantar* (Terjemahan Wisnu Basuki), Tata Nusa, Jakarta, 2001
- Friedmann, W., *Teori Dan Filsafat Hukum* (Terjemahan Mohamad Arifin), Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1993
- Gautama, S., *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1983
- H.A.R. Tilaar. *Perubahan Sosial dan Pendidikan: Pengantar Pedagogik Transformatif Untuk Indonesia*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Press. 2002

- Harry Hikmat. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama Press. 2001
- Howard, Rhoda E., *HAM (Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya)* (Terjemahan Nugraha Kartasungkana), Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2000
- Ida Sampit Karo, *Hak Wanita Adalah Hak Asasi Manusia*, Dalam Penghapusan Diskriminasi Terhadap. Wanita, (Editor : Prof. Dr. Tapi Omas Ihromi, Sulistyowati Irianto, Achie Sudiarti Luhulima), Alumni, Bandung, 2000
- Iman Soepomo. *Hukum Perburuhan Bidang Kesehatan Kerja*. Jakarta: Pradya Paramita. 1986.
- Iman Syahputra Tunggal dan Amin Widjadja Tunggal, *Peraturan Perundang-undangan Ketenagakerjaan Baru Di Indonesia*, Harparindo, Bandung, 1999
- Indrianto Seno Adji, *Penyiksaan Dan Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif KUHAP*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998
- Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998
- Julia Cleves Mosse, *Gender Dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2001
- Kansil, C.S.T., Chirstine S.T. Kansil, *Ilmu Negara (Umum Dan Indonesia)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001
- Koko Kosidin, *Aspek-aspek Hukum Dalam Keputusan Hubungan Kerja Di Lingkungan Perusahaan Perseroan (Persero)*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996
- Komariah Emong Sapididjaja, *Konvensi Wanita Dan Hak Asasi Manusia*, Makalah PSW Unpad, Bandung, 1999
- Kranenburg, R., TK. B. Sabaroedien, *Ilmu Negara Umum*, Pradya Pramita, Jakarta, 1989

- KUHP Perdata ketentuan mengenai kewajiban pekerja diatur dalam pasal 1603, 1603a, 16030 dan 1603c.
- Leila Ahmed, *Wanita Dan Gender Dalam Islam (Akar-Akar Historis Perdebatan Modern)*, Lentera Basritama, Jakarta, 2000
- Lily Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Alumni, 1982
- Longman, *Dictionary Of American English, A Dictionary For Learner Of English*, Longman Inc, New York, 1983
- Mansour Fakih. *Merekonstruksi Realitas Dengan Perspektif Gender*. Yogyakarta: Serikat Bersama Buruh Perempuan. 1997
- Marbagun Hardjowirogo, *Hak-Hak Manusia*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1981
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Adminisdratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Masyhur Effendi, A., *Hak Asasi Manusia (Dalam Hukum Nasional dan Internasional)*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994
- Mertus, Julie, et.al, *Hak Asasi Manusia Kaum Perempuan Langkah Demi Langkah* (Terjemahan Ismu M. Gunawan), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001
- Muhammad Anas Qosim Ja'far, *Mengembalikan Hak-Hak Politik Perempuan (Perspektif Islam)*, Azan, Jakarta, 2001
- Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam Implementasinya Pada Periode Negara Madina Di Masa Kini Dan Masa Yang Akan Datang*, BPHNI. Jakarta, 1996
- Muhammad Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1954.
- Muladi, Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1982

- Musanef, *Manajemen Kepegawaian Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1996
- Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Jender (Perspektif Al-Quran)*, Paramadina, 2001
- Neumann, Franz., *The Spirit Of The Law By Baron De Montesquieu* (Translated By. Thomas Nugent), Hafner Press, New York, 1949
- Nussabaum, Martha C., *Women and Human Development (The Capabilities Approach)*, Campbridge University Press, New York, 2001
- Packer, Chorinne A. A., *The Right to Reproductive Choise, A Study International Law*, Abo Akademi University, Institute for Human Rights Turku/Abo, Finland, 1996
- Padmo Wahjono, et.al (P.J.J. Sipayung Editor), *Pejabat Sebagai Calon Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Sri Rahayu, Jakarta, 1989
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986
- Padmo wahjono. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia 1983.
- Paulus Effendi Lotulung. *Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya dengan Rechtstaat Republik Indonesia*. Majalah Hukum dan Pembangunan No. 6 Tahun XXI. 1991.
- Peraturan Perundang-undangan Ketenagakerjaan Baru di Indonesia, dihimpun oleh Iman Sjahputra, S.H., CN., LLM. dan Drs. Amin widjaja tunggal Ak, MBA, Harvarindo, 1999
- Peurseun, CA. Van, *Orientasi Dialam Filsafat*, P.T. Gramedia, Jakarta, 1980

- Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987.
- Philipus Mandirihadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia – Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Purwadarminta, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta,-1999
- Racmad Safa'at, *Hak Asasi Manusia Hukum Dan Pemberdayaan Perempuan Terpetik Dari Racmad Safa'at, Ed, Buruh Perempuan Perlindungan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Penerbit IKIP Malang, Malang, 1998
- Ramdlon Naning, *Cita Dan Citra Hak-hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1983
- Ratna Megawanai, *Membiarkan Berbeda? Sudut Pandang Baru Tentang Relasi Gender*, Mizan Pustaka, Bandung, 1999
- Ratna Saptari, Brigitte Holzner, *Perempuan Kerja Dan Perubahan Sosial*, Pustaka Mama Grafiti, Jakarta, 1997
- Rikard Bagun, Servas Pandur, *Hak Asasi Dalam Tajuk*, Institut Ecata-INPI-Pact, Jakarta, 1997
- Roy, Kartik C., Clement A. Tisdell, Hans C. Blomquist, *Economic Development And Women In The World Community*, Praeger, West Port, 1996
- Rukmana Amanwinata, *Beberapa Catatan Atas Kerarah Perumusan Konstitusi Baru*, Makalah Seminar Nasional Pengkajian Terhadap Pemikiran Prof. Mr. Iwa Koesuma Soemantri Menuju Masyarakat Berkonstitusi, Fakultas Hukum, Unpad, Bandung, 1999

- Rukmana Amanwinata, *Pengaturan Dan Batas Implementasi Batas Berserikat Dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996
- Saafroedin Bahar, et.al, *Hak Asasi Manusia: Analisis Komnas HAM Dan Jajaran Hankam /ABRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 1995
- Sali Susiana, *Perempuan Indonesia Menyongsong Abad 21 : Kajian tentang Kedudukan dan Peran Dalam Pembangunan*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Infomiasi, Jakarta, 2000
- Saparinah Sadli, *Kumpulan Makalah*, Perpustakaan Program Kajian Wanita UI, Jakarta, 2001
- Satjipto Raharjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti. 1996. Him. 75. Lihat juga Bachan Mustofa. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bhakti. 1990.
- Scheltens, D. F., *Pengantar Filsafat Hukum* (Terjemahsn Bakri Siregar), Erlangga, Jakarta, 1984
- Sendjun H. Manullang, *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995
- SF. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrative di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty . 1997. Hlm 167.
- Shobirin Nadj, E., dan Naning Mardinia, *Diseminasi Hak Asasi Manusia (Perspektif dan Aksi)*, Cesda - LP3ES, Yogyakarta, 2000
- Signs, *Feminist Theory, Justice, and The Lure of The Human, Journal Of Women In Creative And Society*, Volume 27/Number 1/ Autum, 2001
- Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1996
- Sjachran Basah. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni Press. 1985.

- Soediman Karto Hadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987
- Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1992
- Sri Soemantri, *Peningkatan Perlindungan Hukum Melalui Hak asasi Manusia*, Jumal Ilmiah UNTAG, No. 1, 1995
- Sri Warijati, *Hukum Ketenagakerjaan Keselamatan Kerja Dan Perlindungan Upah Pekerja Wanita*, Tarsilo, Bandung, 1998
- Steiner, Hendry J., and Philip Alston, *International Human Right in Context (Law, Politics, Moral)*, Clarendon Press Oxford, New York, 1996
- Stone, Richard., *Text Book On Civil Liberties And Human Rights*, Blackstone Press Limited, London, 2000
- Sudigno Mertokusumo den A. Pitlo (Alm), *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991
- Susetiawan. *Konflik Sosial: Kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Perusahaan dan Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2000.
- Tadjuddin Noor Effendi. *"Ketenagakerjaan Dalam Perspektif Gender". Dalam Merekonstruksi Realitas dengan Perspektif Gender*. Yogyakarta: Sekretariat Bersama Perempuan Yogyakarta. 1997.
- Tapi Omas Ihromi, *Penghapusan Diskriminasi terhadap Wanita*, Alumni, Bandung, 2000
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta, Kanisius, 1995
- Thomas S. Kuhn, *Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains* (Terjemahan Tjun Surjaman), Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993

Tini Hadad, Lies Marcoes, Sita Ari Purnami, *Buku Panduan Sosialisasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita*, Kerjasama Kelompok Kerja Compention Watch Program Studi Kajian Wanita Program Pasca Sarjana UI dengan The Asia Foundation, Jakarta, 1995

Tomasevski, Katarina, *Women and Human Right*, Zed Books, London, 1993

Trisakti H & Sugiarti. *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*. Malang: Universitas Muhamadiyah Press. 2002.

Undang-undang HAM 1999, Sinai Grafika, 2000

Yani Renata Uno, *Kewajiban Negara, Isi CEDAW Dan Usulan Modul*, PBHI, Jawa Barat, 2002

Zainal Asikin. *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*. Jakarta: PT. Rajawali Press. 1993.

Sikap masyarakat yang dikenal bersahabat, kekeluargaan, santun dan religius; justru masih cenderung anarkis, tidak ada otosentrisitas dan kesalingpercayaan antarwarga; belum tegaknya *the rule of law* dan peradaban politik yang benar-benar transparan dan rasional, perpecahan yang tajam di antara pelbagai elite politik karena pertandingan ekonomi-politik yang belum tertransformasikan ke dalam prosedur yang demokratis; pelbagai kerusuhan berbau SARA; kecenderungan untuk mengeksploitasi agama untuk kepentingan politik tertentu atau menempatkan agama sebagai sumber legitimasi kekuasaan, adalah sebuah tantangan negara yang sangat transparan bagi tegaknya sistem demokrasi Indonesia.

Sekali lagi, fenomena tersebut mempertegas bahwa esensi nilai "pemberdayaan HAM dan demokrasi" era otonomi daerah ini belum begitu tertransformasikan ke dalam kehidupan nyata, dan karena itu belum dirasakan oleh segenap masyarakat. Barangkali itulah tantangan HAM dan demokrasi di Indonesia yang paling krusial dalam masa transisi ini.

Buku ini menawarkan rancangan masa depan HAM secara serius yaitu membangun Indonesia baru yang lebih demokratis dengan terlebih dahulu berusaha memberdayakan masyarakat. Paling tidak, kita berusaha mempersiapkan infrastruktur yang bisa memungkinkan terciptanya formasi sosial bagi tegaknya pemberdayaan demokrasi. Agenda ini tentu saja merupakan sebuah narasi besar. Sehingga diperlukan proses yang terus menerus dengan melibatkan pelbagai kalangan sesuai dengan potensi dan keahliannya masing-masing.



Dr. Ramlani Lina Sinulan, SH, MH., Dosen Universitas Jayabaya Jakarta. Sejak Tahun 2000, Beraktifitas di beberapa perguruan tinggi, di antaranya Universitas Jayabaya, UIN Syarif Hidayatullah, Universitas Krisnadwipayana, UHAMKA, Trisakti, Sekolah Tinggi Hukum Militer, Universitas Brawijaya.

KEPEL
Press

Penerbit Kepel Press
Puri Arsita A-6
Jl. Kalimantan, Ringroad Utara, Yogyakarta.
Telepon: 0274-884500, 081-227-10912
e-mail: amara_books@yahoo.com

ISBN 978-602-356-133-9

