

Seri Monograf, Volume 1, 2013



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI DAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN FAKULTAS HUKUM

NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN



Negara Hukum Kesejahteraan

PKKPUU
Fakultas Hukum Universitas Lampung
Bandar Lampung, 2013

Negara Hukum Kesejahteraan

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, Februari 2013 xiv, 377 hlm.; 15 cm x 21 cm

PKKPUU

Gedung B Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum

Jl. Prof. Dr. Ir. Soemantri Brodjonegoro No. 1

Gedung Meneng Bandar Lampung 35145

Telp : 0721 709911 Faks 0721 704623

email : pkkpuufhunila@gmail.com

ISBN : 978-602-17813-0-2

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
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 dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (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 miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, 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).

Editor : *Muhtadi*
Desain Sampul : *Iwan Satriawan*
Ilustrasi sampul : *Rudy*

Penerbit PKKPUU
Fakultas Hukum Universitas Lampung
Bandar Lampung 2013

Sambutan Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung

Sudah sepatutnya dan lumrah pada setiap kegiatan akademik, termasuk mengakhiri masa kerja di lingkungan pendidikan ditunjukkan dengan cara-cara akademis. Demikian pula sambutan serupa menjadi tidak berlebihan jika menjadi ungkapan selamat datang kembali bagi kolega ke kampus setelah berbilang tahun melakukan *up grading* ke jenjang pendidikan lebih tinggi, dan monograf yang kini hadir di hadapan sidang pembaca merupakan salah satu jalan yang diretas rekan-rekan di Bagian Hukum Tata Negara dalam rangka mengakhiri masa bhakti tiga puluh satu tahun Ibu Siti Asiah, S.H., M.H., dan kado selamat datang lima rekan lainnya yang kembali dari pendidikan pascasarjana.

Selaku Dekan, saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tinggi kepada dosen saya, senior dan orang tua kita, Ibu Siti Asiah atas kinerjanya yang sampai mendekati masa pengabdianya tetap energik melaksanakan tri dharma perguruan tinggi, kita percaya, Allah kelak akan memberikan imbalan setimpal atas setiap tetes keringat, setiap langkah, kalimat dan huruf-huruf ilmu pengetahuan yang diwariskan kepada kita sebagai amal shaleh yang abadi, mengalir sebagaimana *amal jariyah*. Dan bagi lima rekan yang baru menyelesaikan masa studinya, saya mengucapkan selamat datang kembali dan semoga menjadi generasi penerus Ibu Siti, yang mengambil manfaat kebaikan untuk peningkatan karya-karya akademik di Bagian HTN, Fakultas Hukum dan Unila serta masyarakat luas.

Akhirnya, semoga dengan terbitnya monograf ini dapat menjadi teladan yang baik, sebagai permulaan bukan mengakhiri, dan kemudian menjadi virus kebaikan bagi setiap bagian di lingkungan Fakultas Hukum. Sekali lagi selamat buat rekan-rekan Bagian Hukum Tata Negara.

Bandar Lampung, Februari 2013

Dr. Heryandi, S.H., M.S.

Sambutan
Ketua Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung

Kami mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT atas diterbitkannya Monograf Rekonstruksi Negara Kesejahteraan Indonesia. Ibu Siti Asiah, S.H., M.H. adalah seorang pengajar senior yang sudah menorehkan warna terhadap Fakultas Hukum Universitas Lampung yang kita cintai. Terlebih lagi beliau sebagai pengampu mata kuliah ilmu negara telah banyak memberikan landasan teori bagi mahasiswa dalam perjalanannya menuju seorang Sarjana Hukum.

Buku ini disusun dalam rangka melepas Ibu Siti Asiah, S.H., M.H. yang sudah purna tugas di Tahun 2012 yang lalu dan menyambut dosen-dosen yang telah kembali setelah tugas belajar baik di dalam negeri maupun luar negeri. Materi buku ini secara keseluruhan mencakup kesan dan pesan terhadap sosok Ibu Siti Asiah, S.H., M.H., teori-teori kenegaraan dan teori-teori hukum dalam rangka rekonstruksi negara kesejahteraan serta aplikasi ilmu hukum dalam mewujudkan negara kesejahteraan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Harapan kami agar buku ini bermanfaat bagi para penulis dan pembacanya, serta kami mengucapkan selamat purna tugas kepada Ibu Siti Asiah, S.H., M.H. dan selamat bertugas kepada pengajar-pengajar Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah kembali bertugas.

Bandar Lampung, Februari 2013

Rudy, S.H., LL.M., LL.D

Catatan Editor

Bagi sebagian pemikir kenegaraan dan hukum, negara hukum adalah anti thesis dari kediktatoran elit yang berkedok di balik kekuasaan negara, dan tidak satupun negara di era modern yang tidak mengklaim sebagai negara hukum, negara yang dibangun atas dasar, bergerak dengan roda dan dalam bingkai hukum. Pendeklarasian dalam dokumen negara, atau seperangkat peraturan perundang-undangan dalam pandangan legal positivisme telah memadai dan menjadi penanda eksistensi negara hukum, namun bagi kita yang memaknai negara bukan sebagai bentuk akhir produk kebudayaan tertinggi manusia, penyebutan kriteria hitam putih di atas kertas bagi negara hukum belumlah cukup bahwa semua orang telah diayomi hukum negara. Inilah yang kemudian menjadi *argumentum a contrario* bahwa negara hukum bukanlah tujuan akhir berbangsa dan bernegara, dan karenanya pencarian hakikat dari wujud kasat mata paham tersebut terus lestari.

Negara hukum sebagai keturunan langsung dari teori kedaulatan hukum baik dalam tradisi Eropa Kontinental ataupun Anglo Saxoon (Anglo American Law), yang meskipun secara diametral selalu dipertentangkan berdasar gerak perkembangannya, antara evolusioner dan sifat administratif, namun keduanya tumbuh dan berakar pada ideologi serupa, mengedepankan pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak orang perseorangan (individualistik) sebagai negasi dari kepentingan kolektif komunal. Dari sinilah kemudian dipersepsikan secara tidak tepat, bahwa *rechtstaat* adalah nama lain dari negara hukum yang diperhadapkan dengan *mochsstaat* sebagaimana ditemukan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum dilakukan perubahan. Padahal, walaupun William Sackesper berucap apalah arti sebuah nama, atau *don't judge a books by its cover*, tetapi tetaplah berlaku benar *adagium nomen est omen*, nama bukanlah cek kosong, dan

senyatanya dalam sejarah pemikiran kenegaraan yang dimaksud dengan negara hukum juga ditemukan dalam tradisi hukum Islam (*Islamic Nomocraton*), sosialis (*Socialist Legality*) ataupun timur jauh, tetapi ketiganya bukan salah satu pilihan *the pounding father* sebagai padanan negara hukum dalam penjelasan konstitusi dahulu kala.

Dalam dinamika berkonstitusi, selain Penjelasan UUD 1945 dahulu, secara *exvressis verbis* kontruksi negara hukum terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Sedangkan setelah perubahan UUD 1945, berdasarkan kesepakatan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) penjelasan yang bersifat norma diletakkan dan menjadi bagian batang tubuh, sehingga kemudian lahir Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 bahwa Indonesia adalah Negara hukum, bahkan lebih dari itu, Pasal 28I ayat (5) mengkontruksikan prinsip negara hukum yang demokratis dengan menjamin legal positivistic seperangkat peraturan perundang-undangan sebagai norma yang mengatur pelaksanaan hak asasi manusia.

Kegagalan rezim-rezim yang pernah berkuasa dalam menegakkan hak-hak fundamental manusia merupakan salah satu argumentasi munculnya Pasal 1 ayat(3) dan Pasal 28I ayat (5) UUD Tahun 1945, harapannya, ketika pengakuan eksistensi hukum diakui sebagai panglima yang mengatur dan menjadi bingkai dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, bahkan dalam berhukum, akan menempatkan dan menjadi masyarakat sebagai pemilik sesungguhnya negara dapat terjamin hak-hak konstitusionalnya, dan lebih dari itu, jika hukum yang dibuat negara, juga tidak memberikan pengayoman kepada segenap warganya, masyarakat bahkan secara perorangan mempunyai kesempatan yang sama di muka hukum untuk meminta pembatalan hukum tersebut di persidangan majelis Mahkamah Konstitusi.

Setelah satu dasawarsa reformasi konstitusi berlalu, upaya-upaya penegakan prinsip-prinsip negara hukum dalam berbagai sudut pandang belum menunjukkan signifikansi memadai bagi

perlindungan warga Negara, apatah jika berhadapan dengan pemilik modal. Meskipun sejak akhir kekuasaan rezim orde lama telah bermunculan advokat pribumi juga *Non Government Organisation* (NGO) yang bergerak dalam pembelaan hukum, hukum dan aparat penegak hukum bagi kelompok masyarakat miskin masih menjadi barang mewah, sangat mahal. Bagi hukum sangatlah mudah menjerat dan menahan langkah sopir angkot, maling ayam, tetapi tidak demikian dengan anak penguasa negeri yang alfa berlalu lintas, atau pejabat negeri yang kerap mengurangi jatah pembangunan untuk membangun rumah dan memberi makan keluarganya, tangan-tangan hukum terantai, langkahnya mendadak berat terseok, pandangannyapun sayu tidak berkekuatan, beribu alasan hukum dipermaklumkan, bahkan dunia medispun diikutsertakan memberi jawab atas ketidakberdayaan hukum berhadapan dengan kekuasaan dan ekonomi, disinilah menjadi mafhum kebenaran teori *cybernetic* dalam hukum.

Kita sadar, membicarakan negara hukum Indonesia tidaklah cukup dengan contoh tersebut di muka yang seakan menunjukkan kegagalan negara abad 21 ala Fukuyama- dalam menegakkan hukum bidang tertentu, namun bagi aparaturnegeri, wajah hukum kekinian Indonesia masih lebih baik dibanding masa lalu, dan bahkan mendalilkan bahwa korupsi dahulu kala tidak kalah jumlahnya, juga modusnya, tetapi publikasi terbatas yang membuat informasi tidak terbuka dan dikonsumsi umum, berbeda dengan saat ini. Alasan apapun dapat dibuat tergantung kepentingan apa yang dituju, demikian pula dengan eksistensi Negara hukum Indonesia yang dapat dipandang dari berbagai sudut serta mata siapa yang memandangnya.

Seumpama pepohonan, Negara hukum dapat dilihat berdasarkan akarnya, bisa serabut atau tunggal, jika akarnya tunggal biasanya pohon lebih kuat dari berbagai tempaan angin, bahkan tidak mudah dicabut seekor gajah yang mewakili binatang terbesar di

daratan, tetapi sebaliknya jika akarnya serabut, serupa dengan pohon cangkakan, genjah memang, tapi, janganlah gajah diperintahkan menginjak-mendorongnya, cukup angin kencang, terhempas sudah. Demikian pula Negara hukum, jika diimpur maka mirip dengan pohon cangkakan, buahnya sama dengan induknya, tetapi perakaran tidak kuat membumi, bukan ideology lokal. Negara hukum juga dapat dilihat dari sudut percabangan pohonnya, atau dahan, ranting, daun, bunga dan buah. Tetapi kesemuanya akan bermuara pada satu pertanyaan mendasar, apakah keberadaan pohon tersebut memberi manfaat lebih banyak daripada kerusakan yang ditimbulkannya?. Serupa itu pula Negara hukum, dapat saja ia bernama *Rechtsstaat*, *Rule of Law*, *Islamic Nomocraton*, *Sosialist legality* ataukah jenis pohon negara hukum yang lain, misalnya hasil kawin silang, yang dianggap lebih tepat dan dapat tumbuh subur di negeri zamrud khatulistiwa, Indonesia.

Gagasan utama yang hendak digarisbawahi dalam monograf seri 1 tahun 2013 ini adalah bahwa membicarakan Negara hukum Indonesia adalah serupa dengan pepohon tersebut. Yang pada akhirnya, tidaklah cukup dengan menggali teori dan mengenali anatomi pohonnya, tetapi lebih dari itu, jenis tanah, kondisi geografis, lingkungan dan bahkan berbagai hama dan penyakit yang mungkin tumbuh bersama dan di sekitar tanaman tersebut dapat memberi andil positif dan/atau negative tumbuhkembangnya Negara hukum. Dan dalam konteks tersebut menjadi benar ungkapan Begawan Hukum, Satjipto Raharjo, bahwa proyek Negara hukum Indonesia adalah proyek yang belum selesai. Demikian pula dengan serakan gagasan yang diuraikan setiap penulis dalam buku ini memberikan sudut pandang beranekaragam terhadap teori, eksistensi dan implementasi ber-negara hukum yang pada ujungnya menuju satu pandang untuk menemukan model negara hukum yang akarnya menancap jauh (kuat) ke dalam perut bumi, batang dan dahan kokoh, rantingnya ulet (lentur), daunnya mengayomi setiap orang yang

berada di bawahnya, bunganya harum semerbak, dan buahnya manis lagi menyehatkan. Demikian kehendaknya, menciptakan negara hukum pengayoman, dalam naungan Rahmat Tuhan Yang Kuasa bersendikan Pancasila, UUD Tahun 1945, yang beranekaragam dalam kesatuan kehendak, NKRI.

Sidang pembaca yang budiman, ide dasar penyusunan monograf ini bermula dari kehendak civitas akademika Bagian Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Hukum Universitas Lampung meretas sekaligus berijtihad membuat iklim baru dalam mengakhiri masa tugas, atau memasuki masa purna bhakti dan ungkapan selamat datang kembali kepada staf pengajar yang sukses menyelesaikan masa studi lanjutan pada jenjang yang lebih tinggi.

Secara khusus penerbitan buku ini didedikasikan sebagai kado pelepasan masa tugas orang tua, senior, dosen kami, Siti Asiah. Oma Siti, demikian panggilan kesayangan kami, Oma yang telah mengabdikan diri selama 31 (tiga puluh satu) tahun sejak 1981. Jika Oma kami lepas setelah mengabdikan lebih dari tiga dasawarsa, ucapan selamat datang kepada Rudy, S.H., LL.M, LL.D., yang dalam usia belum genap 31 (tiga puluh satu) tahun telah menyelesaikan studi doctoral di Universitas Kobe Jepang, ungkapan serupa ditujukan bagi Dr. Budiyo, S.H., M.H., yang menyelesaikan studi serupa di Universitas Padjajaran Bandung dua tahun sebelum berumur 40 (empat puluh) tahun. Bersama kedua doktor tersebut, penerbitan buku ini merupakan ucapan selamat datang kepada Yusdiyanto, S.H., M.H., Ahmad Saleh, S.H., M.H., dan Martha Riananda, S.H., M.H., yang ketiganya diwisuda di Program Magister Hukum Unila sekaligus menandai lengkapnya syarat akademik minimal bagi staf pengajar Bagian HTN. Terlebih dahulu menyelesaikan pendidikan dari kelimanya, ungkapan selamat kembali ke kampus kepada Zulkarnain Ridhwan, S.H., M.H., yang menggondol gelar magister hukum dari Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Oma Siti dalam rentang masa pengabdian yang demikian panjang merupakan alumni Fakultas Hukum Unila tahun 70-an yang

perkuliahannya masih menggunakan sistem paket, serta menyelesaikan studi Magister Hukum dari Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, awal tahun 80-an, satu angkatan dengan mantan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi generasi pertama, yang juga sudah pensiun dari Universitas Hasanuddin Makassar, Prof. Dr. Laica Marzuki, S.H, M.H. Sayangnya, Oma Siti tidak menempuh studi strata tertinggi, doktoral, sebagaimana halnya Laica, sehingga Oma mesti pensiun pada usia normatif, 65 (enam puluh lima) tahun.

Bagi kami, Oma Siti merupakan tipe dosen yang objektif dalam penilaian kinerja mahasiswa, sayangnya, bagi sebagian mahasiswa saat ini dengan sistem SKS (Sistem Kredit Semester) justru menyebutnya sebagai dosen pelit nilai. Huruf B adalah nilai langka, apatah lagi nilai A, jadi anugerah bagi yang mendapatkan, sedangkan nilai C, D atau E itu memang nilai mahasiswa, kata mereka. Terlepas dari pandangan sekelompok mahasiswa tersebut, Oma Siti yang pernah menjadi Ketua Bagian HTN adalah sosok pengajar yang konsisten dengan jadwal mengajar, masih tetap enerjik di masa-masa akhir pengabdianya, dan bahkan tidak ingin melewatkan setiap kegiatan akademik ataupun non akademik yang dilaksanakan civitas akademika Fakultas Hukum, mulai dari terlibat aktif diskusi ilmiah, menghadiri ujian terbuka doktoral staf pengajar FH Unila di salah satu universitas ternama di Pulau Jawa, sampai berasyik ria mengikuti rombongan studi wisata.

Lain halnya dengan Oma Siti yang kita lepas dengan rasa berat dan ungkapan terima kasih setinggi-tingginya atas segala sentuhan dingin tangannya dalam membentuk jiwa-jiwa akademik segenap civitas akademik di Fakultas Hukum. Kepada lima staf pengajar Bagian HTN, Sdr. Rudy, Budiyono, Zulkarnain Ridlwan, Yusdiyanto, Ahmad Saleh, dan Martha Riananda, kita mengucapkan selamat bergabung kembali di rumah kita bersama, rumah yang menjadi naungan dan mempertautkan setiap hati kita dan kelak akan menjadi tempat terakhir kita dipisahkan. Harapannya, kelimanya merupakan tenaga potensial yang menjadi lokomotif bukan saja bagi gerbong HTN, melainkan lokomotif yang menarik setiap gerbong di Fakultas Hukum.

Lebih dari itu, terbitnya monograf ini tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak, khususnya para kontributor yang berkenan menyempatkan waktu merangkum serakan pemikirannya yang berhamburan ditumpukan berbagai dokumen akademik lainnya. Disamping para penulis, ungkapan serupa bagi Ketua Bagian HTN, juga Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang berkenan memberikan kata sambutan dalam monograf ini.

Akhir kata, sebagai hasil pemikiran berbagai latar belakang penulisnya buku ini tidaklah sempurna, dan memang tidak berpretensi demikian, apatah lagi pemikiran dan pencarian negara hukum yang mensejahterakan senantiasa berkembang searah dinamika masyarakat, yang juga berusaha menemukan bentuk kesejahteraan yang seharusnya diayomi negara dan menjadi cita bangsa dibangun sejak dahulu kala.

Semoga kehadiran buku ini menambah referensi ke arah pencarian negara hukum yang mensejahterakan, yang mengayomi rakyatnya.

Bandar Lampung, Februari 2013
Editor,

Muhtadi

Daftar Isi

	Halaman
Sambutan Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung ...	iii
Sambutan Ketua Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung	iv
Catatan Editor	v
Daftar Isi	xii
Siti Asiah, Oma yang energik Malicia Evendia	1
Prolog: Rekonstruksi Negara Hukum Indonesia: Beranjak dari Teori <i>Rechstaat</i> menuju <i>Welfare state</i> Pancasila Rudy	3
Pembatasan Kekuasaan Negara dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat Dwi Pujo Prayitno	18
Partisipasi Masyarakat dalam Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia Yulia Neta	46
Politik Hukum Pajak dalam Negara Hukum Kesejahteraan Nurmayani	62
Aspek Negara Hukum Kesejahteraan dalam Politik Hukum Agraria Nasional Upik Hamidah	78
Dimensi Hak Asasi Manusia dalam Pembangunan Hukum Nasional Candra Perbawati	93

Kedudukan Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Terhadap Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Yusdiyanto	113
Otonomi Desa di Persimpangan Armen Yasir	134
Pelaksanaan Perjanjian Kredit Angsuran Sistem Gadai (Krasida) di Perusahaan Umum Pegadaian dalam Usaha Mensejahterakan Masyarakat Aprilianti	150
Penerapan <i>Rule Of Reason</i> Dengan <i>Per Se Illegal</i> dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha Untuk Menciptakan Persaingan Sehat yang Mensejahterakan Rakyat Rilda Murniati	165
Perjanjian AJB Bumiputera 1912 Syariah dengan Lembaga Sebagai Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Pegawainya Wati Rahmi Ria	183
Tanggungjawab Penyedia Jasa Angkutan Multimoda Berdasarkan <i>ASEAN Agreement Framework On Multimoda Transport</i> Siti Nurhasanah	206
Hukum Pidana Progresif Sebagai Model Penegakan Hukum di Indonesia Maroni	223
Aspek Hukum Upaya Perlindungan Hak Moral dalam Hak Cipta Yenni Agustin M.R.	246
Pengaturan Subsidi dan Pengenaan Bea Masuk Imbalan (<i>Countervailing Duty</i>) Menurut Gatt Dan WTO Serta Implementasinya di Indonesia Ahmad Syofyan	264

Ilusi Negara Islam M. Iwan satriawan	297
Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi Ahmad Saleh	309
Tanggungjawab Negara dalam Menjamin serta Melindungi Kemerdekaan Beragama dan Berkepercayaan Budiyono	334
Konstitusionalitas Pencabutan Hak Milik Warga Negara (Kajian Terhadap Regulasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum) Zulkarnain Ridlwan	349
Epilog : Negeri yang Mensejahterakan Pembantu Rumah Tangga Muhtadi	367
Tentang Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Unila	376



Dimensi Hak Asasi Manusia dalam Pembangunan Hukum Nasional

Candra Perbawati

Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung

Pendahuluan

Proses globalisasi tidak hanya melanda kehidupan ekonomi tetapi telah melanda kehidupan politik, social budaya, pertahana dan keamanan, ilmu pengetahuan dna teknologi, pendidikan dan hukum. Globalisasi politik antara lain berupa gerakan HAM yang semakin memperkuat pemikiran untuk mewujudkan nilai-nilai dasar HAM universal. Dengan tetap mengacu pada ideology bangsa serta kondisi manusia, alam dan tradisi yang melekat pada bangsa. Pembangunan hukum dalam konteks HAM menjadi kewajiban negara melindungi, memastikan, sekaligus memajukan HAM, melalui upaya legislasi dan administrasi.

Pemenuhan HAM di Indonesia terintegrasi dalam kehidupan bernegara, seperti sosial, budaya, ekonomi, hak sipil, dan politik . Rancangan peraturan yang berdimensi HAM membutuhkan konsep yang terintegrasi antar eksekutif dan legislatif. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang disusun

melalui instrument perencanaan penyusunan undang undang atau Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang pelaksana dari pihak Pemerintahnya dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Perubahan paradigma dalam kehidupan politik ketatanegaraan dari sistem sentralistik kepada sistem desentralisasi berdampak terhadap sistem hukum yang dianut dengan menitik-beratkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan rakyat dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat dari pada kepentingan pemerintah daerah.

Sekarang ini masyarakat tidak hanya mendambakan sekedar adanya peraturan hukum, tetapi masalah yang mengemuka ialah apakah masih ada unsur keadilan dalam sistem hukum yang berlaku di semua sektor-sektor dan bidang kehidupan bangsa ini. Tidak hanya dalam hal keberadaan peraturan hukum yang diproduksi pimpinan eksekutif berupa Keppres, Perda, tetapi juga dalam hal penegakan hukum (*law enforcement*) di semua lini kehidupan, baik diantara sesama aparat birokrasi, dan juga dalam hubungan antara aparat birokrasi dan penegakan hukum dalam rangka pelayanan bagi masyarakat (*public service*).

Paradigma Pembangunan Hukum Nasional

Kerangka utama strategi politik pembangunan hukum nasional selama tiga dasawarsa yang lalu mempunyai konsep dasar yang sama, yaitu UUD 1945, landasan idealnya yakni Pancasila, landasan politis operasionalnya yakni tujuan nasional yang tercantum dalam pembukaan UUD dan landasan structural-kelembagaan pemerintah yang akan mendukung beban pembangunan itu pun sama, yakni sistem pemerintahan presidensial, faktor domestik maupun hubungan dengan luar secara regional maupun global juga terdapat dalam rumusan *public policy*

di dalam setiap GBHN yang ditetapkan oleh MPR mulai dari tahun 1973 sampai tahun 1999. Peraturan Perundang-undangan pun tetap menyusul untuk mengatur tindak lanjut dari kebijakan politis dalam GBHN itu. Namun terlepas dari persoalan UUD 1945, yang jelas-jelas menurut teks dan jiwanya adalah disemangati asas keadilan sosial dan berpihak pada konsep sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tapi tidak selalu demikian pada garis politik dan Perundang-undangan yang menyusul di bawahnya. Memang diakui bahwa tidak sama pandangan berbagai pihak mengenai penilaian terhadap konsistensi dan akomodatif serta aspiratif tidaknya isi GBHN yang ada, terlebih-lebih terhadap GBHN yang dihasilkan pada Maret 1998 dan 1999. Namun secara garis besar muatan GBHN terakhir itu dinilai telah memadai, sebagai garis politik (*policy*) secara teoritis-konsepsional. Sedangkan masalah yang mencuat di era reformasi yang gejalanya mulai marak sebelum Sidang Umum MPR Maret 1998, bukan mengenai apa yang kebijakan secara teoritis konsepsional itu saja, tetapi juga mengenai *power structure* (struktur kekuasaan pemerintah).

Dalam melaksanakan pembangunan hukum, satu hal penting yang harus diperhatikan adalah, bahwa hukum harus dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang di dalamnya terdapat elemen kelembagaan, elemen materi hukum, dan elemen budaya hukum. Hukum Nasional adalah kesatuan hukum yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber dari falsafah dan konstitusi negara, di dalam kedua hal itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia.

Hukum Nasional adalah kesatuan. semua diskursus tentang hukum nasional yang hendak dibangun haruslah merujuk kepada keduanya dengan demikian upaya reformasi hukum akan sangat tergantung kepada reformasi konstitusi. Bila konstitusi yang dibangun masih memberi peluang bagi lahirnya sebuah otoritarianisme, maka tidaklah akan lahir sebuah hukum nasional

yang demokratis. Reformasi konstitusi yang telah berlangsung, melalui beberapa kali amandemen UUD 1945, membawa perubahan yang sangat besar terhadap hukum nasional. Perubahan tersebut telah mengarah kepada cita-cita negara hukum, sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi konstitusional. Amandemen tersebut, juga telah menegaskan secara eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Hal tersebut bermakna pula, *pertama*, pengakuan prinsip supremasi hukum dan konstitusi, *kedua*, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, *ketiga*, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia, *keempat*, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga Negara dalam hukum, dan *kelima* jaminan keadilan bagi setiap orang, termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Satu hal yang perlu dicatat pula bahwa proses amandemen tersebut telah memungkinkan pula dilakukannya partisipasi public dalam perdebatan-perdebatan tentang konstitusi, yang sebelumnya selama beberapa dasawarsa seolah ditabukan.

Hukum nasional yang demokratis setidaknya mempunyai karakter dan alur pikir a) Hukum nasional dibuat sesuai dengan cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasar falsafah Negara; b). Hukum nasional dirancang untuk mencapai tahap tertentu dari tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945; dan c). Hukum nasional harus menjamin integrasi bangsa dan Negara baik teritori maupun ideologi, mengintegrasikan prinsip demokrasi dan nomokrasi, artinya pembangunan hukum harus mengundang partisipasi dan menyerap aspirasi.¹

¹ Ahmad M. Ramli, *Membangun Hukum Nasional Yang Demokratis Serta Masyarakat yang Berbudaya Dan Cerdas Hukum*. Buletin Hukum Perbankan Dan Bankesentralan Volume 6, Nomor 2, Agustus 2008

Dalam rangka keadilan dan kepastian hukum, pembangunan hukum harus dilihat secara utuh, yang tidak terlepas dari sejarah. Di dunia ini, tidak ada negara yang langsung serta-merta memiliki infrastruktur hukum yang mapan dan demokratis, tanpa melalui proses perubahan yang panjang. Karena hukum adalah refleksi dari masyarakat. Jika dikaji ulang surut kepada kebijakan masa lampau dan dikaitkan dengan tuntutan reformasi masa kini, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa *nucleus* atau inti tuntutan itu ialah agar paradigma atau kriteria dasar system manajemen kehidupan nasional itu diluruskan kembali secara menyeluruh dengan memprioritaskan paradigma kebijakan dan tindakan di bidang politik, ekonomi, dan penegakan hukum. Tiga sektor ini politik, ekonomi, dan hukum sering dicuatkan oleh masyarakat dan para analisis sebagai faktor-faktor yang dominan dan determinan. Sebabnya ialah karena pada ketiga faktor itulah titik pangkal utama pelecehan paradigma keadilan sosial itu berlangsung oleh pimpinan dan para pelaku kekuasaan di masa lampau, yang selanjutnya menimbulkan friksi-friksi dan konflik sosial budaya dan kantibmas. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) merupakan panggung utama bagi terjadinya praktik-praktik yang membidangi tiga faktor itu, yang dikuasai oleh para elit politik, elit ekonomi, dan elit intelektual. Selain terjadinya kolusi antara sesama elit penguasa, juga terjadi antara penguasa dan kalangan pengusaha, yang mengakibatkan rawannya

penegakan hukum dan keadilan. Maka berkembanglah proses pengeroposan mental dan perilaku elit dalam jaringan kerja antara pengusaha, pengusaha, dan sebagian masyarakat, yang membudaya secara luas dan akhirnya menimbulkan pembusukan pada fondasi dan pilar-pilar pemerintah negara ini.

Mengenai paradigma ini, Romli Atmasamita, dalam tulisannya mengatakan, telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dari ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritas

kepada sistem demokrasi dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigam tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitik-beratkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat dari pada kepentingan pemerintah daerah. Disamping perubahan paradigma tersebut juga selayaknya kita (cendekiawan hukum dan praktisi hukum) ikut mengamati fenomena-fenomena yang terjadi didalam percaturan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia kerana terhadap bagian ini kita sering "alergi" dan mengabaikannya. Sedangkan kehidupan perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan berdampak mendasar terhadap perkembangan sistem hokum.²

Arah dan Strategi Pembangunan Hukum Nasional

Dalam Undang-undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Penegasan konstitusi tersebut mengandung makna bahwa di Negara Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila, hukum mempunyai peranan yang mendasar dan mempunyai arti yang sangat strategis bagi sasaran pembangunan yang telah, sedang dan akan dilaksanakan. Dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka kesinambungan peningkatan pelaksanaan pembangunan nasional yang berasaskan kekeluargaan harus senantiasa dipelihara dengan baik melalui sistem dan pranata hukum yang modem tetapi tetap berakar pada nilai-nilai wawasan kebangsaan dan kepentingan nasional.

² Romli Atmasasmita, (Kepala BPHN, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM-pen): Menata kembali masa depan pembangunan hukum nasional

Oleh karena itulah pentingnya hukum untuk dibangun agar hukum dapat benar-benar menjadi sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat yang kita harapkan. Hukum dapat berperan sebagai objek pembangunan dalam rangka mewujudkan hukum yang ideal sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Tetapi Juga hukum dapat menjadi subjek pembangunan manakala hukum itu telah berfungsi di masyarakat sebagai penggerak dan pengaman pembangunan dan hasil hasilnya. Di sinilah pentingnya peranan perencanaan dan penelitian hukum untuk dapat menghasilkan hukum yang benar-benar mengakar di dalam perilaku masyarakat. Pembangunan hukum nasional pada dasarnya memiliki arti penting dan strategis bagi kehidupan bangsa Indonesia. Ada tiga dimensi yang dapat dijadikan sebagai alasan pentingnya pembangunan hukum nasional, yaitu dimensi konstitusional, dimensi yuridis sosiologis dan dimensi perspektif.

Dimensi konstitusional bermakna pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk mewujudkan konsepsi negara hukum (*rechtsstaat*) dalam tata kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara sekaligus mewujudkan amanat konstitusional pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Dimensi yuridis sosiologis bermakna membangun hukum merupakan upaya untuk mewujudkan konsepsi hukum yang sesuai dengan idealita dan realita masyarakat Indonesia sehingga hukum benar-benar mampu memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat dan memiliki kekuatan mengikat yang kuat di tengah kehidupan masyarakat.

Dimensi perspektif bermakna pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk menjadikan hukum sebagai sarana pembangunan dalam arti mengatur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan. Untuk tercapainya

arah pembangunan hukum nasional tersebut maka disusun pola strategi dasar pembangunan hukum nasional yang meliputi dimensi pemeliharaan, dimensi pembaharuan. Dimensi penciptaan dan dimensi pelaksanaan.³Dimensi pemeliharaan merupakan upaya untuk memelihara tatanan hukum yang ada, walaupun sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Dimensi ini bertujuan untuk mencegah kekosongan hukum yang sesungguhnya sebagai konsekuensi logis dari Undang-Undang Dasar 1945, namun dalam pelaksanaannya harus disesuaikan dengan situasi dan keadaan dengan tetap berlandaskan kepada Pancasila .

Dimensi pembaharuan merupakan upaya untuk meningkatkan dan menyempurnakan hukum nasional. Usaha tersebut dilakukan dengan mengadakan pemahaman kodifikasi dan unifikasi hukum. Dimensi penciptaan yaitu suatu dinamika dan kreatifitas berupa penciptaan suatu hukum yang sebelumnya tidak ada tetapi diperlukan. untuk kesejahteraan bangsa dan negara. Dimensi pelaksanaan yaitu upaya melaksanakan undang-undang agar undang-undang tersebut berlaku di masyarakat baik secara filosofis, juridis, sosiologis maupun politis. Dengan berdasarkan kepada pola dasar, arah strategis pembangunan hukum nasional sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka dapat dinyatakan bahwa finalitas pembangunan hukum nasional akan bermuara kepada pembentukan sikap dan kesadaran masyarakat terhadap hukum, karena dengan demikian masyarakat telah menikmati rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum.

Untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam GBHN telah ditetapkan Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004. Di dalam Undang-undang Propenas 2000 digariskan beragam kebijakan pembangunan hukum, yang dinilai akan

³ BP7 Pusat. *Undang-Undang Dasar 1945. Bahan Penataran P4*, (Jakarta: B? Pusai. 1995). h.6,

memberikan pijakan normative bagi berbagai program reformasi hukum berskala nasional yang dilakukan oleh penyelenggara negara.⁴ Ada empat program induk pembangunan hukum yang dirumuskan dalam undang-undang ini, yaitu 1). Program pembentukan peraturan perundang-undangan; 2). Program pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya; 3). Program penuntasan kasus korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelanggaran hak asasi manusia; dan 4). Program peningkatan kesadaran hukum dan pengembangan budaya hukum.

Di sisi lain kelompok masyarakat dalam bentuk swadaya masyarakat, asosiasi profesi hukum, organisasi advokasi hukum telah pula menggagas dan merencanakan berbagai rencana pembaruan hukum. Di samping itu dibentuk pula Komisi Hukum Nasional (KHN) berdasarkan Keppres Nomor 15 Tahun 2000, dan KHN memiliki enam program induk, yaitu 1). Program untuk meningkatkan kemampuan sistem peradilan; 2). Program untuk membangun sistem pemerintahan yang layak dan melakukan reformasi hukum administrasi; 3). Program untuk meningkatkan peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat; 4). Program untuk pendidikan hukum lanjutan, pengujian dan penegakan disiplin profesi; 5). Program untuk pengembangan hukum dalam rangka pemulihan ekonomi; dan 6). Program untuk meningkatkan Sistem Pradilan Pidana Terpadu.

Bertitik tolak dari urgen dan strategisnya pembangunan hukum dalam totalitas pembangunan nasional, pola dasar, arah dan strategi dasarnya, maka dapat ditegaskan bahwa pelaksanaan pembangunan hukum nasional bertujuan untuk membentuk, meningkatkan dan mengembangkan sikap kesadaran masyarakat bangsa Indonesia terhadap hukum. Tumbuhnya kesadaran masyarakat terhadap hukum akan dapat tercipta apabila

⁴ Harjito Notopuro, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional*. (Bandung: Binacipta, 1995). hal.137

masyarakat telah mendapatkan rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatan dari hukum yang dibangun. Atas dasar konsepsi tujuan pembangunan hukum yang dilaksanakan bangsa Indonesia sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka persoalan yang pertama dan utama yang akan timbul adalah hukum.⁵

Tujuan pembangunan hukum nasional hanya akan dapat dicapai, apabila tercipta suatu pola pandang tentang hukum yang akan dibangun itu tidak saja hukum dalam pengertian gejala sosial, akan tetapi hukum yang terkait dengan nilai-nilai dasar dan ideologi, nilai-nilai budaya, nilai-nilai moral dan susila serta nilai-nilai keadilan. Dengan demikian maka hukum yang akan dibangun itu adalah hukum yang dilandasi oleh nilai-nilai yang bersifat universal dan terdapat pada setiap manusia yang disebabkan dengan keberadaannya yang menyatu dengan nilai-nilai kemanusiaan. Hanya dengan memandang hukum dalam konsepsi inilah akan dapat diwujudkan nyata tujuan pembangunan hukum nasional.

Arah kebijaksanaan pembangunan yang diamanatkan oleh GBHN 1999-2004 khususnya agenda bidang hak asasi manusia meliputi⁶ menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai Hak asasi manusia

- a. Melanjutkan ratifikasi konvenan internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang.
- b. Meningkatkan pemahaman dan kesadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan.

⁵ I Gede Arya B. Wiranata, *Hak Asasi (Anak) dalam Realitas: Quo Vadis?*, (editor) Muladi, *Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 2007, Hal.

⁶ Dani Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat* 227.

- c. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggar hukum dan Hak Asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

Salah satu bidang pembangunan nasional adalah pembangunan Hukum dan HAM yang merupakan amanat dalam Undang-Undang Dasar untuk mewujudkan supremasi hukum sebagai implementasi dari UUD 1945 bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum, bukan berdasarkan kekuasaan, yang esensinya tidak dapat dilepaskan dari substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, karena ketiga unsur tersebut merupakan arah pembangunan Hukum dan HAM yang menyeluruh dan saling mendukung satu sama lainnya sebagaimana halnya bidang pembangunan nasional yang lain, pembangunan Hukum dan HAM juga memerlukan perencanaan yang mantap dan untuk itu perlu dilaksanakan proses perencanaan yang benar, baik mulai dari tahap perencanaan, pengendalian, monitoring dan evaluasi yang dilakukan secara berkesinambungan. Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam proses perencanaan pembangunan hukum dan HAM adalah belum dilakukan secara baik tahapan evaluasi program dan kegiatan pembangunan hukum.⁷

Jaminan Hukum Terhadap Hak Asasi Manusia

Fungsi hukum adalah memelihara kepentingan umum dan perorangan dalam bernegara dan mengarahkan tindakan atau keputusan penyelenggara Negara dan rakyat untuk mewujudkan cita-cita keadilan, kebenaran dan kemakmuran dalam Negara.

⁷ Direktorat Hukum dan HAM Bappenas, diskusi tentang Kajian Penyusunan Indikator Pembangunan Hukum dan HAM yang akan digunakan sebagai bahan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014.

Materi hukum tertulis ataupun tidak tertulis yang berlaku harus mengikat semua orang, sehingga mampu menjamin agar masyarakat dapat memperoleh kepastian hukum perlindungan hukum dan hidup dalam kepastian hukum, perlindungan hukum dan hidup dalam ketertiban hukum menuju masyarakat yang adil dan makmur. Dalam kaitan ini, maka hukum mengadakan pembatasan-pembatasan agar pertentangan kepentingan dapat dibatasi, sehingga tercipta dinamika kehidupan aman tertib dan teratur.

Roescoe pound Dalam teorinya tentang *law as tool of social engineering* dalam konteks *social engineering* adalah "menata kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat". Kepentingan-kepentingan tersebut harus ditata sedemikian rupa agar tercapai keseimbangan yang proporsional. Manfaatnya adalah terbangunnya suatu struktur masyarakat sedemikian rupa secara maksimum mencapai kepuasan akan kebutuhan dengan seminimum mungkin menghindari benturan dan pemborosan, selanjutnya pound menyatakan kepentingan-kepentingan yang dimaksud adalah kepentingan umum, kepentingan social dan kepentingan pribadi. Fokus utama pound dengan konsep *social engineering* adalah *interest blancing*, dan karenanya yang terpenting adalah tujuan akhir dari hukum yang diaplikasikan dan mengarahkan masyarakat kearah yang lebih maju, bagi pound hukum dan masyarakat terdapat hubungan yang fungsional. Hukum sebagai sarana *Social engineering*, bermakna penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan, untuk melakukan perubahan yang diinginkan, hukum tidak lagi dilihat sekedar sebagai tatanan penjaga quo, tetapi juga diyakini sebagai system pengaturan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara terencana.⁸

⁸ Bernard L.Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Genta, Yogyakarta, 2010.

Selanjutnya sunaryati hartono, dalam bukunya hukum ekonomi pembangunan Indonesia, menyatakan dalam konteks pembangunan hukum, dapatlah dikatakan bahwa, bukan lagi kebiasaan yang membentuk hukum, melainkan sebaliknya hukumlah yang harus membentuk kebiasaan.⁹

Tujuan hidup kita bernegara, bermasyarakat didasarkan pada falsafah dan dasar Negara Pancasila yang menghendaki terciptanya masyarakat yang makmur dalam keadilan dan adil dalam kemakmuran, sehingga kepentingan-kepentingan yang begitu banyak, memang perlu diatur dalam rangka Negara hukum yang demokratis. Dalam mekanisme ini, melindungi dan menegakan HAM, termasuk fungsi dan tujuan hukum, sehingga keadilan dan ketertiban dapat terwujud.

Konsep Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM Indonesia

RAN HAM sesungguhnya pertama kali lahir pada Konferensi HAM di Wina tahun 1993, Vienna Declaration and Programme of Action of the World Conference on Human Rights. Bagian II Pasal 71 menyatakan bahwa The world conference on human rights recommends that each state consider the derability of drawing up national action plan identifying steps whereby that state would improve the promotion and protection of human rights. Konferensi ini dinilai sebagai salah satu konferensi HAM terbesar dunia sejak dicetuskannya Duham PBB Tahun 1948.

Konferensi ini merupakan peristiwa besar dalam sejarah aktivitas dan kerjasama internasional untuk memajukan dan melindungi HAM. Semua pemerintah di dunia hadir dalam konferensi, termasuk Indonesia, bersama dengan ribuan wakil masyarakat sipil. Dokumen yang diadopsi dalam konferensi

⁹ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Binacipta, Bandung 2004.

tersebut, yakni Deklarasi dan Program Aksi Wina, menggambarkan konsensus besar oleh para pemerintah dan aktor-aktor lainnya dalam masyarakat internasional tentang aksi-aksi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pemajuan dan perlindungan HAM.

Deklarasi dan Program Aksi Wina merupakan dokumen penting pengakuan internasional tentang HAM yang universal, tidak bisa dibagi dan saling terkait. Dokumen penting itu memberikan sejumlah rekomendasi dan saran kepada pemerintah dan aktor-aktor lainnya dalam masyarakat internasional untuk menetapkan tindakan nyata untuk meningkatkan pemajuan dan perlindungan HAM. Rekomendasi ini tidak mengikat tetapi memiliki sifat persuasif yang sangat kuat karena pentingnya kesempatan dan kenyataan bahwa rekomendasi tersebut didukung dengan suara bulat. konsep Ranham didasarkan atas pandangan bahwa perbaikan abadi pada HAM akhirnya tergantung pada pemerintah dan orang-orang dari negara tertentu yang memutuskan untuk mengambil aksi nyata guna menghasilkan perubahan. Persuasi dan kadang-kadang tekanan eksternal dapat mempengaruhi pemerintah untuk melakukan aksi-aksi, tetapi pemenuhan HAM tidak dapat hanya dipaksakan dari luar. Ada sebuah kebutuhan lain yang lebih strategis, yakni bagaimana dimensi HAM universal mampu ditegakkan dalam kehidupan negara-bangsa.

Desakan ini menunjukkan adanya keinginan kuat agar HAM diterjemahkan dalam kehidupan nasional masing-masing negara di dunia yang terangkum dalam ranham pada periode kedua Ranham Indonesia (2004-2009) yang didasarkan pada Kepres No. 40 tahun 2004 telah berakhir. Kepres ini ditetapkan di Jakarta, 11 Mei 2004. Secara umum kerja-kerja Ranham tidak maksimal. Pembentukan panitia pelaksanaan Ranham di tingkat propinsi dan kabupaten/kota sebagian besar memang sudah terbentuk, namun sayangnya belum mampu menunjukkan kinerja yang maksimal.

Sejatinya, panitia pelaksana yang terdiri atas unsur pemerintah, masyarakat dan perguruan tinggi tersebut bisa memanfaatkan jejaring yang ada untuk menyerap dan merespons persoalan dan kebutuhan publik.

Jika diamati lebih dalam, posisi Ranham Indonesia sangat strategis. Pemetaan lima tahunan program kerja panitia Pelaksana ranham merupakan rekayasa cerdas dalam upaya perlindungan dan pemenuhan HAM, seperti penguatan institusi HAM, harmonisasi peraturan perundang-undangan, diseminasi dan edukasi HAM, penerapan norma dan standar HAM, dan pemantauan, evaluasi dan pelaporan HAM. Sungguh ini merupakan kerja-kerja besar yang membutuhkan tekad kuat dalam menyelaraskan gagasan yang utuh tentang pemajuan dan penegakan Ham di Indonesia.

Setidaknya ada beberapa persoalan mendasar dalam mengimplementasikan Ranham Indonesia 2004-2009, yakni (1) masih rendahnya pemahaman HAM di kalangan pemerintah dan masyarakat; (2) masih rendahnya komitmen aksi pemerintah dalam memobilisasi kekuatan, baik anggaran dan kebijakan; (3) tidak adanya sinerjitas kelembagaan yang memungkinkan untuk menerapkan ruang dialogis dan kritis terhadap realitas HAM di tengah-tengah masyarakat.

memiliki kekuatan melindungi strategi pembangunan dari dampak korupsi yang merugikan masyarakat .

Ranham dan Pembangunan Berbasis HAM

Ranham Indonesia memiliki peran strategis dalam mewujudkan pembangunan berbasis HAM. Ranham Indonesia, secara normatif, merupakan bentuk kreativitas Indonesia dalam merumuskan jejaring HAM terbesar di dunia. Jejaring itu melibatkan unsur-unsur penting dalam masyarakat dan

pembangunan. Pendekatan pembangunan berbasis HAM (*rights-based approach/RBA*) dikenal sebagai salah satu bentuk pendekatan pembangunan yang diterima oleh masyarakat internasional.

RBA adalah kerangka kerja yang mengintegrasikan norma-norma, prinsip-prinsip dan standar serta tujuan sistem HAM internasional ke dalam perencanaan dan proses pembangunan. RBA dapat dikatakan sebagai bagian tak terpisahkan dengan pembangunan itu sendiri. Sebagaimana dimaklumi terjadinya alienasi pembangunan dengan eksistensi dan masa depan masyarakat, khususnya dalam kategori rentan pelanggaran HAM, menyebabkan jauhnya kemanfaatan pembangunan bagi ketercapaian tujuan kesejahteraan dan kemartabatan manusia. Basis RBA terletak pada empat unsur utama, yakni *inalienability, indivisibility and interdependence of human rights* (kemelekatan, kesatuan dan saling ketergantungan HAM), *empowerment and participation* (pemberdayaan dan partisipasi); *equality and non-discrimination* (kesetaraan dan non diskriminasi); dan *accountability* (akuntabilitas).

Sebenarnya titik singgung RBA, melalui empat prinsip ini, diupayakan dengan maksimal menyentuh empat kelompok, yakni pertama kelompok sangat rentan (*most vulnerable groups*); kedua sebab-sebab dasar (*root causes*); ketiga pemangku hak dan kewajiban (*rights-holders and duty bearers*); dan keempat pemberdayaan (*empowerment*). Hal ini penting ditegaskan karena pembangunan mesti ditujukan untuk mencapai kemauan dan kesejahteraan masyarakat. Arah utama pendekatan berbasis HAM bertujuan untuk memberi pengaruh bagi adanya akuntabilitas dan keseimbangan dalam proses pembangunan, antara masyarakat sebagai pemegang hak dengan negara sebagai pemangku tanggung jawab yang berkewajiban (*duty-bearers*) untuk memenuhi hak-hak warga negaranya (*rights-holder*). Pendekatan

ini memberi ruang dan kesempatan yang luas kepada masyarakat, terutama untuk turut berpartisipasi, berkontribusi dan menikmati hasil pembangunan dalam segala aspek yang mendukung terhadap pemenuhan nilai-nilai penghormatan dan pemajuan HAM, baik hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya. Korupsi dipastikan sulit berkembang jika terdapat akses terhadap informasi, kebebasan berpendapat, partisipasi dan akuntabilitas. Pendekatan berbasis HAM akan memiliki kekuatan melindungi strategi pembangunan dari dampak korupsi yang merugikan.

Berdasarkan kewajiban konstitusional negara, maka setidaknya mengandung dua unsur penting dalam kewajiban, yakni pertama kewajiban untuk bertindak (*obligation to conduct*) dan kedua kewajiban untuk berdampak (*obligation to result*). Kewajiban pertama mensyaratkan negara melakukan langkah-langkah tertentu untuk melaksanakan pemenuhan suatu hak (*requires action reasonably calculated to realize the enjoyment of a particular right*). Contohnya, negara melakukan pembangunan sekolah, menjamin tersedianya guru dan fasilitas pendidikan serta mengalokasikan anggaran yang terukur.

Pada kewajiban kedua, mengharuskan negara melaksanakan dan memenuhi standar substantif yang terukur (*requires states to achieve specific targets to satisfy a detailed substantive standard*). Contohnya, negara membuat program dalam lima tahun ke depan seluruh masyarakat akan memiliki akses pendidikan dasar sembilan tahun. Hal penting yang patut ditegaskan. Sebagai pemangku tanggung jawab, negara dituntut untuk melaksanakan dan memenuhi semua kewajiban secara sekaligus dan segera. Jika kewajiban-kewajiban tersebut gagal, maka negara telah dikatakan melakukan pelanggaran HAM.

Dengan demikian dapat dikatakan dalam era globalisasi harus menjadi komitmen bersama untuk merealisasikan komitmen negara dalam mewujudkan kewajiban internasional dan

konstitusionalnya. Perilaku diskriminaif merupakan dasar pembusukan dan bobroknya pelaksanaan kewajiban tersebut. Kreativitas melalui Ranham Indonesia harus dilanjutkan sekaligus ditingkatkan guna menghasilkan kinerja pemerintah yang benar-benar bertekad mewujudkan pembangunan Indonesia berbasis HAM.

Simpulan

Tujuan pembangunan hukum nasional hanya dapat dicapai, apabila tercipta suatu pola pandang hukum yang akan dibangun, tidak saja hukum dalam pengertian gejala sosial, akan tetapi hukum yang terkait dengan nilai dasar dan ideologi, nilai-nilai budaya, nilai-nilai moral dan susila serta nilai-nilai keadilan. Dengan demikian maka hukum yang akan dibangun itu adalah hukum yang dilandasi oleh nilai-nilai yang bersifat universal. Pembangunan hukum dalam konteks HAM merupakan kewajiban negara melindungi, memastikan, sekaligus memajukan HAM. HAM digunakan sebagai landasan untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Ranham Indonesia memiliki peran strategis dalam mewujudkan pembangunan berbasis HAM. Ranham Indonesia secara normatif, merupakan bentuk kreativitas Indonesia dalam merumuskan jejaring HAM terbesar di dunia. Jejaring itu melibatkan unsur-unsur penting dalam masyarakat dan pembangunan. Pendekatan pembangunan berbasis HAM (*rights-based approach/RBA*) dikenal sebagai salah satu bentuk pendekatan pembangunan yang diterima oleh masyarakat internasional. Sebab itu disarankan dalam upaya melaksanakan Pembangunan yang berbasis Hak Asasi manusia, Perlu adanya komitmen dalam upaya pemenuhan kemajuan dan penegakan Hak asasi Manusia baik oleh masyarakat, maupun elemen pamerintah

dan upaya ini diwujudkan dengan adanya penguatan institusi HAM, harmonisasi peraturan perundang-undangan, diseminasi dan edukasi HAM, penerapan norma dan standar HAM, dan pemantauan, evaluasi dan pelaporan HAM.

Daftar pustaka

Atmasasmita, Romli, 2009, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, BPHN, Jakarta.

Wiranata, I Gede AB, *Masyarakat, Budaya Hukum, Dan Kearifan Lokal Di Era Globalisasi*, Makalah Disampaikan dalam Kegiatan Sosialisasi Undang-Undang Informasi & Transaksi Elektronik, Keterbukaan Informasi Publik, Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Budaya Hukum di Provinsi Lampung

_____, (editor) 2007, *Asasi (Anak) dalam Realitas: Quo Vadis?*, Refika Aditama, Bandung.

Muladi, 2002, *Hak Asasi Manusia .Politik Dan System Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang.

_____, 2002, *Demokatisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibi center, Jakarta.

_____, 2007, *Hak Asasi Manusia Hakekat Konsep dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum Dan Masyarakat*, Aditama, Bandung,

Notopuro, Harjito, 2005, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bina Cipta, Bandung.

Tanya, Bernad, L dkk, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Genta, Yogyakarta.

Darmodiharjo, Dani dan Shidarta, 2010, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat*, makalah lepas.

Hartono, Sunaryati, 2004, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Binacipta, Bandung.

Schulkte, Nico. 1999, *Menyokong Civil Society Dalam Era Kegelisahan*, Kanisius, Yogyakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAK Asasi Manusia
Buletin Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan, Volume 6, Nomor 2, Agustus 2008.

Direktorat Hukum dan HAM Bappenas, diskusi tentang Kajian Penyusunan Indikator Pembangunan Hukum dan HAM yang akan digunakan sebagai bahan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014.