

Penegakan HAM & Kewibawaan Pemerintah

Oleh Marulak Pardede, S.H *)

Pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan kebebasan dasar manusia dalam negara adalah suatu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari ajaran demokrasi. Kedaulatan dari rakyat dalam negara hanya dapat terwujud jikalau semua anggota masyarakat mempunyai hak dan kebebasan yang tidak dapat dibatasi atau dirampas tanpa persetujuan dari yang berkepentingan. Di dunia barat, arti penting dari penjaminan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia dalam negara sudah mulai disadari pada abad ke-17 sebagaimana dikemukakan oleh pemikir kenegaraan Jhon Locke (1632-1704) dengan teorinya "*Declaration of Independence*". Amerika Serikat memelopori perumusan konstitusional yang kemudian diikuti oleh Prancis dengan: "*Declaration des Droits de l'homme du Citoyen (1789)*".

Dalam sejarah penyusunan konstitusi (UUD) di dunia Barat dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat, dan mengatur jalannya pemerinthan. Berdasarkan perkembangan zaman konstitusi di zaman modern tidak lagi hanya memuat atura hukum, melainkan juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa. Menurut Sir Ivor Jennings dalam bukunya: *Cabinet Government*, menerangkan prinsip-prinsip konstitusi, yaitu: "*Practices turn into conventions and precedents create rules because they are consistent with and are implied of the Constitutions. Of these there are four of major importance. The*

British Constitution is democratic; it is parliamentary; it is monarchical; and it is a Cabinet system".

Di samping itu, menurut Lord Bryce sebagaimana dikutip oleh C.F. Strong dalam bukunya "*Modern Political Constitutions*", merumuskan konstitusi sebagai berikut: "*a frame of political society, organised through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights*".

Pembukaan UUD didorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai keperluan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik mungkin. Lord Bryce menyebut konstitusi yang dibuat dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang dan rigid constitution kepada konstitusi yang memerlukan persyaratan lebih berat dalam prosedur perubahan, dengan nama "*Flexible Constitution*". Motif yang menonjol dalam penyusunan UUD adalah: adanya keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa, adanya keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintah yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa dimasa depan, adanya hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintah dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warga negara, serta adanya hasrat dari masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingan sendiri-sendiri.

*) Penulis adalah Ahli Peneliti Muda Bidang Hukum, BPHN, Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta.

Eksistensi Komnas HAM dan KPP HAM dewasa ini cukup hangat diperdebatkan oleh berbagai kalangan, sehubungan dengan merebaknya isu Penegakan Hak Azasi Manusia (HAM). Beberapa tahun terakhir ini di Indonesia, HAM menjadi permasalahan yang cukup prinsip dalam upaya mewujudkan negara yang demokratis. Berbagai pelanggaran HAM pada masa orde baru, dituntut agar diusut tuntas melalui peradilan HAM. Penegakan HAM tampaknya akan menjadi barometer tegaknya demokrasi di Indonesia, terutama dengan diundangkannya UU No. 39/1999 tentang HAM dan UU No. 26/2000 tentang Peradilan HAM. Melihat timbulnya berbagai perubahan peta sosial politik Indonesia saat ini, maka dalam mengantisipasi tuntutan penerapan HAM dimasa mendatang, menimbulkan pemikiran pembangunan politik seperti apa yang kita inginkan, apakah masih berdasarkan konsepsi yang dimuat dalam pasal-pasal UUD 1945 dan Pancasila, atau menganut konsepsi Internasional yang dianut oleh negara-negara donor yang dewasa ini sangat gencar mengkampanyekan HAM yang bernuansa politis terhadap negara-negara lain khususnya negara berkembang, melalui pemberian bantuan luar negeri, pinjaman/utang luar negeri.

Niat Baik Pemerintah

Seiring dengan gelombang arus reformasi, pengertian dan penegakan HAM seolah-olah menimbulkan berbagai macam penafsiran maupun pengertian. Di satu sisi, pengertian HAM oleh sementara aparat berbeda dengan pengertian oleh kalangan masyarakat. Hal ini sangat memerlukan klarifikasi, penyatuan persepsi agar penerapan, penegakan HAM dapat diterima oleh semua kalangan dengan ikhlas, tulus dan serius tanpa dilatarbelakangi hal-hal yang sarat dengan muatan-muatan politis.

Apakah kondisi negara RI (UUD 1945) menjamin hak-hak asasi Manusia (HAM) ?

Sesungguhnya UUD 1945 memuat cukup banyak pasal mengenai HAM. Dengan kata lain, pembuatan UUD ini memiliki cukup kesadaran untuk menghormati hak-hak warga negara. Tetapi karena waktu yang sempit di waktu itu, rumusan yang terperinci mengenai HAM tidak bisa dilakukan di dalam UUD. Tujuan untuk membuat UUD yang singkat, sesungguhnya sangat baik, yaitu agar UUD tersebut mampu melakukan penyesuaian dengan perkembangan zaman. Dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan agar "jangan sampai membuat Undang-Undang yang lekas usang (*Verouderd*)". Tetapi kurangnya rincian mengenai HAM ini kemudian menjadi masalah, karena setiap pemerintah bisa melakukan interpretasi sendiri terhadap UUD untuk membuat UU pelaksanaan untuk kepentingan pemerintah. Tanpa perincian mengenai HAM, maka pelaksanaan HAM akan sangat tergantung kepada niat baik pemerintah.

Hal terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah dimilikinya semangat oleh para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintah, serta kesadaran untuk menjunjung tinggi ketentuan hukum. Meskipun Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintah itu bersifat perseorangan, maka Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintah baik, maka Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintangikan penegakan HAM.

Pasal 23 UUD 1945, telah memperhatikan dengan jelas hak dan kekuasaan DPR dalam APBN. Adanya hak dan kekuasaan DPR ini bermakna adanya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat dalam penggunaan dan pengawasan keuangan negara. Pada ayat (1), bahwa anggaran pendapatan dan belanja

ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu. Pasal tersebut dengan jelas menyebutkan mengenai wewenang DPR dalam hak APBN. Bahkan penjelasan UUD 1945 mengenai pasal ini dengan lugas pula menjelaskan perbedaan antara negara demokrasi dengan negara fasis dengan melihat pada cara penetapan APBN. Misalnya dalam penjelasan pasal 23 ayat (1) yang dengan jelas memuat hak begrooting Dewan Perwakilan Rakyat. Cara menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja merupakan suatu ukuran bagi sifat pemerintah negara. Dalam negara yang berdasarkan fasisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Undang-Undang, artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Cara rakyat sebagai bangsa akan hidup, dan dari mana didapatnya belanja buat hidup harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri. Dengan perantaraan Dewan Perwakilannya rakyat menentukan nasibnya sendiri. Pasal 23 ini menyatakan bahwa dalam hal ini menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari pada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. Karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri itu, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Barangkali tidak perlu dijelaskan lagi bahwa UUD 1945 telah memberikan ketentuan dan penjelasan yang sejelas-

jelasan mengenai kekuasaan dan hak DPR sebagai perwujudan dari hak-hak masyarakat di bidang keuangan negara. Namun yang menjadi masalah mengapa dewasa ini DPR tidak melaksanakan hak-hak dan kekuasaannya itu ? Sudah banyak analisis dibuat untuk menjawab pertanyaan ini mulai dari masalah rekayasa politik, sistem Pemilu, sistem rekrutmen anggota DPR dan sebagainya. Kententuan ini diatur dalam pasal 24 dan 25, yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan lain-lain badan kehakiman, menurut undang-undang susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang. Begitu pula dengan syarat-syarat untuk menjadi dan diberhentikan sebagai hakim ditetapkan undang-undang. Yang menarik sebenarnya adalah penjelasan pasal tersebut yaitu bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Menurut penulis kenamaan dari Inggris pada abad ke-20 tentang konstitusi, C.F. Strong dalam bukunya "*Modern Political Constitution*", menerangkan bahwa pemerintah dalam arti luas harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*Legislative Power*), kekuasaan pelaksanaan (*Executive Power*), dan kekuasaan peradilan (*Judicial Power*). Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Oleh karena itu bila pasal-pasal dan penjelasannya ini ditetapkan dengan konsekuen, akan banyak hak-hak warga negara bisa dilindungi dari perbuatan sewenang-wenang pemerintah.

Diskriminasi Hukum.

Mengacu pada pasal 27 ayat 1 ditegaskan bahwa negara kita adalah negara demokrasi. Sebab di dalam negara demokrasi, secara teoritik tidak ada perbedaan posisi setiap warga negara di depan hukum (*Asas Equality before the law*). Hak-hak warga

negara harus dijamin oleh hukum tanpa memandang kedudukan, pangkat, harta dan basis-basis sosial lainnya. Dalam praktek, memang tidak ada satu negara pun, bahkan juga di negara yang menamakan diri paling demokratis, mampu memperlakukan warga negara mereka secara sama. Di Amerika Serikat, kita mengetahui adanya perbedaan perlakuan terhadap orang-orang Negro. Di Australia, terdapat diskriminasi hukum terhadap orang-orang Aborigin dan di Selandia Baru terhadap orang-orang Maori. Diskriminasi di bidang hukum selalu ditemui. Oleh karena itu yang bisa dijadikan ukuran bagi demokrasi tidaknya suatu negara adalah dari kemampuan penguasa di negara itu untuk semaksimal mungkin mengurangi diskriminasi di bidang hukum.

Di negara kita masih banyak contoh mengenai perbedaan perlakuan hukum. Masyarakat pada umumnya telah mengetahui bahwa orang-orang yang kuat di bidang birokrasi atau ekonomi, hampir pasti akan memperoleh perlakuan hukum yang lebih bebas atau lebih ringan dibandingkan mereka yang miskin dan tidak memiliki jabatan tinggi. Selanjutnya pada ayat (2) pasal 27 ini bisa dikaitkan dengan kemampuan pemerintah dalam penyediaan lapangan kerja serta santunan bagi mereka yang belum hidup secara layak, juga dalam hal ini negara kita tidak berdiri sendiri.

Di negara yang paling maju pun kemampuan pemerintah untuk menyediakan lapangan kerja adalah terbatas dan selalu tidak mampu mengimbangi pertumbuhan angkatan kerja. Demikian pula kemampuan pemerintah untuk memberikan santunan kepada warga negara yang memerlukan adalah terbatas. Pemerintah USA saat ini sedang mempelajari kembali program santunannya karena sebagian besar dari anggaran belanja negara terpakai untuk santunan, sehingga mengganggu APBN Amerika Serikat. Namun yang membedakan negara maju dan

demokratis dengan negara berkembang terletak pada ada tidaknya *scheme* untuk memberikan santunan kepada warga negara yang memerlukan. Di negara-negara maju itu keberadaan suatu pemerintah dikaitkan dengan kemampuan pemerintah itu sendiri untuk menyediakan lapangan kerja dan penyediaan santunan. Dengan demikian salah satu indikator bagi suksesnya suatu pemerintah yang juga mempengaruhi hasil Pemilu, adalah tinggi rendahnya tingkat pengangguran pada masa kelompok tertentu itu memegang kekuatan pemerintah.

Pasal 28 UUD 45 telah memberikan hak dan kebebasan kepada setiap warga negara untuk berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Kebebasan berkumpul dan mengeluarkan pendapat adalah salah satu pokok dalam demokrasi. Seperti juga yang disebutkan dalam penjelasan UUD 1945 mengenai pasal ini (sekaligus dengan pasal 29 ayat 1, dan pasal 34), bahwa pasal-pasal, baik yang hanya mengenai warga negara maupun yang mengenai seluruh penduduk memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan.

Persoalan yang timbul di dalam praktek adalah adanya pemahaman bahwa untuk mencapai stabilitas politik diperlukan pengurangan kebebasan berpendapat. Hal ini sangat terasa terutama dimasa awal kebangkitan Orde Baru. Walaupun dewasa ini mulai terasa adanya banyak kebebasan untuk mengemukakan pendapat baik lisan maupun tulisan, akan tetapi di satu sisi, masih terasa adanya kekangan. Media massa masih mengeluhkan adanya "budaya telepon" dan masyarakat masih belum mampu untuk melepaskan diri dari rasa kuatir akan ditangkap jika mereka mengemukakan pendapat apalagi jika pendapat tersebut berkaitan dengan kebijakan pemerintah.

Namun disisi lain, sementara kalangan masyarakat menafsirkan reformasi seolah-olah telah kebablasan.

Ketentuan pokok mengenai demokrasi ekonomi ini diatur dalam pasal 33 karena ia berkaitan dengan hak-hak warga negara di bidang ekonomi, yaitu hak untuk memperoleh kesejahteraan. Dalam Penjelasan pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran perseorangan sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun (bentuk) perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Selanjutnya dari penjelasan tersebut ditegaskan bahwa perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi merupakan kemakmuran bagi semua orang sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang-orang yang berkuasa dan rakyat yang banyak akan tertindas. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Karena itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan perseorangan. Namun melihat praktek sehari-hari sangatlah perlu untuk dipertanyakan apakah perkembangan perekonomian kita dewasa ini masih konsekuen dengan ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945 atau tidak ?.

Dari uraian di atas sebenarnya bisa dilihat bahwa UUD 1945 memberikan cukup jaminan mengenai HAM. Tetapi yang menjadi masalah adalah terbukanya interpretasi terhadap UUD tersebut, yang kemudian dituangkan dalam UU pelaksanaan. Seperti disebutkan di atas, interpretasi ini tergantung pada niat baik dari penyelenggara

negara sendiri yang mungkin saja berbeda dengan kepentingan masyarakat. Meruang UUD 1945 memberikan penekanan terhadap perlunya semangat para penyelenggara negara. Tetapi di sini pun timbul masalah, yaitu siapa yang akan melakukan pengawasan terhadap negara apabila para penyelenggaranya tidak memiliki semangat seperti yang dicita-citakan oleh UUD?

Semua hal yang berkaitan dengan kekurangan dalam pelaksanaan HAM dan berbagai kelemahan lainnya selama ini, pertama-tama bersumber pada masalah belum terlembaganya prosedur. Beberapa prosedur sudah kita miliki, tetapi prosedur tersebut belum melembaga (*institutionalized*), sehingga dengan mudah melanggar prosedur tersebut. Ditambah pula dengan kenyataan bahwa untuk berbagai bidang lainnya, prosedur itu memang belum dibuat. Akibatnya terjadilah berbagai penyimpangan, misalnya mengeluhkan suasana monopolitis baik di bidang politik maupun ekonomi, kita mengeluhkan hal kesenjangan kaya dan miskin, pusat dan daerah, menuntut agar korupsi dan pungli diberantas, protes karena pers dianggap kurang bebas, ada kekurangan kebebasan dalam mengajukan pendapat dan kritik, masalah pencalonan Gubernur dan banyak hal lainnya. Ini semua merupakan akibat dari belum melembaganya prosedur. Institusionalisasi prosedur yang jelas agar semua pihak yang terlibat mengetahui batas-batas arena permainan dan cara bermain yang diperbolehkan dan yang dilarang.

Dalam kehidupan bernegara, kita senantiasa berhadapan dengan kelangkaan sumber daya baik sumber daya politik (dalam hal ini kekuasaan) maupun sumber daya ekonomi. Oleh karena kedua jenis sumber daya ini bersifat langka dan terbatas jumlahnya, maka wajar jika kedua sumber daya tersebut diperebutkan secara interns oleh setiap orang. Maka terjadilah interaksi politik, pembentukan jaringan (*network*), dan

pengelompokan dalam rangka menggaling kekuatan untuk memperoleh sumber daya sebanyak-banyaknya. Dewasa ini tampaknya mulai memperlihatkan bahwa persaingan dalam memperebutkan sumber daya politik dan ekonomi tersebut telah mulai menampilkan gejala yang mengancam keutuhan bangsa/dis-integrasi bangsa. Hal ini bisa dilihat dari timbulnya kelompok-kelompok yang eksklusif berdasar kekayaan, agama, etnik dan berdasar kedaerahan serta yang mempertentangkan sipil dengan militer.

Kita menyaksikan bahwa kelompok yang kaya menjadi semakin tidak mampu untuk berkomunikasi dengan yang miskin dan yang miskin menjadi semakin antipati terhadap yang kaya. Kita memperhatikan berkembangnya isu mengenai pencarian dukungan dari kelompok agama tertentu untuk menjamin posisi politik dan penguasaan sumber daya ekonomi. Kita mendengar semakin santernya keluhan bahwa hanya etnik tertentu yang memperoleh kemudahan berusaha, sehingga kelompok mayoritas tertinggal dan menjadi miskin. Kita juga membaca perihal besarnya sumber daya ekonomi yang diambil dari daerah-daerah yang tidak seimbang dengan pengembalianya. Kita juga sering membaca adanya polemik mengenai politik dan demokrasi yang biasanya selalu dikaitkan dengan besarnya dan kuatnya dominasi militer dan kurangnya kesempatan bagi sipil.

Contoh lain, adalah kericuhan penetapan ketua DPRD dan penetapan calon Gubernur di beberapa daerah. Kericuhan tersebut akhirnya memang bisa diselesaikan atas dasar campur tangan pejabat dan bukan melalui prosedur institusional. Ini berarti bahwa negara kita memang masih termasuk ke dalam kategori negara berkembang. Sebab perbedaan antara negara modern dengan negara berkembang terletak pada masalah, apakah persoalan kenegaraan dapat diselesaikan secara individual ataukah secara

prosedur ?. Beberapa waktu lalu kita juga membaca berbagai gugatan terhadap proyek yang tengah berjalan. Gugatan yang terjadi saat proyek sudah berjalan, juga memperlihatkan adanya kelemahan prosedural di dalam birokrasi. Selain itu ketidak konsistenan antara peraturan dan "kebijaksanaan pejabat" telah terjadi hampir di semua bidang.

Di negara-negara modern, hampir semua masalah kenegaraan dapat diselesaikan secara kelembagaan, karena terdapat serangkaian aturan dan prosedur yang ditaati oleh semua pihak baik elite politik, birokrasi maupun masyarakat. Memang tidak berarti lalu tidak ada penyelesaian di bawah meja, Tetapi hal semacam itu jarang terjadi karena jika terungkap akan bisa diperkarakan sebagai suatu pelanggaran hukum. Di negara kita proses penyelesaian masalah secara individual tanpa mengikuti prosedur banyak dijumpai. Kita mengenal jargon "semua bisa diatur" atau "penyelesaian secara kekeluargaan" atau penyelesaian secara musyawarah yang semuanya berarti tidak mengikuti aturan yang ditetapkan. Kita terkenal sebagai bangsa yang sangat luwes dalam menerapkan peraturan. Penyelesaian di luar prosedur dalam beberapa hal, kita akui, memang bisa meredakan gejolak. Tetapi yang paling merugikan adalah karena melalui cara tersebut, akan timbul ketidak pastian aturan dan kekaburan prosedur hukum. Akibatnya kita semua memiliki penilaian ganda atas semua masalah, lalu cenderung bersikap meremehkan aturan dan hukum yang berlaku.

Di era milenium ke tiga seharusnya dibuat seperangkat ketentuan yang menetapkan bahwa semua masalah sosial politik-ekonomi harus dibuat secara prosedural yang pasti. Perlu juga ditetapkan bahwa pelanggaran terhadap prosedur tersebut harus memperoleh sanksi yang berat. Melalui ketentuan seperti itu, kita mengharapkan bahwa proses sosialisasi hukum bisa berjalan sebagaimana

mestinya. Kemudian kepatuhan terhadap aturan sangat penting untuk memberikan kepastian bagi masyarakat baik dalam maupun luar negeri. Sebab dengan kepastian tersebut, pengusaha tidak akan ragu lagi untuk menanamkan modal, misalnya orang yang meminta keadilan bisa tahu secara pasti bahwa tuntutan mereka akan terakumulasi atau tidak.

Timbulnya kekurangan dalam pelaksanaan HAM dan berbagai kekurangan lainnya dalam kehidupan bernegara adalah karena lemahnya posisi rakyat di dalam sistem politik kita, jika berhadapan dengan birokrasi pemerintah. Akibatnya birokrasi muncul sebagai kekuatan yang relatif tidak bisa diawasi, sehingga memiliki ruang gerak yang luas untuk melakukan tindakan-tindakan di luar prosedur. Kita bisa menangkap gejala lemahnya posisi rakyat ini dari lemahnya posisi Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat (DPR, Orpol, Ormas, LSM dan lain-lainnya) dalam melaksanakan fungsi artikulasi kepentingan publik. Dalam hal ini kita harus berani untuk mengakui bahwa pelemahan fungsi artikulasi lembaga-lembaga rakyat tersebut telah dilakukan secara sengaja dalam PJPT I demi suksesnya pembangunan ekonomi. Tetapi kini situasinya telah lain, maka sudah waktunya kebijakan yang menekan partisipasi rakyat diubah. Sebab kini kita dapat menyaksikan semakin bertambahnya tuntutan masyarakat yang merupakan dampak dari berbagai kemajuan sosial dan ekonomi.

Diperlukan Kesadaran Aparat

Dimasa mendatang harus diadakan upaya yang sungguh-sungguh untuk menciptakan perangkat pengawasan bagi eksekutif. Kita mengetahui bahwa selama ini telah diupayakan adanya pengawasan melekat (waskat), tetapi waskat hanya akan memiliki dampak yang minimal apabila tidak disertai oleh pengawasan sosial. Dalam upaya untuk menciptakan pengawasan sosial inilah diperlukan sistem pengawasan dan

keseimbangan (*checks and balance*). Maknanya bahwa di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, eksekutif harus dicegah untuk melampaui batas wewenangnya atau untuk melakukan akumulasi kekuasaan. Sebab itu DPR dan Mahkamah Agung perlu diberi kekuasaan yang memadai untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Sebaliknya supaya legislatif dan yudikatif tidak semena-mena membuat larangan, maka eksekutif juga perlu diberi seperangkat ketentuan untuk menjaga penyalahgunaan wewenang oleh DPR dan Mahkamah Agung. Dengan demikian maka segenap lembaga tersebut akan mampu untuk saling menjaga agar tidak melampaui batas kekuasaan mereka masing-masing.

Jika timbul pertanyaan mengapa terjadi penguasaan oleh yang kuat, terhadap yang miskin, mengapa timbul pengusuran pemukiman yang relatif sewenang-wenang, mengapa birokrasi tidak memberikan pelayanan yang memadai bagi keperluan masyarakat, serta sederet pertanyaan lainnya? Salah satu sebab utamanya adalah karena tidak berkuasanya rakyat akibat tidak berlakunya sistem *checks and balance*. Semua kritik serta usul yang berkaitan dengan perbaikan di bidang tatanan politik pada hakekatnya mengacu pada terciptanya pengawasan dan keseimbangan. Dalam rangka penciptaan sistem pengawasan dan keseimbangan ini perlu diusulkan kepada DPR agar diberikan hak untuk menolak RUU atau anggaran belanja yang diajukan oleh eksekutif. Sebaliknya eksekutif harus punya wewenang untuk menolak RUU untuk melakukan hak uji terhadap UU tersebut yang telah disetujui oleh DPR dan eksekutif dengan tujuan untuk mengecek apakah UU tersebut sejalan atau bertentangan dengan UUD. Selain itu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) harus diberi wewenang untuk melakukan penyelidikan (investigasi) penggunaan keuangan negara.

Dengan kata lain, yang diperlukan bagi penyempurnaan tatanan politik dimasa datang adalah pemberian posisi yang setara bagi keempat lembaga tinggi negara tersebut. Sebab dominasi salah satu lembaga akan menimbulkan konsentrasi kekuasaan yang akan merugikan rakyat secara keseluruhan. Dalam kaitan ini perlu dijaga bahwa bukan hanya konsentrasi kekuasaan di tangan eksekutif saja yang berbahaya, melainkan juga konsentrasi kekuasaan di lembaga-lembaga lainnya. Konsentrasi kekuasaan di tangan DPR misalnya hanya akan menciptakan ketidakpastian politik. Karena itu dalam tatanan politik kita yang akan datang, adanya kesetaraan posisi serta keseimbangan dalam hak dan wewenang dari berbagai lembaga negara perlu diupayakan untuk mencegah timbulnya penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat dari monopoli kekuasaan oleh satu lembaga.

Hak-hak Asasi Manusia (HAM) dan demokrasi telah menjadi isu global. Di negara industri maju, baik lewat lembaga-lembaga masyarakat maupun aparat negara (*state apparatus*) sering mengibarkan isu HAM dalam hubungannya dengan perkembangan politik yang represif di negara-negara Dunia ketiga. Saat ini tidak hanya orang-orang di negara industri maju yang ikut menganjurkan perlindungan HAM di lokasi-lokasi politik yang represif tetapi unsur-unsur progresif di masyarakat dunia juga terlibat di dalamnya. Sampai-sampai berbagai aparat negara tak mau ketinggalan untuk ambil bagian dalam menaikkan isu HAM.

Demikian juga perkembangan HAM di Indonesia, aparat negara Orde Baru (*new order state apparatus*) sering kali menyerang dengan berbagai tuduhan yang memojokkan bagi mereka yang menyoroti persoalan HAM di tanah air. Bahkan sejumlah diskusi tentang HAM pun harus berhadapan dengan "politik perizinan" (baca pelarangan).

Sehingga pembicaraan HAM hanya berpusar di sekitar lingkungan politik Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat (*Non-Governmental Organization, NGO*). Dalam Konferensi Tingkat Tinggi Gerakan Nonblok (KTT GNB) ke-10, pemerintah sebagai panitia penyelenggara bersama-sama pemerintah Dunia Ketiga lainnya yang tergabung dalam GNB, menelorkan isu HAM dalam *The Jakarta Message*. Bersama-sama Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Pemerintah juga menyelenggarakan Lokakarya HAM II PBB untuk kawasan Asia Pasifik. Selanjutnya, melalui Keputusan Presiden No.50 tahun 1993 dibentuk Komisi Nasional HAM. Atas perkembangan seperti ini tak pelak lagi isu HAM menjadi sangat ramai dibicarakan orang. Bukan hanya NGO dan mahasiswa, intelektual yang rajin mengungkapkannya saja, tetapi hal itu telah menyebar sampai ke kalangan agamawan, budayawan, artis film dan berbagai kalangan lainnya. Masuknya new orde state apparatus ke jalur akomodasi isu HAM, telah menjadi faktor pelatuk yang sangat dasyat bagi hadirnya isu HAM di masyarakat Indonesia.

Dalam tatanan Internasional, berkembangnya isu HAM di Indonesia tak dapat dilepaskan dari pergeseran konstelasi politik internasional, dimana Perang Dingin telah berakhir. Blok ideologi Uni Soviet dan Pakta Warsawa (militer) telah bubar. Tembok Berlin sebagai simbol Perang Dingin antara Blok Soviet dan Blok Amerika Serikat, juga telah dijebol dan dirubuhkan pada akhir 1989, sehingga dapat memuluskan jalannya penyatuan Jerman Barat dan Jerman Timur. Itulah yang menandai perkembangan spektakuler di Eropa Timur dan bekas Uni Soviet. Masyarakat di kawasan ini tak lagi dibungkam, ditakut-takuti dan dipasung oleh teror dan penindasan politik dari rezim-rezim yang menganut garis Stalinisme. Rezim-rezim partai komunis di kawasan ini satu persatu membubarkan diri. Masyarakat dan

rezim baru saat ini sangat aktif menyelenggarakan reformasi (pembaharuan) politik dan ekonomi.

Dalam kaitan tersebut, di Indonesia untuk dapat melaksanakan ketentuan HAM yang baik, diperlukan kesadaran dari para aparat penegak hukum yang berkompeten, profesional dan independen dalam melihat perspektif pembangunan politik di Indonesia. Perspektif mengenai HAM sering tidak bisa dipertemukan apabila tidak ada kemauan dan tidak ada sistem yang bisa mempertaruhkannya. Bagi pemerintah HAM adalah suatu kewajiban untuk menghormati dan melaksanakannya. Sedangkan bagi warga negara HAM merupakan hak yang harus dihormati oleh pemerintah maupun oleh individu yang lain. Sebagai suatu kewajiban, sering tidak mudah bagi pemerintah untuk selalu memenuhi hak-hak warga negara. Kesulitan itu mungkin timbul bukan karena tiadanya keinginan untuk menghormati HAM melainkan sering terjadi berbagai kepentingan politik dalam upaya mengatur kehidupan politik dan kehidupan sosial ekonomi warga negaranya.

Alasan di atas memungkinkan kita untuk memahami mengapa di negara berkembang termasuk Indonesia muncul keinginan untuk menolak setiap pemaksaan pemberlakuan HAM, misalnya mengaitkannya dengan bantuan asing, dengan alasan bahwa di masing-masing negara interpretasi terhadap HAM berbeda-beda. Karena itu dianggap tidak layak jika negara lain, dalam hal ini negara Barat pemberi bantuan memaksakan pelaksanaan HAM di negara yang dibantunya. Mengkaitkan bantuan asing dengan pelaksanaan HAM (sesungguhnya mencerminkan sikap ambivalen pada kedua pihak negara pemberi bantuan, sebagian besar atau mungkin seluruhnya) bukanlah pelaksanaan HAM yang konsekuen. Banyak di antara mereka yang sebenarnya memiliki persoalan HAM tidak mampu menyelesaikan-

nya. Mereka memberlakukan ukuran ganda.

Negara berkembang sendiri tampaknya telah mencampurkan masalah kedaulatan negara dengan masalah HAM. Ancaman negara donor untuk mengkaitkan bantuannya dengan pelaksanaan HAM dianggap oleh negara berkembang sebagai upaya untuk melanggar kedaulatan mereka karena mereka menyatakan bahwa mereka memiliki standar sendiri mengenai HAM yang tidak sama dengan standar yang diberlakukan di negara donor. Upaya menolak campur tangan negara lain dalam pelaksanaan HAM tampaknya didasari oleh kepentingan untuk mempertahankan kehormatan negara. Apabila pembangunan politik diartikan sebagai pengembangan demokrasi, maka dewasa ini telah dimulai tahap awal dari proses demokrasi.

Pembuatan suatu UU dapat dipengaruhi oleh politik pada saat dibuatnya, yaitu hukum dipakai sebagai alat untuk mengabsahkan tindakan golongan eksekutif. Latar pembuatan undang-undang ini menunjukkan adanya pengaruh yang dominan dari pihak eksekutif, yang diimplementasikan dalam norma-norma yang merupakan alat golongan eksekutif dalam membenarkan segala tindakannya. Hukum ciptaan serupa ini bukan merupakan hukum yang dihasilkan oleh strategi pembangunan hukum yang responsif, tetapi merupakan hasil strategi sistem hukum ortodok. John Henry Merryman mengemukakan bahwa strategi pembangunan hukum yang ortodok berciri adanya peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara (Pemerintah dan Parlemen), dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam suatu masyarakat. Hukum yang dihasilkan seperti ini bersifat positivis-instrumentalis (John Henry Merryman. *"The Civil Law Tradition"* (standford, California Press. Tahun 1969, Hal. 1-8). Hukum menjadi alat melaksanakan ideologi dan program negara. Strategi pembangunan hukum

ortodok mengandung ciri sistem "civil law"/tradisi hukum kontinental), dan "socialis law" (hukum sosialis, di mana peranan pengusaha/pemerintah dan parlemen sangat berpengaruh. Strategi pembangunan hukum biasanya diartikan sebagai usaha yang dilakukan oleh kelompok tertentu berkaitan dengan bagaimana hukum dibentuk dikonseptualisasikan, diterapkan dan dilembagakan dalam suatu proses politik.

Strategi pembangunan hukum responsif mengandung ciri adanya pengaruh yang besar dari lembaga peradilan (yang merupakan satu sistem dengan prosedurnya), dan partisipasi luas kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat dalam penentuan arah perkembangan hukum. Hal ini mempunyai arti bahwa peranan pemerintah dan lembaga (pihak eksekutif dan legislatif) relatif menjadi berkurang. Adanya tekanan dari partisipasi luas masyarakat dan kedudukannya yang relatif bebas memungkinkan lembaga peradilan/proses peradilan menjadi kreatif, khususnya dalam menghadapi masalah pelik yang timbul dalam tradisi adat dapat dilihat (dari berbagai penelitian) peranan substansi lembaga peradilan (yang ditunjang oleh prosedur yang berada dalam strategi yang sama), dan partisipasi masyarakat/berbagai kelompok menentukan perkembangan hukum (Abdul Hakim G.Nusantara. "Politik Hukum Indonesia". Yayasan LBH Indonesia 1998, hal. 28-29). Hal serupa terjadi di Inggris pada abad ke-12 pada saat strategi pembangunan hukum responsif dilaksanakan. Hukum adat dipertahankan sebagai hasil perjuangan politik kelompok-kelompok sosial (golongan menengah yang kuat yang terdiri dari sebagian besar kaum intelektual) di luar sektor negara. Pada akhirnya hukum adat mempunyai posisi yang kuat dalam pembangunan hukum Inggris. (Narrington Moore. "The Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of Modern World Boston, Beacon Tahun 1966, hal, 1-30).

Dengan demikian prinsip keadilan yang tersirat dalam Pancasila dan UUD 1945 diabaikan. Hal tersebut dapat berakibat timbulnya keraguan terhadap keberadaan hukum, karena keadilan merupakan salah satu prinsip utama dari hukum. Prinsip keadilan ini tidak pernah berubah dalam membentuk hukum sejak dahulu kala/zaman klasik. Keadilan dirumuskan oleh para filosof secara berbeda-beda, namun tujuannya adalah agar tercapai keseimbangan dalam penerapannya, yaitu keseimbangan antara nilai-nilai secara ideal dan kenyataan di mana hukum dioperasikan. (Satjipto Rahardjo. "Ilmu Hukum". Citra Aditya Bakti; 1966; hal 170-173). Pada zaman klasik Aristoteles memberikan pendapat tentang keadilan bahwa keadilan ada di mana-mana, maka akan berakibat adanya tanggung jawab, seperti sanksi dalam suatu pelanggaran norma. (Friedman; 1953-29). Pada abad pertengahan Thomas Aquino mengemukakan bahwa keadilan adalah pertentangan antara hukum sorgawi dan duniawi, yang dinyatakan dalam pertentangan antara akal pikiran dan tatanan dan ketertiban yang dipaksakan sesuai dengan pikiran Hugo Grotius dan Rousseau. Abad kedupuluhan bangkit kembali pemikiran hukum alam sebagai akibat pada abad kesembilanbelas orang mengandalkan pemikiran secara empiris. (Friedman, "Rivival of Natural Law Theories" 1953-69). Timbulnya pemikiran empiris dapat dilihat dalam kehidupan hukum di negara-negara modern, seperti Eropa, Amerika Serikat sebagai negara industri maju. Kehidupan masyarakat di negara maju bersifat praktis karena dinamika kehidupannya relatif stabil dan terkendali. Situasi ini memotivasi orang untuk tidak memikirkan hal-hal yang praktis dan ideal tanpa memikirkan nilai-nilai yang mendasari. Nilai-nilai yang mendasari pemikiran tentang keadilan akan timbul kembali apabila manusia mengalami tekanan, seperti tekanan/krisis yang terjadi saat ini di Indonesia. Hukum memerlukan penyesuaian

dengan kehendak politik akibat tuntutan reformasi yang digulirkan masyarakat.

Pemikiran tentang keadilan menurut nilai mendasar di Indonesia sudah ada sejak dahulu yaitu tersirat dalam Pancasila dan UUD 1945, antara lain dalam Pasal 27. Keadilan yang ada dalam UUD 1945 ini bersifat universal karena diterima oleh seluruh bangsa di dunia. Indonesia yang mengalami krisis diberbagai bidang, dalam menjalani masa pembangunan, dianggap sebagai negara berkembang, tidak sepatasnya mengoperasionalkan hukum modern secara utuh. Hukum yang ideal yang berlaku secara efektif dalam masyarakat berkaitan erat dengan konseptualitas keadilan secara abstrak. Apabila nilai-nilai dan kenyataan di mana hukum dioperasikan tidak sesuai, maka hukum diragukan kebenarannya. Apabila terjadi hal seperti ini, hukum perlu ditinjau kembali. Dengan demikian perubahan hukum bergabung dari aspek-aspek terkait yang ada di sekitarnya, seperti aspek sosial, budaya, politik, dan ekonomi. Dari aspek-aspek ini pengaruh yang paling nyata datang dari bidang politik.

Masalah yang berkaitan dengan penegakan hukum di negara berkembang pengorganisasian yaitu proses atau kemampuan masyarakat/kelompok kerja sama antara anggota masyarakat yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, yang disebut oleh Weber sebagai "dominasi". Dengan demikian penegakan hukum dalam suatu masyarakat tertentu dapat berbeda pada masa yang berbeda, seperti penegakan hukum pada zaman Orde Lama berbeda dengan disaat Orde Baru, selanjutnya berbeda pula dengan penegakan hukum saat Reformasi. Proses penegakan hukum pada suatu masa dapat berbeda karena perkembangan masyarakatnya. Pada masyarakat yang hidup di bawah bentuk yang tradisional dan karismatik hukum modern yang memiliki ciri-ciri formal rasional hanya bisa terlaksana karena dukungan dari mesin

administrasi yang semakin rasional pula. Dengan demikian agar suatu cara penegakan hukum dapat dilaksanakan, diperlukan berbagai perlengkapan sosial sebagaimana diuraikan di atas, seperti masyarakat Indonesia saat ini diperlukan penegakan hak dan kewajiban secara adil. Hal ini terjadi di negara-negara modern, setelah kedudukan hak dan kewajiban ditetapkan secara adil dan dioperasionalkan (a.l. hak memilih bagi orang dewasa, penghapusan diskriminasi diberbagai bidang, perlakuan khusus), maka hukum mempunyai kedudukan yang dominan.

Dalam masa reformasi politik mengalami perubahan yang berakibat hukumpun perlu dirubah, karena hukum dibentuk sesuai dengan kemauan politik hukum suatu negara. Apabila tatanan politik suatu negara mantap akan berakibat hukum bersifat otonom, (Myrdal, "Penelitian Terhadap Hukum Negara Berkembang": 1971:219-220. Mengenai hukum di negara berkembang Nonet dan Selznick mengemukakan bahwa pada waktu suatu negara mengalami kemerdekaan, maka hal yang harus dibenahi adalah penyusunan tatanan kehidupan sosial, ekonomi dan politik secara baik. Peringkat kemajuan bidang-bidang tersebut akan berbeda antara suatu negara dengan negara lainnya. Biasanya setelah bidang-bidang tersebut berjalan dengan baik, maka hukum akan sering mengalami perubahan mengikuti perubahan bidang-bidang ini. Hukum di Indonesia selalu berubah-ubah baik pada saat Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi saat ini, sebagaimana dikemukakan di atas (Nonet & Selznick. "Law and Society in Trantition, New York, Harper Colophon Books, 1978;hal.25).

Daftar Kepustakaan

John Henry Marryman. "The Civil Law Tradition" (Stanford, California Press. Tahun 1969;hal. 1-8).

Abdul Hakim G. Nusantara. "Politik Hukum Indonesia". (Yayasan LBH

Indonesia, 1998; hal. 28-29).

Narrington Moore. *"The Social Origins of Dictatorships and Democracy. (Lord and Peasant in The Making of Modern World. Boston; Beacon. Tahun 1966; hal. 1-30).*

Satjipto Rahardjo *"Ilmu Hukum". (Citra Aditya Bakti; 1966; hal.170-173)*

Friedman, *"Rivival of Natural Law Theories"* 1953;69.

Myrdal: *"Penelitian Terhadap Hukum Negara Berkembang"*; 1971; 219-220.

Nonet & Selznick. *"Law and Society in Transition"*, (New York, Harper Colophon Books, 1978; hal. 25)



CIPTA NIAGA

CABANG PALEMBANG

PT. (Persero) CIPTA NIAGA Cabang Palembang Jl. Kapten A.Rivai No. 1306 Palembang 30129

Telepon : 352835 - 317305 Fax. 062-0711 311195 Telex : 271160

Mengucapkan :

Selamat dan Sukses

Atas terselenggaranya

" Dies Natalis Ke-55 PTIK Tahun 2001 "



PT. DHARMA NIAGA (PERSERO)

CABANG UTAMA PALEMBANG

Kantor Pusat : Jl. Kalibesar Barat No. 11

Telp. 6929442, 6903434, Fax. 6906533 Jakarta Kota

Mengucapkan :

Selamat dan Sukses

Atas terselenggaranya

" Dies Natalis Ke-55 PTIK Tahun 2001 "