

ISSN 1829-5789
Jurnal Civics
Media Kajian Kewarganegaraan

Penerbit

Jurusan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn)
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Penanggung Jawab

Ketua Jurusan PPKn
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Penyunting Ahli

Ahmad Syafii Maarif, Prof. Dr. (Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta)

Abdul Gafur Da., Prof. Dr. (Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta)

Sri Jutmini, Prof. Dr. (Universitas Sebelas Maret, Surakarta)

Dasim Budimansyah, Dr. (Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung)

Warsono, Dr. (Universitas Negeri Surabaya, Surabaya)

Azwar Ananda, Prof. Dr. (Universitas Negeri Padang, Padang)

Ketua Penyunting

Cholisin

Sekretaris Penyunting

Samsuri

Penyunting Bahasa

Suyato

Penyunting Pelaksana

Anang Priyanto

Marzuki

Nasiwan

Suharno

Sinarso

Distributor

Mukh. Murdiono

Keuangan & Langganan

Iffah Nur Hayati

Alamat Penyunting & Distribusi

Kampus Karangmalang, Yogyakarta 55281

Telp. +62 274 586168 ext. 384

Fax. +62 274 548201

e-mail: civics_uny@yahoo.com

Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan terbit dua kali setiap tahun. Terbit pertama kali untuk edisi Juni 2001. Penyunting mengundang para akademisi, guru dan peminat kajian kewarganegaraan untuk mengirim naskah karangan tentang pendidikan kewarganegaraan dari aspek aspek politik, hukum dan atau moral. Naskah karangan yang dimuat tidak mesti mencerminkan pendapat Penyunting. Naskah karangan yang dikirim agar mengikuti ketentuan penulisan *Jurnal Civics*.

Salam Dari Jogja

Sajian Jurnal *Civics* untuk edisi ini menyuguhkan tema pokok penegakan hak asasi manusia. Tema ini mengeksplorasi beberapa substansi seputar pergumulan hak asasi manusia mulai dari ranah politik, hukum, ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Kajian hak asasi manusia secara spesifik menyoroti problem penegakan hak asasi manusia di Indonesia, yang sejak kemerdekaan Republik Indonesia hingga era reformasi sekarang, belum menunjukkan indikasi yang membaik. Era Orde Baru di masa Rejim Soeharto banyak mendapat sorotan dari beberapa penulis *Jurnal Civics* edisi ini.

Pembahasan tema kali ini masih banyak ditulis oleh para akademisi di lingkungan Jurusan/Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta. Di satu sisi, ini merupakan pertanda baik adanya peningkatan apresiasi para kolega di Prodi PPKn FIS UNY untuk mewujudkan budaya *publish or perish*. Di bagian lain, minimnya jumlah penulis dari Jurusan/Prodi ini belum menunjukkan minat untuk menulis di media ini. Meskipun demikian, penyunting berharap di masa mendatang akan banyak kiriman naskah-naskah yang sangat variatif dan meningkat bobot akademiknya.

Kepada para pembaca kami ucapkan selamat menikmati sajian *Jurnal Civics* edisi ini. Kami mengundang para pembaca untuk menulis pada edisi mendatang dengan fokus kajian *Civics*, khususnya dari perspektif politik, hukum, dan moral.

Selamat membaca!

Penyunting Pelaksana

DAFTAR ISI

Partisipasi Warga Negara dalam Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia Cholisin	1
Perlindungan Hukum Islam terhadap Kaum Minoritas Non-Muslim di Negara Islam Marzuki	15
Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Praktek Penyelenggaraan Negara di Indonesia Dalam Era Globalisasi Sri Hartini	25
Perkembangan Kondisi Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia Hassan Suryono	36
Implementasi Hukum Humaniter dalam Perang Amerika Serikat Melawan Terorisme di Afghanistan Ekram Pawiroputro	50
Memperkarakan Kasus Dugaan Malpraktek Medik: Upaya Perlindungan Hak atas Kesehatan Setiati Widiastuti	70
Bisnis Militer pada Era Orde Baru serta Terkuaknya Pelanggaran HAM oleh Militer di Awal Reformasi Sunarso	82
Education as A Human Right, Conceptual Challenges and Practical Concerns: A South African Experience Andre Keet	97
Perlindungan Anak di Indonesia sebagai Perwujudan HAM di Era Otonomi Daerah Eny Kusdarini	105
Rekonsiliasi di Afrika Selatan: Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Sisi Lain Upaya Penataan Kembali Moral Bangsa Anang Priyanto	118
Resensi Buku	130

PARTISIPASI WARGA NEGARA DALAM PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Oleh: Cholisin

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

Government policy on human rights reinforcement include law and political dimention. Political dimention human right reinforcement nedeed to completed law dimention. Citizen participation on human rights reinforcement can realized in law dimention and political dimention.

Kata Kunci: *partisipasi warga negara, penegakan Hak Asasi Manusia.*

Pendahuluan

Pemerintah seharusnya pertama-tama yang bertanggungjawab dalam penegakkan (Hak Asasi Manusia) HAM, karena salah tugas pemerintah adalah menjamin rasa aman dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Namun dalam kenyataan justru pemerintah lebih banyak melakukan pelanggaran HAM. Dalam kondisi yang demikian upaya penegakkan HAM menjadi sesuatu yang tidak mudah, oleh karena itu warga negara secara individual maupun kolektif perlu secara aktif untuk berpartisipasi dalam upaya penegakkan HAM. Tulisan ini akan memfokuskan pada upaya mengidentifikasi berbagai bentuk partisipasi warga negara dalam penegakkan HAM dengan melihat kondisi proses penegakkan HAM dan hambatan dan tantangan penegakkan HAM.

Pengertian dan Macam-macam Hak Asasi Manusia

Apabila dianalisis maka didapatkan beraneka ragam pengertian HAM. Pengertian HAM antara lain dapat dilihat dari dimensi visi, perkembangan, Deklarasi Hak Asasi Universal/PBB (*Universal Declaration of Human Right/UDHR*), dan menurut UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pengertian hak asasi manusia dilihat dari dimensi visi menurut Saafroedin Bahar (1997), mencakup visi filsafati, visi yuridis-konstitusional dan visi politik. Visi filsafati sebagian besar berasal dari teologi agama-agama, yang menempatkan jati diri manusia pada tempat yang tinggi sebagai makhluk Tuhan. Visi yuridis-konstitusional, mengaitkan pemahaman hak asasi manusia itu dengan tugas, hak, wewenang dan tanggungjawab negara sebagai suatu nation-state. Sedangkan visi

politik memahami hak asasi manusia dalam kenyataan hidup sehari-hari, yang umumnya berwujud pelanggaran hak asasi manusia, baik oleh sesama warga masyarakat yang lebih kuat maupun oleh oknum-oknum pejabat pemerintah.

Todung Mulya Lubis (1987) memberi pengertian HAM dari segi perkembangan hak asasi manusia, maka pengertian hak asasi manusia mencakup Generasi I, Generasi II, Generasi III, dan pendekatan struktural. Generasi I konsep HAM, sarat dengan hak-hak yuridis, seperti tidak disiksa dan ditahan, hak akan persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*), hak akan peradilan yang jujur (*fair trial*), praduga tak bersalah dan sebagainya. Generasi I ini merupakan reaksi terhadap kehidupan kenegaraan yang totaliter dan fasistis, yang mewarnai tahun-tahun sebelum Perang Dunia II.

Generasi II konsep HAM, merupakan perluasan secara horizontal Generasi I, sehingga konsep HAM mencakup juga bidang sosial, ekonomi, politik dan budaya. Generasi II, merupakan terutama sebagai reaksi bagi negara dunia ketiga yang telah memperoleh kemerdekaan dalam rangka mengisi kemerdekaannya setelah Perang Dunia II.

Generasi III konsep HAM, merupakan ramuan dari hak hukum, sosial, ekonomi, politik dan budaya menjadi apa yang disebut hak akan pembangunan (*the right to development*). Hak asasi manusia dinilai sebagai totalitas yang tidak boleh dipisah-pisahkan. Dengan demikian, hak asasi manusia sekaligus menjadi satu masalah antar disiplin yang harus didekati secara interdisipliner.

Pendekatan struktural (melihat akibat kebijakan pemerintah yang diterapkan) dalam hak asasi manusia seharusnya merupakan Generasi IV dari konsep HAM. Karena dalam realitas masalah-masalah pelanggaran hak asasi manusia cenderung merupakan akibat kebijakan yang tidak berpihak pada hak asasi manusia. Misalnya, berkembangnya sistem sosial yang memihak ke atas dan memelaratkan mereka yang dibawah, suatu pola hubungan yang menekan (*repressive*). Sebab jika konsep ini tidak dikembangkan, maka yang kita lakukan hanya memperbaiki gejala, bukan penyakit. Sehingga perjuangan hak asasi manusia akan berhenti sebagai pelampiasan emosi (*emotional outlet*).

Pengertian hak asasi manusia menurut UDHR dapat ditemukan dalam Mukaddimah yang pada prinsipnya dinyatakan bahwa hak asasi manusia merupakan pengakuan akan martabat yang terpadu dalam diri setiap orang akan hak-hak yang sama dan tak teralihkan dari semua anggota keluarga manusia ialah dasar dari kebebasan, keadilan dan perdamaian dunia.

UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, mengartikan hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat dan martabat manusia. UU RI No. 39

Tahun 1999 juga mendefinisikan kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia.

Ada berbagai pandangan tentang macam-macam HAM. Misalnya, Thomas Hobbes berpendapat bahwa satu-satunya hak asasi adalah hak hidup. Sedangkan menurut John Locke dan aliran Liberalisme klasik, hak asasi meliputi hak hidup (*the right to life*), kemerdekaan (*the right to liberty*) dan hak milik (*the right to property*) (Rodee & Anderson, 1988: 194).

Pendapat John Locke ini sangat dipengaruhi oleh gagasan hukum alam (*natural law*) ketika dalam keadaan alamiah (*state of nature*), yaitu suatu keadaan di mana belum terdapat kekuasaan dan otorita apa-apa, semua orang sama sekali bebas dan sama derajatnya. Dalam perkembangan selanjutnya, diantara orang-orang itu sering terjadi percekocokan karena perbedaan pemilikan harta benda dan karena ada orang yang hidup di atas penderitaan orang lain. Kondisi seperti itu telah menggeser keadaan alamiah ke keadaan perang (*state war*), menimbulkan pemikiran untuk melindungi ketiga hak-hak fundamental di atas (hak hidup, merdeka dan memiliki). Untuk itu kemudian berkumpul dan mengadakan perjanjian untuk bermasyarakat untuk menyerahkan sebagian hak-hak mereka kepada seorang pemimpin yang bertugas untuk melindungi ketiga hak tersebut sebagai hak individu dan masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari dirinya dan diserahkan kepada pemimpin/*in casu* negara dan diterima manusia sejak lahir dan bukan merupakan pemberian hukum manusia atau masyarakat (Baut & Harman, 1988: 6-7).

Dalam UDHR yang memuat 30 pasal, 31 ayat apabila ditelaah lebih lanjut secara garis besar macam-macam hak asasi manusia dapat dikelompokkan ke dalam tiga bagian yaitu: (1) hak-hak politik dan yuridik, (2) hak-hak atas martabat dan integritas manusia, dan (3) hak-hak sosial, ekonomi dan budaya.

Apa perbedaan antara hak politik dengan hak sipil? Perbedaan antara keduanya, dapat dikemukakan bahwa hak politik merupakan hak yang didapat oleh seseorang dalam hubungan sebagai seorang anggota di dalam lembaga politik, seperti: hak memilih, hak dipilih, hak mencalonkan diri untuk menduduki jabatan-jabatan politik, hak memegang jabatan-jabatan umum dalam negara atau hak yang menjadikan seseorang ikut serta di dalam mengatur kepentingan negara atau pemerintahan (Abdul Karim Zaidan, 1983:19). Dengan kata lain lapangan hak-hak politik sangat luas sekali, mencakup asas-asas masyarakat, dasar-dasar negara, tata hukum, partisipasi rakyat didalamnya, pembagaaian kekuasaan dan batas-batas kewenangan penguasa terhadap warga negaranya. Sedangkan yang dimaksud hak-hak sipil dalam pengertian yang luas, mencakup hak-hak ekonomi, sosial dan kebudayaan merupakan hak yang dinikmati oleh manusia dalam hubungannya dengan warga negara yang lainnya, dan tidak ada hubungannya dengan penyelenggaraan kekuasaan negara, salah satu jabatan dan kegiatannya.

Dalam Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik dan Perjanjian tentang Hak-hak Sosial, Ekonomi dan Budaya, macam-macam hak asasi manusia dapat dikemukakan sebagai berikut. Yang termasuk hak-hak sipil dan politik antara lain:

1. hak atas hidup.
2. hak atas kebebasan dan keamanan dirinya.
3. hak atas keamanan di muka badan-badan peradilan.
4. hak atas kebebasan berpikir, mempunyai keyakinan (*conscience*), beragama.
5. hak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan.
6. hak atas kebebasan berkumpul secara damai.
7. hak untuk berserikat.

Sedangkan macam-macam hak asasi manusia menurut Perjanjian tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mencakup antara lain :

1. hak atas pekerjaan.
2. hak untuk membentuk serikat kerja.
3. hak atas pensiun.
4. hak atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan perumahan yang layak.
5. hak atas pendidikan.

Pembagian hak asasi manusia yang agak mirip dengan kedua covenant tersebut di atas, adalah yang mengikuti pembedaan sebagai berikut:

1. Hak-hak asasi pribadi atau "*personal rights*" yang meliputi kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan memeluk agama, kebebasan bergerak dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi ekonomi atau "*property rights*," yaitu hak untuk memiliki sesuatu, membeli dan menjualnya serta memanfaatkannya.
3. Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan atau yang biasa disebut "*rights of legal equality*."
4. Hak-hak asasi politik atau "*political rights*," yaitu hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak pilih (memilih dan dipilih dalam pemilihan umum), hak mendirikan partai politik, dan sebagainya.
5. Hak-hak asasi sosial dan kebudayaan atau "*social and culture rights*," misalnya hak untuk memilih pendidikan, mengembangkan kebudayaan dan sebagainya.
6. Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan tata cara peradilan dan perlindungan atau "*procedural rights*," misalnya peraturan dalam hal penangkapan, penggeledahan, peradilan, dan sebagainya (Kansil, 1984: 91).

Pendapat lain tentang macam-macam hak asasi manusia dikemukakan Franz Magnis Suseno (1987: 125-130) yang mengelompokannya menjadi empat kelompok yaitu hak asasi negatif atau liberal, hak asasi aktif atau demokratis, hak asasi positif dan hak asasi sosial. Uraian masing-masing sebagai berikut:

1. Hak Asasi Negatif atau Liberal.

Kelompok hak asasi pertama ini diperjuangkan oleh liberalisme dan pada hakekatnya mau melindungi kehidupan pribadi manusia terhadap campur tangan negara dan kekuatan-kekuatan sosial lain. Hak asasi ini didasarkan pada kebebasan dan hak individu untuk mengurus diri sendiri dan oleh karena itu juga disebut hak-hak kebebasan (liberal). Sedangkan dikatakan negatif, karena prinsip yang dianutnya bahwa kehidupan saya (pribadi) tidak boleh dicampuri pihak luar. Kehidupan pribadi merupakan otonomi setiap orang yang harus dihormati. Otonomi ini merupakan kedaulatan atasnya sendiri merupakan dasar segala usaha lain, maka hak asasi negatif ini tetap merupakan inti hak asasi manusia. Macam-macam hak asasi manusia negatif antara lain:

- a. hak atas hidup.
- b. hak keutuhan jasmani.
- c. kebebasan bergerak.
- d. kebebasan untuk memilih jodoh.
- e. perlindungan terhadap hak milik.
- f. hak untuk mengurus kerumahtanggaan sendiri.
- g. hak untuk memilih pekerjaan dan tempat tinggal.
- h. kebebasan beragama.
- i. kebebasan untuk mengikuti suara hati sejauh tidak mengurangi kebebasan serupa orang lain.
- j. kebebasan berpikir.
- k. kebebasan untuk berkumpul dan berserikat.
- l. hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang.

2. Hak Asasi Aktif atau Demokratis

Dasar hak ini adalah keyakinan akan kedaulatan rakyat yang menuntut agar rakyat memerintah dirinya sendiri dan setiap pemerintah di bawah kekuasaan rakyat. Hak ini disebut aktif karena merupakan hak atas suatu aktivitas manusia untuk ikut menentukan arah perkembangan masyarakat/negaranya. Yang termasuk hak asasi aktif, antara lain :

- a. hak untuk memilih wakil dalam badan pembuat undang-undang;
- b. hak untuk mengangkat dan mengontrol pemerintah;
- c. hak untuk menyatakan pendapat;
- d. hak atas kebebasan pers;
- e. hak untuk membentuk perkumpulan politik.

3. Hak Asasi Positif

Kalau hak-hak negatif menghalau campur tangan negara dalam urusan pribadi manusia, maka sebaliknya hak-hak positif justru menuntut prestasi-

prestasi tertentu dari negara. Paham hak asasi positif berdasarkan anggapan bahwa negara bukan tujuan pada dirinya sendiri, melainkan merupakan lembaga yang diciptakan dan dipelihara oleh masyarakat untuk memberikan pelayanan-pelayanan tertentu (pelayanan publik). Oleh karena itu tidak boleh ada anggota masyarakat yang tidak mendapat pelayanan itu hanya karena ia terlalu miskin untuk membayar biayanya. Yang termasuk hak asasi positif antara lain:

- a. hak atas perlindungan hukum (misalnya: hak atas perlakuan yang sama di depan hukum, hak atas keadilan);
- b. hak warga masyarakat atas kewarganegaraan.

4. Hak Asasi Sosial

Hak asasi sosial ini merupakan paham tentang kewajiban negara untuk menjamin hasil kerja kaum buruh yang wajar dan merupakan hasil kesadaran kaum buruh melawan kaum burjuasi. Hak asasi sosial mencerminkan kesadaran bahwa setiap anggota masyarakat berhak atas bagian yang adil dari harta benda material dan kultural bangsanya dan atas bagian yang wajar dari hasil nilai ekonomis. Hak ini harus dijamin dengan tindakan negara. Yang termasuk hak asasi sosial antara lain :

- a. hak atas jaminan sosial;
- b. hak atas pekerjaan;
- c. hak membentuk serikat kerja;
- d. hak atas pendidikan;
- e. hak ikut serta dalam kehidupan kultural masyarakatnya.

Proses Penegakan HAM

Proses penegakan HAM di Indonesia dilakukan melalui lembaga Komnas HAM, Pengadilan HAM dan Pengadilan HAM *ad hoc*.

1. Proses penegakan HAM melalui Komnas HAM melalui prosedur sebagai berikut:

Tabap pertama, menerima pengaduan. Yakni menerima pengaduan dari setiap orang atau kelompok yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar. Pengaduan dapat dilakukan secara lisan atau tertulis.

Tabap kedua, melakukan pemeriksaan. Yakni pemeriksaan atas pengaduan. Untuk kepentingan pemeriksaan dapat memanggil pengadu, korban, saksi atau pihak lain yang terkait. Hasil pemeriksaan dapat diputuskan untuk dihentikan atau dilanjutkan sejalan dengan Peraturan Tata Tertib dalam Komnas HAM. Dihentikan apabila antara lain: tidak memiliki bukti awal yang memadai, bukan masalah pelanggaran HAM, tidak ada kesungguhan dari pengadu.

Tahap ketiga, melakukan penyelesaian. Yakni kewenangan Komnas HAM untuk menyelesaikan pengaduan setelah melalui tahap pemeriksaan. Kewenangan itu bisa berupa :

- a. perdamaian kedua belah pihak;
 - b. penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negoisasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli;
 - c. pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;
 - d. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya, dan
 - e. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti.
2. Proses penegakkan HAM melalui Pengadilan HAM, melalui prosedur sebagai berikut (UU No.26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM):

Tahap pertama, penangkapan. Jaksa Agung melakukan penangkapan untuk kepentingan penyidikan, dengan memperlihatkan surat tugas. Dalam hal tertangkap tangan tidak diperlukan surat perintah tetapi cukup dengan menyerahkan barang bukti.

Tahap kedua, penahanan. Jaksa Agung berwenang melakukan penahanan untuk kepentingan penyidikan paling lama 90 hari, dan dapat diperpanjang paling lama 60 hari. Penahanan untuk kepentingan penuntutan paling lama 30 hari dan dapat diperpanjang paling lama 20 hari. Sedangkan penahanan untuk kepentingan pemeriksaan di sidang Pengadilan HAM paling lama 90 hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari. Kemudian penahanan untuk banding di Pengadilan Tinggi paling lama 60 hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari. Penahanan untuk kepentingan kasasi di Mahkamah Agung lamanya sama dengan untuk kepentingan bading di Pengadilan Tinggi.

Tahap ketiga, penyelidikan. Penyelidikan dilakukan oleh Komnas HAM. Untuk kepentingan penyelidikan Komnas HAM dapat membentuk Tim ad hoc yang terdiri dari Komnas HAM dan unsur masyarakat.

Tahap keempat, penyidikan. Penyidikan dilakukan oleh Jaksa Agung. Jaksa Agung dapat mengangkat penyidik ad hoc. Apabila tidak diperoleh bukti yang cukup, maka dikeluarkan surat penghentian penyidikan oleh Jaksa Agung.

Tahap kelima, penuntutan. Jaksa Agung, dapat mengangkat penuntut umum *ad hoc*.

Tahap keenam, pemeriksaan di Sidang Pengadilan. Pemeriksaan sidang Pengadilan dilakukan oleh 5 orang hakim terdiri dari 2 hakim Pengadilan HAM dan 3 orang hakim ad hoc. Pemeriksaan sidang pengadilan paling lama 180 hari. Untuk banding ke Pengadilan Tinggi paling lama 90 hari, sedangkan untuk kasasi paling lama 90 hari.

3. Proses Pengadilan HAM *Ad Hoc*:

Proses Pengadilan HAM *Ad Hoc* prosedurnya pada dasarnya sama dengan Pengadilan HAM. Perbedaannya pada kasus pelanggaran HAM yang diperiksa, yakni khusus menangani kasus pelanggaran HAM yang terjadi sebelum diundangkannya UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Pengadilan HAM *ad hoc* dibentuk atas usul DPR berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden. Jadi sifatnya tidak permanen, sedangkan Pengadilan HAM bersifat permanen.

Upaya penegakkan atau penyelesaian kasus pelanggaran HAM di atas melalui ajudikasi. Penyelesaian melalui ajudikasi (dimensi hukum) seringkali menimbulkan rasa ketidakadilan bagi korban oleh karena itu kebijakan pemerintah RI untuk melengkapinya melalui non-ajudikasi (dimensi politik) yaitu melalui Kebenaran dan Rekonsiliasi. Dalam bagan dapat dilihat seperti di bawah ini.

Tabel 1. Kebijakan Pemerintah RI dalam Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM

Subjek	Dimensi Hukum	Dimensi Politik
Pelaku	Pengadilan HAM (Penghukuman)	Kebenaran dan Rekonsiliasi
Korban	Kompensasi Restitusi	Rehabilitasi

Sumber : Romli Atmasasmita.(2001: 186).

Keberhasilan kedua dimensi di atas, telah diteliti di Argentina, Chile, Uruguay dan dalam kualitas perbandingan antar negara seperti yang dinyatakan Romli (2001: 187) sangat tergantung dari kuat atau lemahnya 5 variabel berikut:

1. Teror dari aparaturnegara (*state terror*);
2. Keseimbangan kekuatan (*balance of power*);
3. Kepemimpinan (*leadership preferences*);
4. Pertimbangan-pertimbangan strategis (*strategic calculation*);
5. Tekanan-tekanan massa (*social pressures*).

Tekanan-tekanan massa dalam upaya keberhasilan kebijakan penegakan HAM dimensi hukum dan dimensi politik dewasa ini tampak sangat kuat. Berbagai kegiatan demo maupun kegiatan mendatangi Kantor Komnas HAM, LSM HAM dan Demokrasi, DPR bahkan Pengadilan HAM untuk menuntut perlindungan dan penyelesaian kasus pelanggaran HAM secara tuntas dan adil merupakan indikator semakin intensifnya tekanan massa. Tetapi keempat variabel yang lain yang terkait dengan pemerintah tampak masih lemah. Hal

ini bisa dilihat pada hambatan dalam penegakan HAM sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Hambatan dan Tantangan dalam Penegakkan HAM

Penegakan HAM di Indonesia masih menemui berbagai hambatan dan tantangan. Adanya hambatan dapat dilihat masih banyaknya pelanggaran HAM di Indonesia. Terutama pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah (*governmental crimes*), seperti pelanggaran hukum oleh aparat intelejen (polisi rahasia), penculikan dan penyiksaan oleh aparat keamanan (polisi, militer), penyadapan telpon dan lain-lain. Juga pelanggaran HAM yang bernuansa kejahatan politik (*political crimes*), seperti demonstrasi illegal, terorisme, gerakan subversi dan sebagainya.

Dengan demikian pelanggaran HAM mempunyai nuansa khusus, yakni penyalahgunaan kekuasaan. Penyalahgunaan kekuasaan dalam arti para pelaku berbuat dalam konteks pemerintah dan difasilitasi oleh kekuasaan pemerintah. Dengan kata lain pelaku melakukan perbuatan tidak sah dalam statusnya sebagai pemerintah. Di Indonesia menunjukkan bahwa beberapa individu dan kelompok yang memegang kekuasaan berusaha untuk mempertahankan kekuasaannya yang otoriter dengan mengkombinasikan antara ideologi dengan teror. Misalnya, dengan melakukan penculikan terhadap aktivis partai politik lain (yang sedang tidak berkuasa), pemerintah melakukan tindakan diskriminatif terhadap kelompok lain yang tidak sejalan dengan kepentingannya. Padahal pemerintah seharusnya memberikan perlakuan dan pelayanan yang sama terhadap semua warga negara, tanpa memandang perbedaan ideologi politiknya.

Kombinasi ideologi dan teror bahkan tidak jarang dikokohkan dalam hukum positif yang merupakan instrumen kekuasaan dengan dalih untuk mewujudkan ketertiban umum (*public order*) dan pembangunan ekonomi. Hukum positif yang dilahirkan oleh aparat negara tanpa melibatkan partisipasi rakyat, akan melahirkan hukum yang sering tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Dengan perkataan lain hukum positif hanya berperan sebagai alat legitimasi bagi penguasa.

Oleh karena itu, tidak mengherankan dewasa ini Indonesia disorot oleh dunia internasional sehubungan dengan dakwaan telah terjadinya pelanggaran HAM berat khususnya dalam masalah Timor Timur, Aceh, Tanjung Priok, dan sebagainya. Sorotan itu terutama karena upaya penegakan HAM melalui Pengadilan HAM *ad hoc* dinilai belum mampu mengadili penanggung jawab utama. Sehingga ada kesan yang dikorbankan adalah bawahan. Dalam hal ini tampak dengan jelas ada hambatan yang sangat kuat ketika ingin menegakkan HAM tetapi yang dihadapi menyangkut para pejabat tinggi negara. AS pun yang mengkalim sebagai promotor HAM tetapi senyatanya juga sebagai pelanggar HAM yang menonjol. Seperti dengan diberlakukannya *Patriot Act* (undang-undang yang memberikan kewenangan untuk

tentara meminta kartu kredit dan meminta dokumen-dokumen sipil terhadap orang-orang yang dicurigai akan mengganggu kepentingan AS), skandal pelanggaran HAM di Abu Ghraib dan Guantanamo.

Pertanyaannya, siapakah yang bertanggung jawab ketika pelanggaran HAM yang dikelompokkan dalam pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah? Menurut Muladi (2000) seorang pakar Hukum Pidana terkemuka di Indonesia menyatakan bahwa dalam pelanggaran dikenal apa yang dinamakan pertanggungjawaban individual (*individual criminal responsibility*). Maksudnya orang dianggap mempunyai pertanggungjawaban pidana apabila yang bersangkutan di samping telah melakukan perbuatan yang memenuhi unsur-unsur pidana dan bersifat melawan hukum serta tidak ada alasan pembedah, juga mempunyai kemampuan bertanggung jawab, melakukannya dengan kesalahan (sengaja atau alpa) serta tidak ada alasan pemaaf. Muladi, menjelaskan lebih lanjut bahwa pertanggungjawaban individu dalam pelanggaran HAM mempunyai arti khusus sebagai berikut :

1. Pelaku kejahatan (mereka yang merencanakan, menggerakkan, memerintahkan, melakukan atau memberikan bantuan di dalam perencanaan, persiapan atau pelaksanaan kejahatan) tidak dapat berdalih bahwa perbuatannya dilakukan untuk kepentingan atau karena perintah negara dan melemparkan tanggungjawabnya kepada negara (*state responsibility*);
2. Kedudukan resmi si pelaku tidak dapat dijadikan alasan untuk membebaskan yang bersangkutan dari tanggungjawab atau pengurangan pidana;
3. Alasan bahwa pelaku melakukan kejahatan atas perintah dari pemerintahnya atau karena perintah atasan (*crimes by obedience*) bukan merupakan alasan pembedah. Paling-paling dapat dipertimbangkan sebagai salah satu alasan peringanan pidana.
4. Kenyataan bahwa perbuatan dilakukan oleh bawahan tidak menghapuskan tanggungjawab atasan, apabila ia mengetahui atau cukup beralasan untuk mengetahui bahwa bawahan tersebut sedang melakukan kejahatan atau telah melakukannya dan atasan gagal untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mencegah perbuatan atau memidana si pelaku

Apabila hambatan penegakan HAM menyangkut masalah yang menjadi kendala tidak efektifnya ketika upaya penegakan HAM dilakukan, maka tantangan penegakan HAM merupakan masalah yang menghadang dihadapan kita ketika akan melakukan upaya penegakan HAM. Oleh karena itu tantangan akan bisa merupakan peluang ketika kita bisa memanfaatkannya, dan akan menjadi hambatan ketika kita tidak mampu memanfaatkannya. Apa saja tantangan dalam penegakan HAM di Indonesia? Tantangan itu bisa diilustrasikan sebagai berikut.

1. Pasca Perang Dingin, penegakan HAM tidak lagi dianggap sebagai masalah internal suatu negara, tetapi telah menjadi masalah internasional. Oleh karena itu, persoalan-persoalan domestik akan menjadi urusan internasional.

2. Kemajuan teknologi komunikasi menyebabkan terjadinya arus penyebaran informasi secara cepat ke seluruh penjuru dunia. Oleh karena suatu pelanggaran HAM domestik tidak lagi dapat diisolir sebagai masalah internal. Misalnya, peristiwa kerusuhan di Santa Cruz, Timor Timur (awal 1990-an), diungkap secara besar-besaran oleh media massa internasional.
3. Munculnya desakan yang kuat dari berbagai kelompok dalam masyarakat. Desakan dari kelompok masyarakat dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni *pertama*, kelompok masyarakat yang kebutuhan primer dan sekunder relatif tidak menjadi masalah. Kelompok ini menuntut terpenuhinya kebutuhan tingkat selanjutnya (*tertier*), antara lain tumbuhnya proses demokratisasi dalam masyarakat. Tuntutan kelompok pertama ini terutama terpenuhinya hak sipil dan hak politik. *Kedua*, kelompok masyarakat yang menjadi korban pelanggaran HAM kini mereka mulai menyadari akan perlunya perjuangan untuk melakukan gerakan penegakan HAM. Aspek pelanggaran HAM yang dirasakan kelompok ini menyangkut hak ekonomi, hak sosial, dan hak kultural. Misalnya, gerakan masyarakat miskin kota yang menuntut pelayanan sosial dasar (perumahan yang sehat, dan pelayanan kesehatan, dan lain-lain). Contoh lain adalah gerakan anti penggusuran (*anti-Eviction*) dari warga miskin kota. *Ketiga*, kelompok yang mulai menyadari bahwa globalisasi membawa dampak positif dan negatif. Bagi Negara-negara berkembang seperti Indonesia yang belum mampu berkompetisi dalam pasar bebas, lebih banyak akan memperoleh dampak negatif. Apalagi globalisasi dewasa ini cenderung merupakan rekolonialisasi (kolonialisme baru) terutama oleh pihak kapitalisme swasta (dulu kolonisasi oleh negara). Aktor utama dalam rekolonialisasi adalah Perusahaan-Perusahaan Multi Nasional (*Multy National Cooperations/MNC*), Bank Dunia/IMF. Dalam memperjuangkan kolonialisme baru, mereka melakukan perebutan dan pendorinasian kebijakan pemerintah tingkat global melakukan kesepakatan yang dibuat Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organisation/WTO*). Proses penjajahan baru dilandasi oleh neo liberal. Pokok-pokok pikiran neo-liberalisme (Mansour Fakhri, Antonius M Indrianto, Eko Prasetyo, 2003: 167-168) meliputi: (1) bebaskan perusahaan swasta dari campur tangan di bidang perburuhan, investasi, harga serta biarkan perusahaan swasta mempunyai ruang mengatur diri sendiri untuk tumbuh dengan menyediakan kawasan pertumbuhan, seperti Otorita Batam, NAFTA, SIJORI dan lain sebagainya. (2) hentikan subsidi negara kepada rakyat, karena bertentangan dengan prinsip neo liberal tentang jauhkan campur tangan pemerintah, dan juga bertentangan dengan prinsip pasar dan persaingan bebas. (3) hapuskan ideologi 'kesejahteraan bersama' dan pemilikan komunal, seperti banyak yang dianut oleh masyarakat 'tradisional'. Mereka yakin kesejahteraan dan pemilikan bersama akan menghalangi pertumbuhan. Akibat dari prinsip tersebut adalah serahkan 'manajemen' sumber daya alam pada ahlinya, dan

bukan pada masyarakat 'tradisional' (masyarakat adat) yang tidak mampu mengelola sumber daya alam secara efisien dan efektif. Akibat kolonialisme baru masyarakat Indonesia mulai merasakan akibatnya dengan semakin terlantarnya hak asasi ekonomi, sosial dan kulturalnya. Dewasa ini telah muncul gerakan menolak kolonialisme baru, seperti: Gerakan Koalisi anti Hutang di Indonesia, Gerakan Petani Ramah Lingkungan, Gerakan Pembaharuan Agraria yang dikembangkan oleh Serikat Petani Sumatera Utara dan Konsorsium Pembaharuan Agraria.

4. Semakin kuatnya jaringan kerjasama antar LSM di berbagai negara mengakibatkan sebuah pelanggaran HAM yang terjadi di suatu negara akan dengan cepat menyebar ke negara lain. Hal ini bisa menurunkan kredibilitas internasional negara yang bersangkutan.

Partisipasi dalam Penegakan HAM

Penegakan HAM pertama-tama merupakan tanggungjawab negara dan pemerintah. Karena keberadaan negara pada hakekatnya adalah untuk melindungi HAM dan hak warga negara. Oleh karena itu, tujuan negara seperti dikemukakan John Locke adalah untuk melindungi hak asasi manusia (hak-hak alam). Perubahan dari masyarakat alamiah (*natural society*) ke masyarakat bernegara (*political society*) dan kemudian berkembang ke masyarakat kewarganegaraan (*civil society*), manusia tidak pernah melepaskan hak asasinya.

Bila dicermati alasan proklamasi untuk mendirikan Negara Indonesia tercinta adalah karena alasan HAM, yakni "...kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa..." Begitu pula tujuan NKRI adalah untuk mewujudkan kebahagiaan bagi rakyatnya (*common good*) yang tentunya dalam kebahagiaan itu mesyaratkan penegakan HAM. Hal ini tampak pada rumusan tujuan NKRI adalah "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

Namun dalam kenyataannya pemerintah yang memiliki fungsi untuk mewujudkan tujuan negara, seringkali tidak mampu dengan baik mewujudkan tujuan negara. Bahkan ada kecenderungan sebagai pelanggar HAM. Oleh karena itu semata-mata menyerahkan penegakan HAM kepada pemerintah hampir dapat dipastikan sulit untuk menegakan HAM secara efektif. Untuk itu partisipasi secara individual warga negara, kelompok dan kelembagaan dari masyarakat mutlak diperlukan.

Kemudian pertanyaan yang timbul adalah: Siapa yang dapat berpartisipasi dalam penegakan HAM?; Apa yang menjadi sasaran partisipasi dalam penegakan HAM

itu?; dan, Bagaimana cara berpartisipasi dalam penegakan HAM itu? Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, LSM atau lembaga kemasyarakatan lainnya berhak berpartisipasi dalam penegakan atau pemajuan HAM. Sasaran dalam berpartisipasi warga negara dapat diarahkan pada kebijakan pemerintah dalam upaya penegakkan HAM dalam dimensi hukum dan dimensi politik. Partisipasi warga negara dalam penegakkan HAM melalui kebijakan yang berdimensi hokum antara lain misalnya : mendorong dan mendukung pemerintah dalam menegakan HAM melalui pengadilan HAM dan pemberian kompensasi dan restitusi. Sedangkan partisipasi warga negara dalam penegakkan HAM melalui kebijakan yang berdimensi politik antara lain misalnya: (1) mendorong dan mendukung pemerintah dalam menegakan HAM melalui KKR (Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi). (2) memberikan masukan agar kebijakan publik senantiasa bernuansa HAM, (3) melakukan kontrol terhadap pemerintah agar berbagai tindakannya sejalan dengan HAM.

Berbagai cara berpartisipasi yang dapat dilakukan dalam penegakan HAM, misalnya melaporkan adanya pelanggaran HAM oleh penguasa kepada Komnas HAM; meminta DPR mencabut suatu UU yang dalam prakteknya banyak menimbulkan pelanggaran HAM, memberikan masukan ke DPR agar ada peninjauan kembali suatu RUU yang isinya dinilai banyak bertentangan dengan HAM, memberikan kritik terhadap kerja Komnas HAM, menyadarkan masyarakat bawah (buruh, tani, nelayan) akan perlunya memperjuangkan hak-hak mereka, membuat poster-poster yang menggambarkan perlunya penegakan HAM, dan sebagainya.

Penutup

Penegakkan HAM terutama akan dipengaruhi sejauh mana pemerintah memposisikan HAM sebagai sesuatu yang strategis. Hal ini dikarenakan faktor hambatan utama adalah pada lemahnya pemerintah untuk penegakan HAM, seperti tampak pemerintah justru berkecenderungan sebagai faktor penghambat utama. Oleh karena itu partisipasi warga negara untuk melakukan tekanan kepada pemerintah agar melaksanakan kebijakan penegakan HAM baik dalam dimensi hukum dan dimensi politik merupakan penentu keberhasilan penegakan HAM di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Atmasasmita, Romli.(2001). *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Bahar, Saafoedin.(1997). *Hak Asasi Manusia : Analisis Komnas HAM dan Jaringan Hankam/ABRI*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Fakih, Mansour, Indriarto, Antonius M., Prasetyo, Eko.(2003). *Menegakkan Keadilan dan Kemanusiaan: Pegangan untuk Membangun Gerakan Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta : INSIST.Press.
- Lubis, T. Mulya. (1987). *Hak Asasi Manusia dan Pembangunan*. Jakarta : YLBHI.
- Muladi. (2000). "Pengadilan Pidana bagi Pelanggar HAM Berat di Era Demokratisasi," dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol.1, No.1, Mei-Agustus Jakarta: The Institut for Democracy and Human Right, The Habibie Center (IDH-THC).
- Rodee, Carlton Clymer , et.al., (1988). *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Rajawali Press.q
- Suseno, Franz Magnis (1987). *Etika Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Undang Undang RI No. 39 Tahun 1999 tentang HAM*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang Undang RI No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Zaidan, Abdul Karim (1983). *Hak-hak Rakyat dan Kewajiban Negara dalam Islam*. Yogyakarta: Lingkaran Studi Nusantara.

PERLINDUNGAN HUKUM ISLAM TERHADAP KAUM MINORITAS NON-MUSLIM DI NEGARA ISLAM

Oleh: Marzuki

Jurusan PPKN Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

The mission of Islamic Law is human goodness. For that, tend of Islamic Law is communal. This communal can read of same treatmen for moslim and non moslim community. The protection for them are there (1) protection of threat from foreigners; (2) protection of "zalim" (tyranic) in country (3) protection of soul, body, material, and dignity. The protections of Islamic State for non moslim community are (1) Assurance of old day and poverty; (2) Assurance of freedom from religion; (3) Assurance of freedom work; (4) Assurance of freedom from job in the governmental. Those proctetions and assurance for non-Muslim community can become balancing from their duties.

Kata Kunci: *hukum Islam, minoritas, non-Muslim.*

Pendahuluan

Hukum Islam telah ada dan berkembang seiring dengan keberadaan Islam itu sendiri. Jadi, hukum Islam mulai ada sejak Islam ada. Keberadaan hukum Islam di berbagai negara juga ditentukan kapan Islam masuk dan berkembang di negera-negara tersebut. Begitu juga, perkembangan hukum Islam sangat ditentukan oleh keberadaan umat Islam. Hingga sekarang hukum Islam sudah menyebar hampir di semua negara di belahan dunia seiring dengan keberadaan umat Islam di sana.

Pada perkembangan selanjutnya hukum Islam menjadi salah satu bidang kajian ilmiah di antara bidang-bidang kajian dalam Islam. Sebagai kajian ilmiah, hukum Islam telah dipelajari secara ilmiah tidak hanya oleh umat Islam, tetapi juga oleh orang-orang non-Muslim atau yang lebih dikenal dengan sebutan kaum orientalis. Tentu saja, tujuan yang ingin dicapai dalam mempelajari hukum Islam akan berbeda bagi kalangan umat Islam dan bagi kalangan non-Muslim. Bagi umat Islam merupakan keharusan untuk mempelajari hukum Islam untuk mendasari semua aktivitas mereka yang berkaitan dengan hukum, di samping untuk meningkatkan kualitas pemahaman mereka tentang hukum Islam pada khususnya dan studi Islam pada umumnya.

Begitu pentingnya posisi hukum Islam ini, sehingga yang berkepentingan untuk mengkajinya tidak terbatas pada umat Islam sendiri, tetapi juga orang-orang di luar Islam. Bagi umat Islam, hukum Islam tidak terpisahkan dari agama yang dipeluknya (Islam). Keduanya ibarat arus-arus yang mengalir dari saluran yang sama dan keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan. Dalam kenyataannya hukum Islam ini ada dua bentuk. Keduanya mempunyai hubungan yang erat dan merupakan satu kesatuan yang sulit dipisahkan. Kedua bentuk itu adalah syariah dan fikih. Syariah mempunyai ruang lingkup yang lebih luas, meliputi segala aspek kehidupan manusia, sedangkan ruang lingkup fikih lebih sempit menyangkut hal-hal yang pada umumnya dipahami sebagai aturan-aturan hukum. Arah tujuan syariah ditetapkan oleh Allah dan Rasul-Nya, sedangkan materi yang tercantum dalam fikih dihasilkan oleh usaha manusia (Fyzee, 1974: 337).

Misi utama disyariatkannya hukum Islam adalah untuk kemaslahatan (kesejahteraan) umat manusia pada umumnya dan umat Islam pada khususnya. Karena itu, kecenderungan yang dominan dari hukum Islam adalah komunal. Komunal berbeda dengan sosialistik. Komunal memiliki pengertian yang lebih luas yang mencakup segi materi dan segi-segi lain yang meliputi seluruh hak dan kewajiban, sedang sosialistik mempunyai pengertian khusus yang terbatas pada materi. Kecenderungan hukum Islam yang komunal ini dapat terlihat dengan jelas baik dalam hal ibadah maupun muamalah. Semua aturan hukum Islam dalam kedua bidang ini bertujuan mendidik individu untuk mewujudkan kesejahteraan dirinya dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Sebagai contoh dapat dilihat pada kewajiban shalat, puasa, zakat, dan haji dalam bidang ibadah, serta penghalalan jual beli dan pengharaman riba, perintah jual beli dan larangan riba, serta menegakkan hukuman hudud untuk melindungi masyarakat dalam bidang muamalah. Dari contoh-contoh di atas jelaslah bahwa hukum Islam di dalam mewajibkan perintah dan mengharamkan larangan tidak hanya bertujuan untuk keselamatan dan kebahagiaan individu saja, tetapi juga untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat secara umum. Inilah watak dan kecenderungan hukum Islam yang hakiki sebagaimana yang kita jumpai dalam al-Quran, Sunnah, dan putusan-putusan para ulama melalui ijtihad. Hal ini sangat berbeda dengan hukum-hukum buatan manusia yang pada umumnya memiliki kecenderungan individual. Karena itu, aturan-aturan hukum positif banyak yang mengakibatkan benturan antar individu ketika kepentingan masing-masing individu itu berbeda. Hal inilah yang kemudian menjadi titik tolak hukum positif membenahi aturan-aturannya sehingga pada akhirnya juga mempunyai watak komunal. Sebagai contoh, tidak ada hukum positif yang melarang praktek riba yang pada prinsipnya menguntungkan pemilik modal dan merugikan peminjam.

Dengan demikian, hukum Islam memiliki misi universal yang bisa dijadikan pedoman bagi semua umat manusia dan aturan-aturannya ada yang secara spesifik tertuju kepada umat Islam dan secara universal bisa berlaku bagi semua umat

manusia. Dengan misi ini sebenarnya pemberlakuan hukum Islam di suatu negara yang penduduknya plural tidak akan membahayakan dan merugikan penganut agama lain.

Tujuan Hukum Islam

Tujuan hukum harus diketahui oleh mujtahid (orang yang melakukan ijtihad) dalam rangka mengembangkan pemikiran hukum dalam Islam secara umum dan menjawab persoalan-persoalan hukum kontemporer yang kasusnya tidak diatur secara eksplisit oleh al-Quran dan Sunnah. Lebih dari itu, tujuan hukum harus diketahui dalam rangka mengetahui apakah suatu kasus masih tetap diterapkan berdasarkan satu ketentuan hukum, karena adanya perubahan struktur sosial dapat menyebabkan hukum tidak dapat diterapkan. Di sinilah pentingnya mengkaji tujuan hukum Islam (*maqashid al-syari'ah*) yang menjadi dasar di dalam perumusan ketentuan-ketentuan pokok dalam hukum Islam.

Semua ketentuan hukum Islam (syariah) baik yang berupa perintah maupun larangan, sebagaimana tertera dalam al-Quran dan Sunnah, mempunyai tujuan tertentu. Tidak ada satu ketentuan pun dalam syariah yang tidak mempunyai tujuan. Hukum Islam datang ke dunia membawa misi yang sangat mulia, yaitu sebagai rahmat bagi seluruh manusia di muka bumi (Q.S. Yunus (10): 57; al-Anbiya' (21): 107). Pembuat syariah (Allah dan Rasul-Nya) menetapkan syariah bertujuan untuk merealisasikan kemaslahatan umum, memberikan kemanfaatan, dan menghindarkan kemafsadatan bagi umat manusia (Yahya dan Fathurrahman, 1993: 333). Terkait dengan ini, Muhammad Abu Zahrah, pakar hukum Islam dari Mesir, mengatakan bahwa setiap hukum Islam memiliki tujuan yang hakiki, yaitu kemaslahatan. Tidak ada perintah dalam al-Quran dan Sunnah yang tidak memiliki kemaslahatan yang hakiki, meskipun kemaslahatan itu tidak tampak dengan jelas. Kemaslahatan di sini adalah kemaslahatan hakiki yang bersifat umum dan tidak didasarkan pada pemenuhan hawa nafsu (Muhammad Abu Zahrah, 1958: 366).

Dengan diketahuinya tujuan hukum Islam, dapat ditarik suatu peristiwa yang sudah ada nashnya secara tepat dan benar dan selanjutnya dapat ditetapkan hukum peristiwa yang tidak ada nashnya. Senada dengan pendapat di atas, al-Syathibi, seorang pakar hukum Islam dari kalangan Mazhab Maliki, mengembangkan doktrin *maqashid al-syari'ah* (tujuan hukum Islam) dengan menjelaskan bahwa tujuan akhir hukum Islam adalah satu, yaitu kemaslahatan atau kebaikan dan kesejahteraan umat manusia. Pendapat al-Syathibi didasarkan pada prinsip bahwa Tuhan melembagakan syariah (hukum Islam) demi kemaslahatan manusia, baik jangka pendek maupun jangka panjang (Mas'ud, 1987: 225). Doktrin *maqashid al-syari'ah* al-Syathibi merupakan suatu usaha untuk menegakkan *maslahah* sebagai unsur esensial bagi tujuan-tujuan hukum.

Secara etimologis, *maqashid al-syari'ah* berarti maksud-maksud atau tujuan-tujuan disyariatkan hukum Islam. Karena itu, yang menjadi bahasan utama dalam *maqashid al-syari'ah* adalah masalah *hikmah* dan *'illah* ditetapkannya suatu hukum (Fathurrahman Djamil, 1997: 123). Kajian *maqashid al-syari'ah* merupakan kajian yang penting dan menarik dalam bidang ushul fikih. Dalam perkembangan selanjutnya, kajian ini merupakan kajian utama dalam filsafat hukum Islam, sehingga pada akhirnya istilah *maqashid al-syari'ah* identik dengan filsafat hukum Islam.

Dalam rangka mewujudkan kemaslahatan di dunia dan di akhirat, berdasarkan penelitian para ahli ushul fikih, ada lima unsur pokok yang harus dipelihara dan diwujudkan. Kelima unsur pokok itu adalah agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Seorang yang memelihara lima hal tersebut akan memperoleh kemaslahatan, sedang yang tidak dapat memeliharanya akan mendapatkan kerusakan.

Prinsip itulah yang dikembangkan oleh al-Syathibi dalam bukunya *al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam*. Dalam buku ini al-Syathibi memerinci dengan panjang lebar doktrin *maqashid al-syari'ah* yang didasarkan pada *al-kulliyat al-khams* (lima kebutuhan pokok) seperti di atas. Lima kebutuhan pokok ini masih dibagi menjadi tiga peringkat, yaitu *dlaruriyyat* (kebutuhan primer), *hajjiyyat* (kebutuhan sekunder), dan *tahsiniyyat* (kebutuhan tertier).

Kebutuhan primer adalah sesuatu yang harus ada untuk kemaslahatan manusia. Jika kebutuhan ini tidak dipenuhi kehidupan manusia akan menjadi kacau balau, kemaslahatan tidak tercapai, dan kebahagiaan ukhrawi tidak bakal dapat diraih. Kebutuhan sekunder merupakan kebutuhan yang sangat dibutuhkan manusia bukan untuk memelihara salah satu dari kebutuhan pokok yang lima, tetapi untuk menghilangkan kesulitan-kesulitan dan kesempitan atau kekhawatiran dalam menjaga kelima kebutuhan pokok (Muhammad Abu Zahrah, 1958: 371). Kebutuhan tertier merupakan kebutuhan pelengkap bagi manusia dalam menunjang pemenuhan kebutuhan primer dan sekunder. Tujuannya bukan untuk mewujudkan eksistensi kebutuhan yang lima atau menghindari kesulitan dalam memelihara kebutuhan yang lima, akan tetapi untuk menghilangkan ketakutan, menjaga kemuliaan dan memelihara kebutuhan yang lima (Muhammad Abu Zahrah, 1958: 372). Pemenuhan terhadap kebutuhan tertier ini tidak berimplikasi adanya hukum wajib pada yang diperintah dan hukum haram pada yang dilarang sebagaimana yang berlaku pada dua tingkat lainnya (*dlaruriyyat* dan *hajjiyyat*). Segala usaha untuk memenuhi kebutuhan tertier (*tahsiniyyat*) ini menimbulkan hukum sunnah dan pengabaian kebutuhan ini menimbulkan hukum makruh.

Kaum Minoritas di Negara Islam

Masyarakat Islam adalah masyarakat yang bertumpu pada aqidah Islam dan ideologi yang khas yang merupakan sumber peraturan dan hukum serta etika dan akhlakunya. Masyarakat Islam menjadikan Islam sebagai konsep hidupnya, konstitusi

pemerintahannya, sumber hukumnya, dan penentu arahnya dalam semua urusan kehidupan dan hubungan-hubungannya secara individual dan komunal, material dan spiritual, serta nasional dan internasional. Hal ini tidak berarti bahwa masyarakat Islam memvonis mati segala unsur lain di dalamnya yang kebetulan memeluk agama selain Islam (Qardhawi, 1994: 15).

Hubungan antara sesama warga negara, yang Muslim dan yang non-Muslim, sepenuhnya ditegakkan atas asas-asas toleransi, keadilan, kebajikan, dan kasih sayang. Namun, sampai sekarang asas-asas ini masih dalam dambaan dan harapan semua masyarakat modern untuk mewujudkannya. Di tengah hituk pikuk perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta peradaban manusia, asas-asas ini terus diupayakan, demi menjaga keseimbangan dalam kehidupan umat manusia. Kenyataannya, berbagai konflik masih terus terjadi di berbagai daerah dan negara yang menggambarkan betapa toleransi dan masalah keadilan merupakan dua hal yang banyak memunculkan problematika.

Setiap Muslim dituntut agar memperlakukan semua manusia dengan kebajikan dan keadilan, walaupun mereka itu tidak mengakui agama Islam, selama mereka tidak menghalangi penyebarannya, tidak memerangi para penyerunya, dan tidak menindas para pemeluknya. Ketentuan ini berlaku di negara Islam (*Darul Islam*) maupun di luar negara Islam. Khusus di negara Islam, para penganut agama selain Islam (non-Muslim) biasa disebut dengan *Ahludz Dzimmah*. Kata *dzimmah* berarti perjanjian, jaminan, dan keamanan. Mereka dinamakan demikian karena mereka memiliki jaminan perjanjian Allah dan Rasul-Nya serta semua kaum Muslim untuk hidup dengan aman dan tenteram di bawah perlindungan Islam dan dalam lingkungan masyarakat Islam. Dengan demikian, negara Islam memberikan kepada orang-orang non-Muslim suatu hak yang di masa sekarang mirip dengan apa yang disebut sebagai kewarganegaraan politik (hak politik) yang diberikan oleh negara kepada rakyatnya. Dengan ini pula kaum non-Muslim memperoleh dan terikat pada hak-hak dan kewajiban-kewajiban semua warga negara (Qardhawi, 1994: 19).

Akad *dzimmah* berlaku untuk selamanya dan mengandung ketentuan membiarkan orang-orang non-Muslim tetap dalam agama mereka di samping hak menikmati perlindungan dan perhatian jama'ah kaum Muslim, dengan syarat mereka membayar *jizyah* serta berpegang pada hukum Islam dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan masalah-masalah agama. Dengan ini mereka menjadi bagian dari *Darul Islam*.

Perlindungan Hukum Islam terhadap Kaum Minoritas

Adanya akad *dzimmah* menumbuhkan hak-hak yang bersama-sama berlaku di antara kedua belah pihak, yakni kaum Muslim dan kaum non-Muslim (*Ahludz Dzimmah*), di samping kewajiban-kewajiban mereka. Hak yang diperoleh oleh kaum non-Muslim (kaum minoritas), seperti yang juga diperoleh kaum Muslim, adalah

perlindungan dan jaminan dalam berbagai hal. Di antara perlindungan yang diberikan kepada mereka adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan terhadap Pelanggaran dari Luar Negeri

Sudah merupakan kewajiban seorang imam atau penguasa dari negara Islam untuk melakukan penyelenggaraan perlindungan seperti ini dengan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh syariah (hukum Islam) serta kekuasaan militer yang berada di bawah wewenangnya. Seorang imam wajib menjaga keselamatan kaum minoritas dan mencegah siapa saja yang mengganggu mereka, melepaskan mereka dari tindakan penahanan dan menolak kejahatan siapa saja yang mengarah kepada mereka (Qardhawi, 1994: 22).

Imam Qarrafi (dalam Qardhawi, 1994: 23) mengatakan, apabila orang-orang kafir datang ke negeri Islam karena hendak mengganggu orang-orang yang berada dalam perlindungan akad *dzimmah*, maka wajib bagi umat Islam menghadang dan memerangi mereka dengan segala kekuatan dan senjata, bahkan umat Islam harus siap mati untuk itu demi menjaga keselamatan orang yang berada dalam *dzimmah* Allah Swt. dan *dzimmah* Rasulullah Saw. Menyerahkan kepada mereka tanpa upaya-upaya tersebut dianggap menyia-nyiakan akad *dzimmah*.

2. Perlindungan terhadap Kezaliman di Dalam Negeri

Perlindungan terhadap kezaliman yang berasal dari dalam negeri adalah suatu yang diwajibkan oleh Islam, bahkan sangat diwajibkan. Islam memperingatkan kaum Muslimin agar jangan sekali-kali mengganggu dan melanggar hak *ahludz dzimmah*, baik dengan tindakan ataupun ucapan. Allah tidak menyukai orang-orang zalim dan tidak pula memberi mereka petunjuk. Sebaliknya Allah akan menyegerakan azab atas mereka atau menanggukhan hukuman atas mereka di akhirat dengan berlipat ganda (Qardhawi, 1994: 25).

Dalam perjanjian Nabi Muhammad Saw. dengan penduduk Najran (yang beragama Nasrani) disebutkan antara lain: "Tidak diperkenankan menghukum seseorang dari mereka karena kesalahan seorang lainnya." Umar bin Khaththab sering menanyai orang-orang yang datang dari daerah-daerah tentang keadaan *ahludz dzimmah* karena khawatir ada di antara kaum Muslimin yang menimbulkan suatu gangguan terhadap mereka. Para *fuqaha'* (ahli-ahli hukum Islam) dari seluruh mazhab menegaskan bahwa kaum Muslimin wajib mencegah kezaliman apa pun yang menimpa *ahludz dzimmah*. Bahkan sebagian dari *fuqaha'* itu menegaskan bahwa kezaliman terhadap *ahludz dzimmah* lebih besar dosanya daripada kezaliman terhadap sesama Muslim (Qardhawi, 1994: 27).

3. Perlindungan Nyawa, Badan, Harta, dan Kehormatan.

Hak perlindungan yang ditetapkan bagi *abludz dzimmah* mencakup perlindungan keselamatan darah (nyawa) dan badan mereka sebagaimana mencakup pula harta dan kehormatan mereka. Darah dan nyawa mereka sepenuhnya dijamin keselamatannya dengan kesepakatan kaum Muslim. Menurut pendapat para ulama, membunuh mereka haram hukumnya. Nabi Saw. bersabda: "*Barang siapa membunuh seorang mu'ahad (yakni yang terikat perjanjian keselamatan dengan kaum Muslim) tidak akan mencium bau barum surga, sedangkan barumnya dapat tercium dari jarak perjalanan empat puluh tahun* (HR. Ahmad dan al-Bukhari). Dari hadits ini, sebagian ulama berpendapat bahwa seorang Muslim yang membunuh seorang *abludz dzimmah* dapat dihukum mati dan sebagian yang lain tidak dapat dihukum mati. Hal seperti ini juga terjadi pada masa sahabat (Qardhawi, 1994: 28-30).

Dalam hal perlindungan harta benda, para ulama dari semua mazhab bersepakat untuk melindungi harta benda kaum minoritas non-Muslim (*abludz dzimmah*). Terkait dengan hal ini Umar bin Khatthab berpesan kepada Abu Ubaidah: "Cegahlah kaum Muslim dari bertindak zhalim terhadap mereka (yakni *abludz dzimmah*), mengganggu ataupun memakan harta mereka kecuali dengan cara-cara yang menghalalkannya." (Qardhawi, 1994: 35). Siapa pun yang mencuri harta milik seorang *Dzimmah* akan dipotong tangannya, siapa yang merampasnya akan dihukum dan harta itu pun akan dikembalikan kepada pemiliknya.

Perlindungan yang sama yang diberikan kepada *abludz dzimmah* juga terjadi dalam hal kehormatan. Islam juga memberikan perlindungan kepada *abludz dzimmah* sama seperti yang diberikan kepada kaum Muslim. Siapa pun tidak boleh mencaci seorang *Dzimmah* ataupun menunjukan tuduhan palsu terhadapnya, menjelekkannya dengan suatu kebohongan, memperguncingkannya dengan suatu ucapan yang tidak disukainya (Qardhawi, 1994: 37).

Itulah beberapa yang diberikan oleh Islam kepada kaum minoritas non-Muslim yang berada dalam naungan kekuasaan Islam. Adapun jaminan-jaminan yang diberikan kepada mereka di antaranya seperti berikut:

1. Jaminan Hari Tua dan Kemiskinan

Islam memberikan jaminan kehidupan yang layak bagi orang-orang non-Muslim yang berdiam di daerah kekuasaan kaum Muslim serta keluarga yang menjadi tanggungan mereka. Bagi mereka yang sudah berusia tua dan sudah tidak lagi mampu bekerja atau sakit sehingga tidak lagi dapat mencukupi kebutuhan hidup mereka, maka mereka dibebaskan dari kewajiban *jizyah*, dan bahkan mereka beserta keluarganya kemudian menjadi tanggungan *Baitul Mal* (kas negara). Demikianlah yang dilakukan oleh Khalifah Abu Bakar dalam memperlakukan kaum minoritas (Qardhawi, 1994: 39). Jadi, para *abludz dzimmah*

yang benar-benar jatuh dalam kemiskinan harus mendapat perhatian khusus dari penguasa Islam untuk diberikan santunan atau bantuan untuk kehidupan mereka. Dengan ini maka berlangsunglah jaminan sosial dalam Islam sebagai suatu konsep umum yang meliputi seluruh anggota masyarakat, Muslim atau non-Muslim.

2. Jaminan atas Kebebasan Beragama

Kebebasan beragama dan beribadah dijamin dalam Islam, baik bagi kaum Muslim maupun non-Muslim. Tidak diperbolehkan melakukan tekanan dan ancaman agar mereka memeluk agama Islam (QS. al-Baqarah (2): 256 dan QS. Yunus (10): 99). Dalam sejarah tidak pernah dikenal suatu bangsa Muslim memaksa *ahludz dzimnah* (non-Muslim) untuk memeluk Islam. Begitu juga Islam telah menjaga dengan baik rumah-rumah ibadah milik kaum non-Muslim serta menghargai kesucian upacara-upacara ritual mereka (Qardhawi, 1994: 45). Hingga sekarang pun tidak dijumpai negara-negara Islam yang memaksakan kepada penduduknya yang non-Muslim memeluk Islam. Yang terjadi justru sebaliknya, banyak kaum Muslim di negara-negara yang mayoritas penduduknya non-Muslim mendapat tekanan dan ketidakadilan, sehingga kaum Muslim tidak dapat menjalankan agamanya dengan leluasa.

Kebebasan beragama dijamin oleh Islam sejak zaman Nabi Muhammad Saw. Nabi tidak pernah memaksa rakyat Madinah yang tidak memeluk Islam untuk mengubah agamanya. Nabi Saw. hanyalah mendakwahkan Islam kepada mereka. Soal konversi ke agama Islam tergantung kepada kesadaran mereka. Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Bizantium. Negara ini memaksakan agama tertentu kepada seluruh rakyat yang berada di bawah pemerintahannya. Rakyat tidak memiliki hak kebebasan untuk menganut suatu agama. Karena itulah, banyak rakyat yang tidak merasa senang dengan penguasa Bizantium (Nasution, 1985: 60).

3. Jaminan atas kebebasan bekerja dan berusaha

Kaum minoritas non-Muslim memiliki kebebasan untuk bekerja dan berusaha, memilih pekerjaan-pekerjaan bebas yang mereka inginkan, dan mengelola berbagai macam kegiatan ekonomi sama seperti kebebasan yang dimiliki oleh kaum Muslim. Selain hal ini, mereka juga dapat menikmati kebebasan penuh dalam perdagangan, industri, dan keterampilan (Qardhawi, 1994: 51). Dalam kenyataannya sekarang di negara-negara Islam sektor ekonomi banyak yang dikuasai oleh kaum non-Muslim, sehingga dalam masalah ini mereka menjadi pengendalinya. Hal ini terjadi juga karena adanya dukungan dari negara-negara maju yang kuat ekonominya, seperti Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat.

4. Jaminan jabatan dalam pemerintahan

Abludz dzimmah juga memiliki hak untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan seperti halnya kaum Muslim, kecuali jabatan-jabatan keagamaan, seperti imam, pemimpin tertinggi negara, panglima tentara, hakim untuk kaum Muslim, penanggung jawab urusan zakat dan sedekah, dan yang sejenisnya. Jabatan-jabatan seperti ini sangat terkait dengan agama Islam dan ajaran-ajaran yang ada di dalamnya yang harus benar-benar dijaga dan dipelihara oleh kaum Muslim (Qardhawi, 1994: 53). Tugas-tugas di luar bidang keagamaan itu boleh diserahkan kepada *abludz dzimmah* bila mereka memiliki persyaratan khusus, seperti kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan kepada negara. Hal ini menunjukkan betapa tingginya toleransi Islam terhadap penganut agama lain. Namun toleransi ini tidak sampai melewati batas yang dapat membahayakan aqidah kaum Muslim serta kelangsungan dan kejayaan pemerintahan Islam.

Perlu ditegaskan di sini, bahwa adanya perlindungan dan jaminan terhadap kaum non-Muslim seperti di atas bukan merupakan pemberian gratis dari Islam. Islam memberikan hak-hak semacam itu sebagai imbalan dari kewajiban-kewajiban yang mereka lakukan. Artinya perlindungan dan jaminan itu akan diberikan kepada kaum non-Muslim jika mereka benar-benar melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagai warga negara. Jika kewajiban-kewajiban itu tidak mereka penuhi, maka perlindungan dan jaminan itu juga tidak bisa mereka peroleh. Kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi kaum Muslim *abludz dzimmah* adalah: 1) kewajiban keuangan seperti membayar *jizyah*, *kharaj*, dan pajak perdagangan, 2) mengikat diri dengan hukum-hukum konstitusi Islam dalam muamalah, transaksi-transaksi di sektor sipil dan sebagainya, dan 3) menghormati *syi'ar-syi'ar* Islam serta menjaga perasaan-perasaan kaum Muslim (Qardhawi, 1994: 71).

Penutup

Dari pembahasan tentang jaminan dan perlindungan yang diberikan Islam kepada kaum minoritas non-Muslim, dapat ditegaskan kembali bahwa Islam benar-benar agama *rahmatan lil' alamin*, agama yang benar-benar memberikan rahmat bagi semua umat manusia di muka bumi ini yang tidak terbatas pada umat Islam saja. Hukum Islam, yang merupakan bagian dari Islam, membawa misi utama untuk terciptanya kemaslahatan manusia tersebut. Karena itulah maka keberadaan umat lain di negara-negara Islam tetap akan mendapatkan hak-haknya secara luas sebagaimana umat Islam, selama kewajiban-kewajiban yang diberikan kepada mereka dapat dipenuhi secara baik.

Berbagai kejadian yang menimpa umat Islam di negara-negara non-Islam sekarang membuktikan bahwa kerahmatan Islam itu tidak dimiliki oleh agama lain. Kaum non-Muslim dengan leluasa menekan dan mengintimidasi umat Islam yang

menjadi kaum minoritas di negara mereka. Kekuatan Islam sekarang yang jauh di bawah kekuatan umat lain tidak dapat memberikan tekanan yang berarti kepada negara-negara tersebut untuk lebih memperlakukan kaum Muslim secara adil. Hal ini jauh berbeda dengan yang menimpa kaum minoritas non-Muslim di negara-negara Islam. Mereka ini dengan leluasa dapat melakukan semua aktivitas mereka, baik yang terkait dengan kehidupan keagamaan mereka maupun yang terkait dengan kehidupan keduniaan mereka.

Daftar Pustaka

Al-Quran al-Karim

- Asaf A.A. Fyzee. (1974). *Outlines of Muhammadan Law (Forth Edition)*. Delhi-Bombay-Calcuta-Madras: Oxford University Press.
- Djamil, Fathurrahman. (1997). *Filsafat Hukum Islam (Bagian Pertama)*. Jakarta: Logos. Cet. Pertama.
- Mas'ud, Muhammad Khalid. (1995). *Filsafat Hukum Islam dan Perubahan Sosial*. Terj. oleh Yudian W. Asmin. Surabaya: Al Ikhlas. Cet. Pertama.
- Muhammad Abu Zahrah. (1958). *Ushul al-Fiqh*. Kairo: Dar al-Fikr al-'Arabiy. Cet. Pertama.
- Muhammad Yusuf Musa. (1988). *Islam: Suatu Kajian Komprehensif*. Terj. A. Malik Madany dan Hamim Ilyas. Jakarta: Rajawali Pers. Cet. Pertama
- Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman. (1993). *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*. Bandung: Al-Ma'arif. Cet. Ke-3.
- Nasution, Harun. (1985). *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*. Jakarta: UI Press. Cet. Ke-5.
- Qardhawi, Yusuf. (1994). *Minoritas Non-Muslim di dalam Masyarakat Islam*. diterjemahkan oleh Muhammad al-Baqir. Bandung: Karisma. Cet. Ke-3.

PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PRAKTEK PENYELENGGARAAN NEGARA DI INDONESIA DALAM ERA GLOBALISASI

Oleh: Sri Hartini

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

People's attention of human right protection whether it's connected with personal or society human right is increasing. In globalization process, the human right's problem is one of the international topic. It means that the human right abuse will give bad effects to the international life.

According to the human right protection in Indonesia, especially in globalization era can be seen from the law side in human right aspect. There is an improvement which are regulation and harmonisation. But in fact, the human right protection is less in Indonesia. Human right abuses have been happening in the law, economy, social and politic. But if the mekanisme of the National Commission on Human Rights (Komnas HAM), Commission on Truth and Reconciliation (KKR) and Human Right Justice are being continued, the prospect of human right in Indonesia will be better and Indonesia won't be category as less human right protection country in handling globalization. So, it's very needed to realize and socialize the human right for all the citizens (including the people in the government) through the education system.

Kata Kunci: *perlindungan HAM, instrumen HAM, HAM masa Orde Baru, HAM era globalisasi*

Pendahuluan

Dewasa ini masalah hak asasi manusia (HAM) semakin semarak di Indonesia. Hal ini ditandai semakin meningkatnya tuntutan anggota masyarakat baik secara individu maupun kolektif terhadap penegakan HAM-nya. Fenomena tersebut menunjukkan betapa besar perhatian masyarakat terhadap HAM, baik yang menyangkut pribadi maupun HAM secara kelompok. Berbicara masalah HAM dapat berkaitan dengan pelbagai dimensi kajian, antara lain dapat berkaitan dengan konstelasi politik, ekonomi, hukum, sosial, dan budaya serta pertahanan dan keamanan, sehingga masalah HAM sebenarnya menyangkut berbagai segi kehidupan dalam berbangsa dan bernegara.

Masalah HAM sesungguhnya bukanlah merupakan masalah yang baru sebagaimana istilah HAM yang baru dikenal setelah Perang Dunia II pada awal pembentukan PBB pada tahun 1945. HAM dalam pelbagai konteks pemahaman sudah dikenal dan diperjuangkan puluhan bahkan ratusan tahun yang lalu oleh

bangsa-bangsa di dunia. Bangsa-bangsa di dunia pada tahun 1948 melalui “Universal Declaration of Human Rights” (UDHR) telah sepakat menyatakan bahwa “setiap manusia dilahirkan merdeka dan sama dalam martabat dan hak-haknya”.

HAM berasal dari martabat yang inheren dalam diri manusia, demikian ditegaskan oleh Konvensi PBB mengenai hak-hak sipil dan politik tahun 1966. Hak ini bersifat sangat mendasar, dalam arti pelaksanaannya mutlak diperlukan agar manusia dapat berkembang sesuai dengan bakat, cita-cita serta martabatnya. Hak ini juga dianggap universal artinya dimiliki manusia tanpa perbedaan berdasarkan bangsa, ras, agama atau jenis kelamin.

Secara objektif prinsip perlindungan terhadap HAM antara negara yang satu dengan lainnya adalah sama. Namun pelaksanaannya tidaklah demikian. Artinya pada suatu waktu ada persamaan kehendak terhadap apa yang sebaiknya dilindungi dan diatur, namun pada waktu yang lain ada perbedaan persepsi dan penafsiran terhadap HAM antara negara yang satu dengan yang lainnya. Perbedaan tersebut lebih banyak disebabkan adanya latar belakang kehidupan yang mencakup ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya dari masing-masing negara yang tidak sama.

Berkaitan dengan pelaksanaan HAM di Indonesia, selama ini Indonesia sering dijadikan “kambing hitam” terutama oleh pihak-pihak negara Barat. Dalam hal ini tidak sedikit kasus yang ditudingkan negara Barat atau dunia internasional bahwa Indonesia sebagai pelanggan HAM berat, seperti dalam kasus: pasca jajak pendapat Timor-Timur, Aceh, Tanjung Priok, tragedi Semanggi dan yang aktual terbunuhnya pejuang HAM yakni Munir yang sampai saat ini belum terungkap, dan lain sebagainya. Sehubungan dengan hal tersebut dalam era globalisasi bagi negara yang tidak menegakkan HAM akan mengalami kesulitan dalam hubungan internasional.

Dalam proses globalisasi tidak hanya melanda kehidupan ekonomi, tetapi telah melanda kehidupan yang lain seperti politik, sosial budaya, pertahanan keamanan (hankam), ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), pendidikan dan hukum. Globalisasi di bidang politik antara lain terasa dengan adanya isue tentang lingkungan hidup, transparansi, keterbukaan, demokratisasi dan HAM. Globalisasi semakin memperkuat pemikiran-pemikiran untuk mengoperasionalkan nilai-nilai dasar HAM yang bersifat *universal, invisible and interdependent and interrelated*. Bahkan sering ditegaskan agar masyarakat internasional memperlakukan HAM secara *global in a fair and equal maner, on the same footing, and with the same emphasis* (Muladi, 1997: 11). Senada dengan Muladi, Dimiyati Hartono mengemukakan bahwa globalisasi dengan keterbukaannya, telah mengangkat persoalan HAM menjadi persoalan global, dalam arti pelanggaran terhadap hak asasi yang terjadi di suatu negara menjadi perhatian dan keprihatinan internasional yang dapat berdampak kepada citra demokratis atau otoriternya suatu pemerintahan. Bahkan lebih dari itu suatu pemerintahan yang bersifat otoriter dan kurang menghormati HAM dapat menerima akibat yang tidak menguntungkan dari masyarakat internasional. (Hartono, 1997: 61).

Sebenarnya Indonesia sejak menyatakan kemerdekaannya sudah peduli terhadap HAM. Undang-Undang Dasar 1945 yang dibuat sebelum lahirnya Deklarasi universal tentang HAM tahun 1948, sudah mencantumkan ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan HAM dalam pembukaan maupun batang tubuhnya. Demikian juga dalam kedua UUD yang pernah berlaku di Indonesia yakni UUDS dan Konstitusi RIS juga sudah memasukkan bahasan tentang HAM. Kemudian pada masa Orde Baru sudah berhasil dibuat pelbagai perundang-undangan yang mempunyai kaitan dengan pelaksanaan HAM, Lembaga-lembaga yang dapat menjadi tumpuan dalam pelaksanaan HAM juga sudah dibentuk seperti Komisi Nasional (Komnas) HAM. Kemudian pada era reformasi, telah berhasil mengundang UU RI No. 35 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU RI No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Di samping itu empat kali amandemen UUD 1945, banyak memuat pasal mengenai HAM. Namun dalam kenyataannya yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan negara, dewasa ini masih dijumpai bahwa para penyelenggara negara dalam menangani persoalan-persoalan konkret yang terkait dengan HAM masih terdapat kelemahan dan kekurangan, yakni lebih banyak menggunakan pendekatan kekuasaan (*power approach*) daripada pendekatan hukum (*legal approach*).

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas perlu kiranya dikaji mengenai perlindungan HAM dalam praktik penyelenggaraan negara pada era globalisasi

Pengertian dan Jenis-jenis HAM

Secara sederhana yang dimaksud dengan HAM adalah hak pokok atau hak dasar manusia yang harus diperhatikan di dalam berbagai macam peraturan pemerintah baik yang berbentuk tertulis maupun yang berbentuk tidak tertulis. Menurut Franz Magnis-Suseno (1995: 40), HAM adalah hak-hak yang melekat pada manusia karena martabatnya, dan bukan karena pemberian masyarakat atau negara. Leah Levin (1987: 3), mengemukakan bahwa konsep HAM mempunyai dua pengertian dasar. Pertama, bahwa hak-hak yang tidak dapat dipisahkan dan dicabut adalah hak manusia karena ia seorang manusia. Hak-hak ini adalah hak-hak moral yang berasal dari kemanusiaan setiap insan dan hak-hak itu bertujuan untuk menjamin martabat setiap manusia. Arti yang kedua dari hak-hak asasi manusia adalah hak-hak menurut hukum, yang dibuat sesuai dengan proses pembentukan hukum dari masyarakat itu sendiri, baik secara nasional maupun internasional.

Selanjutnya menurut UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 butir 1 yang dimaksud HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta

perlindungan harkat dan martabat manusia. Di samping itu juga mendefinisikan kewajiban dasar manusia, yakni seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia. (Pasal 1 butir 2). Dalam implementasinya selalu diperhatikan keseimbangan antara hak dan kewajiban dan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum.

HAM tersebut biasanya dibagi dan dibedakan atau digolongkan menurut sifatnya dalam beberapa jenis, sebagai berikut :

1. Hak-hak asasi pribadi (*personal rights*) yang meliputi kemerdekaan menyatakan pendapat dan memeluk agama, kebebasan bergerak dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi ekonomi atau hak untuk memiliki sesuatu (*property rights*) untuk membeli atau menjual barang miliknya tanpa dicampuri secara berlebihan oleh pemerintah.
3. Hak untuk mendapat perlakuan yang sama dan sederajat dalam hukum dan pemerintahan (*rights of legal equality*).
4. Hak-hak asasi politik (*political rights*), yaitu hak untuk turut serta di dalam pemerintahan dengan turut memilih dan dipilih, mendirikan partai politik dan mengadakan petisi.
5. Hak-hak asasi sosial dan kebudayaan (*social and cultur rights*), seperti di antaranya untuk memilih pendidikan dan mengembangkan kebudayaan yang disukainya.
6. Hak yang dapat kita namakan sebagai hak tatacara peradilan dan jaminan perlindungan (*procedural rights*) (Sumanang, 1997: 6).

Berkaitan dengan HAM tersebut, kategori atau substansi HAM itu sendiri juga mengalami perkembangan yang luar biasa. Dalam konsep awalnya, yang menjadi dasar hak yang dikenal sebagai generasi pertama adalah hak-hak sipil dan politik berdasarkan prinsip kebebasan, dan ditujukan pada eksistensi insan pribadi dan kemungkinan perkembangannya. Generasi kedua mengandung hak ekonomi, sosial dan kebudayaan, berdasar prinsip persamaan dan ditujukan kepada hubungan kemasyarakatannya. Generasi ketiga mencakup hak asasi yang merupakan hak bangsa-bangsa, dan berdasar solidaritas bangsa seperti layaknya suatu bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri; hak atas perdamaian, dan hak atas lingkungan yang layak. (Sujata, 2000: 50).

Konsepsi HAM dalam Universal Declaration of Human Rights (UDHR).

Pada tanggal 10 Desember 1948 Majelis Umum PBB mengesahkan UDHR, yang memungkinkan HAM bersifat universal, yang tidak lagi lokal atau merupakan kepentingan suatu negara melainkan hak asasi untuk seluruh umat manusia di dunia. Sebenarnya UDHR tersebut disebut sebagai tonggak perjuangan HAM yang kedua setelah Bill of Rights.

UDHR terdiri dari 30 pasal dengan satu pembukaan (Mukadimah) yang terdiri dari 6 alinea. Dilihat dari isinya UDHR terdiri dari tiga kategori. Pertama, hal-hal yang berhubungan dengan hak-hak sipil dan politik yang menjadi hak semua orang diatur dalam Pasal 3-21. Kedua, hal-hal yang berhubungan dengan hak-hak ekonomi, sosial dan kebudayaan yang menjadi hak semua orang diatur dalam Pasal 22-27. Ketiga, merupakan pasal-pasal penutup, yaitu Pasal 28-30.

Lebih rinci, substansi yang diatur sebagai hak-hak sipil dan politik meliputi: hak untuk bebas dari diskriminasi; untuk memiliki kehidupan, kebebasan, dan keamanan; untuk bebas beragama; untuk bebas berpikir dan berekspresi; untuk bebas berkumpul dan berserikat; untuk bebas dari penganiayaan dan hukuman kejam; untuk menikmati kesamaan di hadapan hukum; untuk bebas dari penangkapan secara sewenang-wenang; untuk memperoleh peradilan yang adil; untuk mendapat perlindungan terhadap kehidupan pribadi (privasi); dan untuk bebas bergerak. Sedangkan hak sosial dan ekonomi di dalam Deklarasi mencakup: hak untuk menikah dan membentuk keluarga, untuk bebas dari perkawinan paksa, untuk memperoleh pendidikan, untuk mendapat pekerjaan, untuk menikmati standar kehidupan yang layak, untuk istirahat dan bersenang-senang, serta untuk memperoleh jaminan selama sakit, cacat atau tua.

HAM sebagaimana yang dipahami di dalam dokumen-dokumen HAM yang muncul pada abad ke-20 seperti UDHR, mempunyai beberapa ciri yang menonjol. Pertama, HAM adalah hak, yang menunjuk pada norma-norma yang pasti dan memiliki prioritas tinggi yang penegakannya bersifat wajib. Kedua, hak-hak ini dianggap bersifat universal, yang dimiliki oleh manusia semata-mata karena ia adalah manusia. Pandangan ini menunjukkan secara tidak langsung bahwa karakteristik seperti ras, jenis kelamin, agama kedudukan sosial, dan kewarganegaraan tidak relevan untuk mempersoalkan apakah seseorang memiliki atau tidak memiliki HAM, ini juga menyiratkan bahwa hak-hak tersebut dapat diterapkan di seluruh dunia. Salah satu ciri khusus dari HAM yang berlaku sekarang adalah HAM itu merupakan hak internasional. Ketiga, HAM dianggap ada dengan sendirinya, tidak bergantung pada pengakuan dan penerapannya di dalam sistem adat atau sistem hukum di negara-negara tertentu. Hak ini boleh jadi memang belum merupakan hak yang efektif sampai ia dijalankan menurut hukum, namun hak itu eksis dan sebagai standar argumen dan kritik yang tidak bergantung pada penerapan hukumnya. Keempat, HAM dipandang sebagai norma-norma yang penting. Meski tidak seluruhnya bersifat mutlak dan tanpa perkecualian, HAM cukup kuat kedudukannya sebagai pertimbangan normatif untuk diberlakukan di dalam benturan dengan norma-norma nasional yang bertentangan, dan untuk membenarkan aksi internasional yang dilakukan demi HAM. Kelima, hak-hak ini mengimplikasikan kewajiban bagi individu maupun pemerintah. Adanya kewajiban ini, sebagaimana halnya hak-hak yang berkaitan dengannya, dianggap tidak bergantung pada penerimaan, pengakuan, atau penerapan terhadapnya. Pemerintah

dan orang-orang yang berada di mana pun diwajibkan untuk tidak melanggar hak seseorang, kendati pemerintah dari orang tersebut mungkin sekaligus memiliki tanggung jawab utama untuk mengambil langkah-langkah positif guna melindungi dan menegakkan hak-hak orang lain. (Nickel, 1996: 4-6).

Perlindungan HAM dalam Praktik Penyelenggaraan Negara di Indonesia dalam Era Globalisasi

Untuk menggambarkan perlindungan HAM dalam penyelenggaraan negara dalam era globalisasi di Indonesia perlu kiranya dikemukakan perlindungan HAM dalam praktek penyelenggaraan negara Indonesia pada masa Orde Baru. Hal ini penting, karena secara faktual urgensi pemajuan penyelenggaraan HAM di Indonesia dewasa ini akan berkaitan dengan bagaimana menyikapi warisan masa lalu dan bagaimana menentukan landasan kemasa depan dalam era globalisasi. Warisan masa lalu adalah berkaitan dengan kasus-kasus pelanggaran HAM yang tidak pernah diajukan ke pengadilan, sementara visi ke depan adalah bagaimana negara menciptakan landasan perlindungan HAM yang lebih transparan, adil dan beradab.

Berkaitan dengan hal ini, tidaklah mungkin bagi WNI untuk melepaskan pengamatan terhadap organisasi kekuasaan politik yang bernama negara (state). Hal ini mengingat sejarah perkembangan negara yang cenderung menempati secara dominan dalam hubungannya dengan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat. Oleh karena itu, dalam melihat pelaksanaan HAM, bukan saja secara teoritis tapi juga cara praktis, harus mempertimbangkan posisi dan peran negara di Indonesia.

Secara umum dapat dikatakan bahwa persoalan HAM di Indonesia dilihat dari bagaimana perjuangan golongan-golongan masyarakat baik secara individual maupun kolektif dalam menghapuskan atau setidaknya mengurangi represi negara. Keberadaan negara dan peran dominan dalam bidang politik, ekonomi dan kebudayaan telah menyebabkan hak-hak asasi penduduk sipil di Indonesia sering mengalami penekanan. Peran dominan negara ini didasarkan atas alasan pembangunan ekonomi.

Perlindungan HAM dalam praktik penyelenggaraan negara (penegakan HAM) pada masa Orde Baru mempunyai ciri khas adanya dua persoalan: persoalan filosofis dan persoalan praktis. Persoalan filosofis dapat berwujud adanya persepsi yang keliru terhadap hakekat upaya penegakan HAM. Persoalan praktis adalah adanya kesenjangan yang belum sepenuhnya terjembatani antara penegakan terhadap prinsip-prinsip HAM dalam konsep teoritis-yuridis-formal dengan praktik politik pelaksanaan HAM.

Sebagaimana diketahui, UUD 1945 (sebelum diamandemen) yang berlaku pada masa Orde Baru, meskipun tidak terperinci seperti KRIS dan UUDS, telah memuat beberapa ketentuan penting mengenai HAM, seperti dalam Pasal-pasal : 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, dan 34. Selain adanya jaminan konstitusi juga terdapat

jaminan HAM di dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Persoalan muncul tatkala terjadi kesenjangan di antara produk hukum tersebut dengan kenyataan/realita/praktik penyelenggaraan negara. Berkaitan dengan hal tersebut, setidaknya terdapat bentuk umum pelanggaran HAM yang dapat ditemui dalam praktik penyelenggaraan negara pada masa Orde Baru, antara lain :*Pertama*, masih cukup populernya praktik represi politik oleh aparat negara. Kasus penanganan konflik-konflik politik baik berbentuk demonstrasi, protes, kerusuhan, serangan bersenjata, maupun pembunuhan dengan alasan politik. Penanganan kasus Tanjung Priok, Kedung Ombo, Santa Cruz, Sampang, Peristiwa 27 Juli 1996 yang dikenal sebagai "Sabtu Berdarah Sabtu Kelabu" dan yang terakhir adalah soal orang hilang yang oleh Komnas HAM dinyatakan sebagai pelanggaran berat HAM (*Kedaulatan Rakyat*, tanggal 1 Mei 1998: 1). Kemudian penggunaan UU anti subversi secara amat longgar, leluasa dan lentur serta tergantung pada penafsiran dan kepentingan negara merupakan contoh lain pelanggaran HAM dalam bentuk represi politik. Hal ini juga merefleksikan masih kurang akomodatifnya instansi hukum dan peradilan bagi upaya penegakan HAM.

Kedua, praktik pembatasan partisipasi politik atau apa yang dikenal sebagai depolitisasi. Praktik ini merupakan satu bentuk pelanggaran HAM, karena cenderung mengingkari hak yang dimiliki warga untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UUD 1945 dan juga dalam UDHR. Sebagai contoh adalah: depolitisasi mahasiswa, kebijakan monoloyalitas birokrasi dan kebijakan massa mengambang, adanya rekayasa pemilu dan litsus. *Ketiga*, praktik eksploitasi ekonomi beserta implikasi sosialnya merupakan pelanggaran HAM yang ditemui dalam masyarakat. Baik eksploitasi yang dilakukan oleh pelaku-pelaku yang terorganisasi dan terlembaga seperti negara, perusahaan nasional dan multinational, maupun eksploitasi yang tidak terorganisir, tidak terlembaga dan biasanya tertutup. Persoalan di seputar perburuhan atau ketenagakerjaan merupakan bentuk yang paling populer, sekaligus paling memprihatinkan dari pelanggaran HAM melalui cara eksploitasi ekonomi ini. Pelanggaran HAM yang dimiliki oleh buruh ini sangat luas mulai dari upah yang sangat rendah, tidak diijinkannya pendirian serikat kerja. Hal ini menunjukkan adanya pelanggaran terhadap hak kesejahteraan sosial yang tidak sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 dan bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM dalam UDHR.

Dari uraian tersebut membuktikan bahwa masalah penghormatan dan penegakan HAM di Indonesia telah banyak disuarakan ketika Rejim Orde Baru masih berkuasa. Praktik-praktik kekerasan yang dilakukan oleh aparat negara terhadap orang-orang yang dianggap menjadi penghambat bagi "pembangunan" atau dengan berbagai alasan pembenar yang lain yang diciptakan pada masa itu telah menimbulkan keprihatinan dan desakan tentang perlunya penghormatan HAM oleh negara. Penghormatan HAM dalam praktek penyelenggaraan negara tidak

hanya menjadi wacana akademis, tetapi juga menjadi tema bagi LSM, gerakan-gerakan reformasi dan prodemokrasi di Indonesia. Bersamaan dengan itu, tekanan masyarakat internasional terhadap praktik-praktik politik kekerasan dan pelanggaran HAM di Indonesia juga makin kuat.

Akibat kekuasaan penguasa yang otoriter atau tanpa kontrol tersebut, yang banyak terjadi berbagai penyimpangan hampir dalam semua aspek kehidupan bernegara. Korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) merajalela dan membudaya, akhirnya badai krisis ekonomi menjadi krisis multidimensi. Rakyat yang dipelopori mahasiswa menuntut dilakukannya reformasi di segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Akhirnya runtuhlah Orde Baru bersamaan mundurnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998.

Selanjutnya untuk memperoleh gambaran mengenai perlindungan HAM dalam praktek penyelenggaraan negara di Indonesia setelah reformasi dalam era globalisasi, sangat relevan dan layak dicermati seperti instrumen hukum, aspek kelembagaan yang tersedia dan bagaimana penegakan pelanggaran HAM warisan masa lalu maupun saat ini.

Berkaitan dengan instrumen hukum atau perangkat hukum nasional, sejak bergulirnya reformasi telah terjadi kemajuan, yakni munculnya regulasi di bidang HAM, antara lain: Ketetapan MPR RI No. XVIII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia; UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU RI No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, UUD 1945 hasil Amandemen, dirumuskan baik dalam Pembukaan maupun dalam pasal-pasal UUD 194 (Pasal 28A s/d 28J). Kemudian Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004-2009, penghormatan, pemenuhan, dan penegakan dan pengakuan HAM merupakan salah satu dari sasaran strategi pembangunan Indonesia dan peraturan perundang-undangan lainnya yang memberikan jaminan terhadap HAM.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa prospek perlindungan HAM secara normatif di Indonesia cukup baik. Namun belum tentu mencerminkan keberadaan HAM secara riil dalam praktik penyelenggaraan negara. Keberadaan prinsip-prinsip HAM dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya dapat dilihat pula sebagai "*possession paradox*" dalam artian memiliki HAM tetapi tidak menikmati HAM karena lemahnya rasa hormat terhadap HAM. Hal ini bisa dilihat masih banyak terjadi pelanggaran HAM dalam penyelenggaraan pada era reformasi, antara lain dapat digambarkan berikut ini.

Pertama, yang terkait dengan perlindungan HAM di bidang penegakan hukum masih bersifat diskriminatif, sehingga prinsip persamaan dimuka hukum tidak terpenuhi, baik dari penyidikan, penuntutan dan peradilan maupun sampai pada tingkat pembinaan napi di lembaga pemasyarakatan. Ada beberapa catatan yang perlu dicermati, antara lain: 1).Keluarnya peraturan perundang-undangan tersebut di atas secara normatif telah menimbulkan komplikasi dalam sistem hukum di

Indonesia khususnya dalam hal pemberlakuan surut terhadap peristiwa masa lalu, karena secara prinsipil UU RI No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM tersebut bertentangan dengan amandemen UUD 1945 khususnya Pasal 28I Ayat (1), yang secara hirarkhi memiliki kedudukan yang lebih tinggi. 2) UU ini mengadopsi secara parsial jenis-jenis pelanggaran HAM yang ada pada *Rome Statute* 1998, konsekuensinya jenis-jenis pelanggaran HAM yang dapat diajukan ke pengadilan HAM lebih limitatif, berarti membuka peluang terjadinya *impunity*. Bahkan untuk jenis-jenis pelanggaran HAM masa lalu, antara lain: peristiwa Tanjung Priok 1984; penembakan mahasiswa Tri Sakti 12 Mei 1998; korban perbosaan di beberapa kota di Indonesia (peristiwa 12-14 Mei 1998); dan jenis-jenis pelanggaran HAM era reformasi, antara lain: kerusuhan di Ambon, Maluku 19-2 Januari 1999; kerusuhan di Timor-Timur Pasca Jajak Pendapat September 1999; kerusuhan di Ambon, Maluku, Februari-Maret 2000; Peristiwa Abepura, 7 Desember 2000 maupun yang akan datang tidak terjangkau dan pelakunya dapat dibebaskan. 3) Adanya pasal-pasal yang mengatur tentang otoritas parlemen secara penuh untuk menentukan ada tidaknya suatu proses peradilan HAM telah membuka peluang terjadinya distorsi terhadap sistem peradilan HAM oleh konflik kepentingan politik yang ada di antara partai-partai politik. Dengan kata lain penegakan HAM dapat diangkat dan dibelokkan menjadi komoditas politik oleh kelompok tertentu. Bahkan tidak tertutup kemungkinan DPR dapat menjadi lembaga *impunity* baru.

Berkaitan dengan uraian tersebut perlu adanya kemauan politik dari penguasa negara dan perlunya peninjauan kembali terhadap UU RI No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, sehingga dapat terwujud penegakan pelanggaran HAM yang benar dan adil.

Kedua, perlindungan HAM di bidang ekonomi dan sosial belum sesuai harapan masyarakat. Terlihat korupsi yang dilakukan oleh aparat pemerintah maupun anggota Dewan Perwakilan baik di pusat maupun di daerah, dan aparat negara di lembaga negara yang lainnya. Di samping itu ada kecenderungan berbagai kebijakan pemerintah dirasakan semakin mempersulit usaha ekonomi lemah (UKM) sehingga berakibat menimbulkan kesenjangan sosial dan ekonomi di masyarakat. Berbagai protes dari kaum buruh dan petani atas ketidakberpihakan kepada upaya perbaikan kesejahteraan menunjukkan belum terakomodasinya kepentingan ekonomi mereka.

Ketiga, praktik represif atau penyiksaan oleh aparat negara. Kasus konflik politik baik yang berbentuk unjuk rasa, demonstrasi dan protes kerusuhan. Hal ini bertentangan dengan HAM, khususnya hak untuk bebas mengemukakan pendapat (UUD 1945 Pasal 28E Ayat (3)), hak politik warga negara (UU RI No. 39 Tahun 1999, Pasal 33), dan bebas penyiksaan (UUD 1945, Pasal 28 G Ayat (3) jo UU RI No. 39 tahun 1999, Pasal 24),

Dari uraian tersebut di atas dapat dikemukakan masih terdapat kesenjangan perlindungan HAM secara normatif dengan praktik penyelenggaraan negara pada era globalisasi. Namun dari segi instrumen hukum di bidang HAM terdapat langkah

yang lebih maju. Di samping dari aspek kelembagaan terdapat etikat baik dari pemerintah tampak dari adanya Komnas HAM, keanggotaan Komisi HAM dalam PBB. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Pengadilan HAM. Namun sebenarnya yang dikehendaki bukan langkah-langkah yang fragmented melainkan langkah-langkah yang nyata yakni regulasi dan harmonisasi hukum di bidang HAM dengan dokumen-dokumen internasional. Di samping itu dalam rangka membangun masa depan yang lebih baik atau menghadapi globalisasi perlu peningkatan penghayatan dan pembudayaan HAM pada seluruh warganegara (termasuk aparatur negara) melalui sistem pendidikan, memacu keberanian warga negara untuk melaporkan pelanggaran-pelanggaran HAM secara proporsional. Tentu saja kesemuanya itu tetap mengacu pada Pancasila dan UUD 1945.

Penutup

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikemukakan kesimpulan bahwa perlindungan HAM dalam praktik penyelenggaraan negara dalam era globalisasi dari aspek instrumen hukum di bidang HAM terdapat kemajuan dalam arti normatif. Perlindungan HAM sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebagian sudah diaktualisasikan dalam peraturan perundang-undangan (dalam hukum positif) dan sejalan dengan prinsip-prinsip HAM di dalam Instrumen HAM internasional. Namun dalam praktek masih ditemui adanya benturan antara apa yang diharapkan dengan yang senyatanya, yakni masih terdapat pelanggaran HAM baik di bidang hukum, ekonomi dan sosial serta politik

Selanjutnya mengenai perlindungan HAM dalam praktik penyelenggaraan negara masih tergolong negara yang kurang dalam perlindungan HAM. Namun dengan adanya Komnas HAM dan KKR serta pengadilan HAM, lebih-lebih apabila ditindaklanjuti penyempurnaan dan pembenahan pengaturan hukum positif untuk selalu diharmonisasikan dengan dokumen-dokumen internasional serta adanya mekanisme perlindungan HAM secara terpadu, maka prospek perlindungan HAM di Indonesia akan semakin baik. Sehingga dalam menghadapi era globalisasi Negara Indonesia tidak lagi dikategorikan sebagai negara yang kurang dalam perlindungan HAM. Di samping itu perlu peningkatan penghayatan dan pembudayaan HAM pada warga negara (termasuk aparatur negara) melalui sistem pendidikan, memacu keberanian warga negara untuk melaporkan pelanggaran-pelanggaran HAM secara proporsional. Tentu saja kesemuanya itu tetap mengacu pada Pancasila dan UUD 1945.

Daftar Pustaka

Hartono, Dimiyati. (1997). *Lima Langkah Membangun Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta : Ind Hill Co.

Leac Levin d.k.k. (1987). *Hak-hak Asasi Manusia*. Jakarta : Pradnya Paramita.

Magnis-Suseno, Franz. (1995). *Kuasa dan Moral*. Jakarta : Gramedia.

Muladi. (1997). *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*. Semarang : Universitas Diponegoro.

Nickel, James W. (1996). *Hak Asasi Manusia*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Sujata, Anton. (2000). *Reformasi dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: Djambatan.

Surat Kabar

Kedaulatan Rakyat, tanggal 1 Mei 1998.

PERKEMBANGAN KONDISI PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Oleh : Hassan Suryono

Program Studi PPKn Jurusan PIPS FKIP Universitas Sebelas Maret, Surakarta

Abstrak

The human right in Constitution 1945 responsive adopt the universal human right values though in rough this matter is caused by the existence of difference teoritical degree and implementation because the teoritical degree concerning substansi human right, while implementation] concerning relevantin culturally where this human right will be applied. Become non substansi of human right to change the social society system, but process and itself implementation to change it.

Because the Constitution 1945 only loading fundamental things, hence according to MPR's Decision No. XX Year 1966, that fundamental rule require to be formulated in executor regulation below its, goodness in the form of MPR's Decisions and also law which is made by president with DPR. Presumably very precise if human right in Constitution 1945 very sumir and shorten that formulated more complete in MPR's decision and to fasten all state organ.

In MPR's decisions and the bills, human right formulated in detail and detailed, goodness rights had each and everyone as individual, rights each and everyone as citizen and also rights having the character of collective. Also obligation of basic rights had by the human being and Indonesia citizen. Inseparable Rights with the obligation. Between rights and obligations of inseparable supposing sekeeping metal money one another.

From all that, all important is the straightening of human right in real life. At reform era this time, case which gristle of human right collision, either by individualness and also state organ, have to be avoided. More than anything else our nation will enter the third milenium with the era of globalization and liberalisasi. In this time, relation between country coloured by the global issue, like democratization, human right and environment.

Kata Kunci: Penegakan Hak Asasi Manusia, Orde Lama, Orde Baru, Era Reformasi.

Pendahuluan

Negara Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, hingga sekarang telah memakai tiga Undang-Undang Dasar dengan empat masa periodisasi yaitu (1) pada 18 Agustus 1945 (UUD 1945); (2) 14 Desember 1949 (Konstitusi RIS); (3) 15 Agustus 1950 (UUDS 1950); dan, (4) dari 5 Juli 1959 sampai sekarang (UUD 1945 yang telah diamandemen).

Gerak pelaksanaan UUD 1945 menurut penulis dapat dibagi menjadi tiga masa (zaman) yaitu masa orde lama, orde baru dan orde reformasi. Pada masing-masing

periode tersebut terdapat perbedaan tentang kondisi penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), namun telah menjadi kewajiban dari pemerintah atau negara hukum untuk mengatur pelaksanaan hak-hak asasi, yang berarti menjamin pelaksanaannya, mengatur pembatasan-pembatasannya demi kepentingan umum, kepentingan bangsa dan negara. "Malahan ada kecenderungan, bahwa demi penghormatan akan perlindungan hak asasi manusia itu, maka negara bertugas hanyalah menjaga ketertiban masyarakat; karena yang paling penting dalam hal ini ialah negara tidak akan turut campur dalam hal yang dianggap merupakan pelanggaran akan hak asasi itu" (Charles P. Henry, 2000 : 11).

Kita dapat melihat pada setiap periode itu (orla, orba dan reformasi) komitmen terhadap penegakan HAM terjadi tarik-menarik antara HAM individual dan HAM komunal atau kolektif. Pergulatan pemikiran para pendiri dan penerus Republik ini juga berada pada silang-selisih yang tidak pernah selesai sejak tahun 1945 sampai sekarang antara HAM individual dan HAM komunal.

Sudah sejak lama, Pemerintah Indonesia dianggap sering melakukan pelanggaran HAM.. Sikap tidak mau tahu akan urusan yang satu ini pun diekspresikan masyarakat kita. Akibatnya Indonesia seolah tidak mampu memposisikan diri atau diposisikan secara wajar di tengah tuntutan peradaban dunia modern.

Proses globalisasi semakin memperkuat pemikiran-pemikiran untuk mengoperasionalkan nilai-nilai dasar HAM yang bersifat *universal, indivisible and interdependent and interrelated*. Bahkan sering ditegaskan agar masyarakat internasional memperlakukan hak asasi secara global *in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis*. (Muladi, 1995:79).

Di dalam *Vienna Declaration and Programme of Action* (Juni 1993) butir E.83 yang mengatur tentang *implementation and monitoring methods* ditegaskan bahwa pemerintah-pemerintah hendaknya menggabungkan (*incorporate*) standar-standar yang terdapat pada instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional ke dalam hukum nasional (*domestic legislation*) dan memperkuat pelbagai struktur, lembaga nasional dan organ-organ dalam masyarakat yang memainkan peran di dalam mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia (Muladi, 1995: 80).

Atas dasar pemikiran itulah dalam artikel ini akan dipaparkan konfigurasi penegakan HAM ketiga periode tersebut di Indonesia. Penghargaan terhadap HAM yang sudah dicanangkan oleh *founding fathers* di Indonesia tidak berjalan sebagaimana mestinya, seiring dengan perjalanan panjang bangsa Indonesia dalam tiga orde tersebut (Muladi, 2002: 49), yakni era (1) orde lama, (2) orde baru, dan (3) orde reformasi.

Implementasi Hak Asasi Manusia

Sebagai instrumen perundang-undangan HAM supaya didepositifkan kaidah-kaidahnya dan disosialisasikan kepada masyarakat agar dapat diketahui dan berupaya untuk mengembangkan sarana-sarana pendukung agar apa yang terkandung dalam HAM dapat ditaati. Hal demikian akan membawa dampak agar perundang-undangan HAM berlakunya dapat efektif, maka diperlukan upaya-upaya "pencanangan perundang-undangan Hak Asasi Manusia dengan baik; pelaksanaan dalam menunaikan tugasnya dapat searah dan senafas sesuai dengan bunyi serta penafsiran yang telah disepakati, penegak Hak Asasi Manusia harus menuntut para pelanggarnya" (GG Howards dan Rummers, 1999: 46-47). Dengan kata lain agar perundang-undangan HAM dapat efektif maka pembuatnya, pelaksana, dan pemegang perannya harus dalam satu sistem kerja.

HAM memiliki struktur sosial yang menjadi modal sosial bagi masing-masing bangsa. Kalau akan dikatakan bahwa HAM itu universal, maka perlu mengalami verifikasi, sehingga HAM memiliki struktur sosial. Jadi suatu bangsa atau masyarakat akan menjalankan HAM memiliki struktur yang universal tadi memiliki modal sosial sendiri dan tidak memakai modal sosial bangsa lain.

Abdullah Ahmed An-Na'im mengkritik terhadap praktek HAM di dunia itu *"the current International standard of human right, together with the machinery for promoting and implementing them, may not be sufficiently universal because they lack legitimacy in major cultural traditions"* (An Na'im, 1992). Sekarang pada era pasca modern dikenali sebagai *"the rise of mass forms of communication and the commodification of intellectual product and symbolic forms the era of mass culture and timediazaon"*. (Patterson, 1994). Perkembangan yang demikian itu mendesakkan perubahan-perubahan dalam cara bertindak, bahkan berpikir di banyak bidang. Dengan masuk dan menyebarkan teknologi media canggih yang menghasilkan produk-produk massal itu, maka *business as usual* tak dapat dipertahankan lagi (Patterson, 1994).

Pelaksanaan HAM perlu ketentuan yang normatif dan komitmen moralitas dari pelaksana. Peraturan normatif ini berupa ketentuan-ketentuan yang memuat hak dan kewajiban baik kepada masyarakat maupun pemerintah, sedangkan komitmen moral berupa perjuangan yang tulus dan ikhlas dan peduli untuk memperjuangkan hak dan kewajiban orang lain sesuai dengan perundang-undangan hak asasi manusia. Pada akhir-akhir ini terdapat suatu penilaian dari dunia barat bahwa seakan-akan pemerintah Indonesia tidak konsekuen melaksanakan HAM. Penilaian ini didasarkan pada kaca mata HAM yang berlaku di Barat yang mempunyai sifat individualis dan liberal serta kapitalis, sehingga wajar mereka menilai begitu. Hal demikian tentu berbeda dengan paradigma Pemerintah Indonesia di samping mengakui adanya hak individu, juga mengakui adanya hak-hak kolektif atau umum bahkan hak individu akan dikesampingkan jika dipandang oleh negara memang harus bertindak demikian.

Perbedaan antara Barat dan Pemerintah Indonesia tentang HAM berkisar pada apakah HAM bersifat universal dan mencakup semuanya berlaku tanpa kecuali, apakah tidak memperhitungkan budaya yang ada pada masing-masing negara. Di samping itu juga terdapat sudut pandang yang berbeda mengenai prioritas hak-hak yang dimiliki oleh warganya. Di satu sisi Negara-negara Barat menekankan pada hak sipil dan politik, sedangkan bagi Indonesia di samping hak-hak tersebut juga dirasa penting melindungi hak ekonomi dan budaya yang saling berkaitan.

Mengenai urusan HAM, logika atau pikiran yang berasal dari kosmologi yang berbeda itu mempunyai potensi yang cukup untuk memperkaya konsep dan praktik HAM. Penolakan serta kritikan terhadap individualisme tidak terjadi secara sporadis, melainkan telah meluas menjadi masalah publik. Sungguh kita memang hidup dalam era yang penuh dengan pembalikan-pembalikan, dekonstruksi terhadap tatanan, pikiran dan tradisi yang ada (Capra, 1983, Drucker, 1994, Steenbergen, 1983).

Pada era globalisasi hubungan negara satu dengan negara yang lain sudah tidak dapat dihindari lagi, termasuk Indonesia untuk berhubungan dengan negara barat. Di mana negara-negara Barat berada pada posisi yang menentukan, sedangkan negara Indonesia pada posisi yang ditentukan. Kategangan sering terjadi karena masih adanya perbedaan konsep tentang HAM tersebut. Namun yang terbaik bagi Indonesia tentu tidak memihak terhadap nilai-nilai universal deklarasi tersebut, tetapi berupaya mematuhi standar minimalnya saja. Kita mengadakan gerakan moral kepada seluruh komponen bangsa, bahwa HAM merupakan salah satu prestise kemanusiaan yang harus dijunjung tinggi dan berupaya untuk tidak melanggar dan melaksanakan dengan kemauan baik sehingga kita akan mempunyai nilai tambah di mata dunia internasional.

Globalisasi mengandung makna yang dalam, terjadi dalam segala aspek kehidupan seperti bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya. Proses globalisasi terjadi sebagai akibat kemajuan teknologi transportasi, komunikasi dan informatika modern. (Muladi, 1997 : 2).

Dalam konteks global, hukum nasional tidak hanya mengandung muatan elemen ideologi, konstitusi, kondisi manusia, alam dan tradisi bangsa (*local characteristics*) akan tetapi mau tidak mau harus beradaptasi dengan pelbagai kecenderungan yang diakui oleh bangsa-bangsa beradap di dunia (*global trends*) sebagai tersirat dalam instrumen-instrumen internasional seperti: konvensi, deklarasi, resolusi, *guidelines*, *code of good conduct*, *standard minimum rules* dan sebagainya. Adaptasi tersebut dapat diselenggarakan melalui berbagai langkah seperti: ratifikasi terhadap konvensi-konvensi internasional, harmonisasi sebagai prinsip-prinsip universal dengan hukum nasional, adopsi atau internalisasi hukum-hukum asing ke dalam hukum nasional serta mengadakan perjanjian-perjanjian baik bilateral maupun multilateral. (Muladi, 1997: 16)

Sekarang apakah para birokrat yang duduk dalam pemerintah akan semakin sadar dalam menjalankan tugas sebagai pelayan masyarakat dan tidak diskriminatif terhadap warganya seperti apa yang dikemukakan oleh ahli sosiologi Max Weber yang menyatakan bahwa seorang birokrat modern harus dapat bekerja *sine ira et studio*. HAM dilakukan oleh oknum birokrat dan belum dapat diselesaikan secara adil dan benar sesuai dengan pasal 1 ayat 6 Undang-Undang (UU RI) No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Kondisi dan Penegakan HAM Pada Masa Orde Lama

Sebelum berbicara HAM pada masa ini, akan menguraikan terlebih dahulu dasar pemikiran HAM dalam Undang-Undang Dasar (UUD) sebelum ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Ketika Panitia Perancang Undang-Undang Dasar dari BPUPKI membahas materi konstitusi pada tahun 1945 silang selisih tentang HAM telah muncul. Soekarno dan Soepomo dapat dikatakan menolak dimasukkannya HAM individual di dalam UUD karena negara Indonesia akan didirikan di atas paham kekeluargaan. Ini berarti bahwa Soekarno dan Soepomo menghendaki perlindungan HAM-komunal yang lebih memberi gerak bagi tampilnya pemerintahan otoriter namun bijak. Soekarno berkata demikian :

“...buanglah sama sekali paham individualisme itu, janganlah dimasukkan di dalam undang-undang dasar kita yang dinamakan ‘*right of the citizen*’ sebagai yang dianjurkan oleh Republik Perancis itu adanya, kita menghendaki keadilan sosial. Buat apa *grondwet* menuliskan bahwa manusia bukan saja mempunyai kemerdekaan suara, kemerdekaan hak memberi suara, mengadakan persidangan berapat, jika misalnya tidak ada *sociale rechtsfaadigheid* yang demikian itu? Buat apa kita membikin *grondwet*...kalau itu tak dapat mengisi perut yang mati kelaparan?...jikalau kita hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong menolong, paham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap individualisme dan liberalisme dari padanya”. (Muhammad Yamin, 1959 : 87)

Dalam pada itu Soepomo juga berkata:

“...dalam Undang-Undang Dasar kita tidak bisa memasukkan pasal-pasal yang tidak berdasarkan aliran kekeluargaan, meskipun sebenarnya kita ingin sekali memaukkan...jikalau hal itu kita masukkan, sebetulnya pada hakekatnya Undang-Undang Dasar itu berdasar atas sifat perseorangan, dengan demikian sistem Undang-Undang Dasar bertentangan dengan konstruksinya...”. (Muhammad Yamin, 1959 : 89).

Pada pihak lain Hatta dan Yamin mengusulkan masukannya HAM di dalam UUD Hatta mengatakan :

“...ada baiknya dalam salah satu pasal, misalnya pasal yang mengenai warga negara, disebutkan juga disebelah hak yang sudah diberikan kepadanya, misalnya tiap-tiap warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebutkan disini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. Tanggungan ini perlu untuk menjaga supaya negara tidak menjadi negara kekuasaan”.

Sedangkan Yamin mengatakan “supaya aturan kemerdekaan warga negara dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar seluas-luasnya. Yamin menolak segala alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya” (Muhammad Yamin, 1959:103).

Akhir dari silang-selisih itu adalah dimuatnya secara terbatas ketentuan-ketentuan tentang HAM yakni pasal 27, 28, 29, 20 dan 31 dengan rumusan yang maish membatasi artinya hak-hak asasi yang penting diakui di dalam UUD 1945 tetapi pelaksanaannya masih harus diatur dengan UU yang dapat dibuat oleh pemerintah bersama DPR . terbukti kelak bahwa pengaturan di dalam UU inilah yang membatasi secara ketat atas perlindungan HAM. Oleh sebab itu, ada yang berpendapat bahwa perlindungan HAM tak perlu lagi dengan UU dan dicukupkan saja pada formulasi yang ada di dalam UUD.

Dengan demikian, muatan HAM di dalam UUD 1945 masih bersifat sangat “fleksibel” dalam arti dapat diimplementasikan menurut konfigurasi politik yang ada. Jika konfigurasi politik sedang demokratis, HAM mem peroleh tempat dan implementasi yang relatif proporsional, tetapi jika konfigurasi politik sedang bekerja di bawah payung ototarian, HAM akan mendapat perlakuan yang buruk.

Orde Lama merupakan kelanjutan pemerintah pasca kemerdekaan 17 Agustus 1945, yang lebih menitikberatkan pada perjuangan revolusi, sehingga banyak peraturan perundang-undangan yang dibuat atas nama revolusi yang telah dikooptasi oleh kekuasaan eksekutif, seperti: UU RI No. 1964 yang memungkinkan campur tangan presiden terhadap kekuasaan kehakiman dan UU RI No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi yang tidak sesuai dengan HAM.

Ketika pada tahun 1949 berlaku Konstitusi RIS dan pada tahun 1950 berlaku UUDS 1950, partisipasi politik masyarakat sangat tinggi ketika itu, sedangkan Soekarno sendiri dapat bekerja di bawah sistem liberal. Tampaknya pada tahap ini Soekarno bekerja sesuai dengan isi pidatonya tanggal 1 Juni 1945 bahwa rakyat dapat bekerja keras untuk mempengaruhi *letter-letter policy* negara.

Itulah sebabnya, sejarah Indonesia meninggalkan catatan bahwa ketika itu partai-partai sangat berperan dan dapat menentukan haluan negara melalui parlemen sebagai wadahnya, pemilu berjalan secara sangat lain sehingga pernah disebut sebagai pemilu yang paling adil di muka bumi kebebasan pers. Jauh lebih baik daripada masa-masa sebelum maupun sesudahnya sehingga kritik pedas dapat dilancarkan secara bebas. Bahkan pada periode ini dilakukan pencabutan atas peraturan sensor dan pembredelen pers yang telah berlaku sejak zaman Hindia

Belanda. Ini berarti bahwa era demokrasi liberal itu pelaksanaan perlindungan atas HAM cukup memadai.

Tetapi, pada tahun 1957 situasi demokrasi mulai bergeser ke arah totalitarian ketika Presiden Soekarno melontarkan konsepnya tentang "demokrasi terpimpin." Bagi Soekarno demokrasi liberal yang telah dijalankan selama belasan tahun telah memberi pelajaran bahwa sistem itu tidak cocok untuk Indonesia karena melahirkan tidak stabilnya politik, gontok-gontokan dan kemelaratan. Oleh sebab itu, Presiden mengajak rakyat untuk kembali ke paham asli bangsa Indonesia yaitu paham gotong royong yang dapat diberi nama "Demokrasi Terpimpin." Sejak itu mulai tumbuh benih-benih otoritarian yang ditanamkan oleh Soekarno.

Sistem ini kemudian mendapat jalan untuk tampil secara resmi setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 karena Konstituante dianggap gagal. Periode 1959-1966 yang kemudian dikenal sebagai era Orde Lama yaitu periode otoritarian yang penuh pelanggaran HAM. Indikasinya antara lain terjadi pembredelan pers dalam jumlah yang sangat besar (184) yang jika digabung dengan tindakan anti pers lainnya berjumlah 244 tindakan, pemilu hanya dijanjikan, penahanan tanpa prosedur terutama terhadap lawan-lawan politik Soekarno yang dilakukan tanpa canggung-canggung dalam jumlah yang tidak sedikit. Situasi ini berlangsung sampai meletusnya G 30S/PKI yang ternyata menyebabkan jatuhnya Soekarno.

Kondisi dan Penegakan HAM Pada Masa Orde Baru

Orde Baru yang berdiri sebagai respon terhadap gagalnya Orde Lama telah membuat perubahan-perubahan secara tegas dengan membangun demokratisasi dan perlindungan HAM melalui Pemilu Tahun 1971 (Muladi, 2002: 50). Akan tetapi, setelah lebih dari satu dasawarsa, nuansa demokratisasi dan perlindungan HAM yang selama ini dijalankan Orde Baru mulai bias, yang ditandai dengan maraknya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta berbagai rekayasa untuk kepentingan politik dan penguasa. Seringkali pemerintah di masa Orde Baru melakukan tindakan-tindakan yang dikategorikan sebagai *crimes by government* atau *top hat crimes*, seperti penculikan terhadap para aktivis pro-demokrasi (penghilangan orang secara paksa) yang bertentangan dengan HAM, sekalipun pada tahun 1993 Pemerintah sudah mendirikan Komite Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Sebagai puncaknya, pada tahun 1998, Orde Baru jatuh dengan adanya multikrisis di Indonesia serta tuntutan adanya reformasi di segala bidang.

Era Orde Baru memperhatikan dinamika penegakan HAM, Suharto bersama Angkatan Darat tampil di tampuk pemerintahan, timbul gairah dan harapan lebih baik kehidupan demokrasi dan penegakan HAM di Indonesia. Pada awalnya gairah dan harapan memang diberi ruang yang cukup. Kebebasan berbicara mulai diberikan, kebebasan pers dihidupkan, semangat menegakkan hukum dan konstitusi

didengungkan, dan pemilu direncanakan. Bahkan di MPRS telah dibentuk pula beberapa Komisi *Ad Hoc* untuk merumuskan garis politik baru dalam kehidupan bernegara, termasuk di dalamnya Komisi HAM. Tetapi, suasana demokratis dan harapan cerah bagi penegakan perlindungan HAM itu hanya berlangsung sampai tahun 1969/1971 yakni sampai saat dibuatnya format politik baru yang dikristalisasi melalui UU Pemilu dan UU Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD.

Dengan demikian pelanggaran atas kehidupan demokrasi dan perlindungan HAM ketika itu dipandang semata-mata sebagai strategi awal kekuasaan yang baru diperolehnya dari Pemerintah Orde Lama. Sebenarnya sejak tahun 1966 telah dapat diduga bahwa Pemerintah akan membatasi kembali kehidupan demokrasi dan akan mengesampingkan HAM yang bersifat individual. Sebab, pada tahun 1966 itu Seminar II Angkatan Darat di Bandung telah mematok garis politik "pembangunan ekonomi" yang pembahasannya berkisar pada dua hal pokok: *Pertama*, integrasi nasional harus dijaga, apapun biayanya; dan *kedua*, stabilitas politik merupakan prasyarat usaha-usaha lain termasuk pembangunan ekonomi (Mahfud MD, 1993 : 46).

Dengan patokan tersebut demokrasi liberal tentu akan ditolak dan penegakan perlindungan HAM akan lebih menekankan pada HAM komunal dengan kerangka *welfare state* dan negara hukum yang dinamis. Itulah sebabnya, periode 1966-1969 tercatat sebagai periode pergulatan politik antara pemerintah Orde Baru dan partai-partai dalam upaya menentukan format politik baru. Pergulatan itu terutama berkisar pada penyusunan UU Pemilu.

Pemerintah mengusulkan pemilu dengan sistem distrik dan pengangkatan 50% anggota DPR, sedangkan partai-partai menghendaki pemilu sistem proporsional dan pengangkatan anggota DPR tidak lebih dari 5%. Pergulatan itu menyebabkan ditundanya pelaksanaan pemilu yang semula direncanakan tahun 1969 menjadi tahun 1971. Hasil akhir dari pergulatan itu adalah keluarnya UU RI No. 15 dan No. 16 tahun 1969 yang sama sekali tidak responsif dan kemudian dijadikan standar format baru politik Indonesia.

Di dalam format baru ini tertanam benih kesenjangan alokasi sumber daya politik karena di samping diterimanya cara pengangkatan sampai sebesar 22% dari seluruh anggota DPR, sistem dan cara pemilunya juga lebih memberi peluang bagi menangnya kekuatan pemerintah.

Keadaan yang demikian tentu memperlemah artikulasi tuntutan penegakan HAM; apalagi untuk itu pemerintah menggunakan senjata dari UUD 1945 itu sendiri yakni ketentuan bahwa pelaksanaan HAM yang penting harus diatur dengan UU. Timbullah persoalan kebebasan pers, pemilu yang dinilai tidak *fair*, gaji buruh yang rendah, penggusuran tanah, penyalakan tersangka pelaku tindak pidana, pencekalan berbicara atau bepergian dan sebagainya. pelanggaran-pelanggaran HAM itu terjadi baik dilakukan oleh aparat penegak hukum atau aparat pemerintah.

Lemahnya perlindungan hukum dan politik atas HAM di Indonesia telah menumbuhkan berbagai tuntutan dan tekanan terhadap pemerintah yang semakin lama semakin menguat. Tekanan itu datang baik dari dalam maupun dari luar negeri. Tekanan dari dalam negeri berwujud demonstrai-demonstrasi, tulisan-tulisan atau gerakan-gerakan yang dilakukan oleh tokoh-tokoh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Di bagian lain, tekanan dari luar negeri berupa sorotan atau pembentukan opini internasional yang tidak menguntungkan atau ancaman pengurangan atau pemutusan bantuan ekonomi seperti yang sering dilakukan oleh parlemen-parlemen negara-negara Eropa, dan Amerika Serikat.

Menghadapi tekanan-tekanan yang demikian Pemerintah memberikan respon antara lain berupa pembentukan Komnas HAM yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden RI No. 50 tahun 1993. Komisi ini diberi tugas untuk memberikan pertimbangan kepada presiden dalam pelaksanaan HAM di Indonesia. Untuk melaksanakan tugasnya itu komisi ini sering membuka pintu pengaduan atau turun langsung ke lapangan untuk melakukan penyelidikan. Tetapi, tak lama setelah komisi terbentuk dan bekerja tanpa kurang adanya koordinasi yang baik di kalangan pemerintah sendiri, bahkan tidak jarang saling tuding antara satu dengan yang lain. Terjadinya silang-selisih atau kekaçauan koordinasi di kalangan pemerintah dalam penanganan masalah-masalah HAM tampaknya disebabkan oleh belum adanya perubahan kebijaksanaan umum atau sikap politik yang jelas dalam penegakan HAM (Mahfud MD, 1993: 34).

Format politik yang didesain pada awal Orde Baru untuk (secara sadar atau tidak) mengutamakan HAM komunal dengan menciptakan sistem politik yang otoritarian belum juga direvisi sehingga Komnas HAM memberi kesan destruktif terhadap garis politik pemerintah. Ini berarti bahwa pembentukan Komnas HAM merupakan respons yang setengah hati dalam menghadapi tuntutan penegakan perlindungan HAM. Itulah sebabnya, ketika Komnas HAM bekerja menurut arus yang datang, dia harus berbenturan dengan sistem yang belum berubah, yaitu sistem yang belum mau membuka diri terhadap bekerjanya perlindungan HAM individual.

Kondisi Penegakan HAM pada Masa Reformasi

Orde Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 berusaha menegakkan HAM dengan jalan membuat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan HAM sebagai rambu-rambu, seperti UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, ratifikasi terhadap instrumen internasional tentang HAM, UU RI No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang memungkinkan dibukanya kembali kasus-kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu, serta pemberantasan praktek KKN.

Komitmen pemerintah tentang HAM pada era reformasi ini dapat dibuktikan adanya perangkat hukum tentang HAM sebagaimana nampak pada tabel di bawah ini:

No.	Perangkat Hukum	Ditetapkan
1.	UU RI No. 5 Tahun 1998 tentang pengesahan <i>Convention Against Forture And Other Cruel, In Human Or Degra Doing Treatment Or Punishment</i> (konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia)	28-9-1998
2.	Kepres RI No. 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan	9-10-1998
3.	UU RI No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum	26-10-1998
4.	UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang HAM	23-9-1999
5.	PERPU No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM	8-10-1999
6.	UU RI No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM	23-11-2000

Tanggal 25 Juni 1998, pemerintah telah mencanangkan Rencana Aksi Nasional HAM Indonesia tahun 1998-2003, yang memuat empat pilar utama, yaitu *pertama*, pengesahan perangkat-perangkat konvensi internasional tentang HAM yang merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional secara menyeluruh. *Kedua*, penyebarluasan dan pendidikan HAM, baik kepada jajaran penyelenggara negara maupun kepada masyarakat luas. *Ketiga*, pemberian prioritas pada perlindungan HAM yang paling mendasar yang pelanggaran-pelanggarannya akan merupakan pelanggaran berat HAM, dan harus dipertanggungjawabkan secara internasional. *Keempat*, pelaksanaan konvensi HAM yang telah disahkan termasuk menyampaikan laporan kepada badan-badan PBB yang bersangkutan.

Adapun generasi perkembangan HAM dapat ditunjukkan bahwa *Tabun I* meliputi Konvensi Internasional tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau hukum lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia. Konvensi internasional tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi rasial. *Tabun II* meliputi konvensi pencegahan dan penghukuman kejahatan genosida, dan konvensi perbudakan. *Tabun III* meliputi konvensi internasional perlindungan hak-hak semua pekerja migran dan anggota-anggota keluarganya. *Tabun IV* konvensi penghentian perdagangan manusia dan eksploitasi prostitusi. *Tabun V* konvensi internasional hak-hak sipil dan politik.

Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia di samping dibentuk aturan-aturan hukum juga dibentuk kelembagaan yang menangani masalah yang berkaitan dengan penegakan Hak Asasi Manusia, antara lain:

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Komnas HAM dibentuk melalui Kepres No. 5 Tahun 1993 pada tanggal 7 Juni 1993 yang kemudian dikukuhkan lagi melalui Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. hal ini dimaksudkan bahwa Komnas HAM dapat bersifat independen tidak terkesan sebagai alat pemerintah. Komnas HAM adalah lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi Hak Asasi Manusia.

Komnas HAM bertujuan untuk :

- a. Pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan Hak Asasi Manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.
- b. Meningkatkan perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia guna perkembangan pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan. (*Kompas*, 2002 : 7).

2. Pengadilan Hak Asasi Manusia

Berdasarkan ketentuan yang digariskan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 dinyatakan bahwa pengadilan Hak Asasi Manusia merupakan pengadilan khusus yang berada di lingkungan pengadilan umum dan berkedudukan di daerah kabupaten atau kota. Pengadilan HAM adalah pengadilan khusus terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat.

Pengadilan HAM bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat. Pengadilan HAM berwenang juga memeriksa dan memutus perkara pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat yang dilakukan di luar batas teritorial wilayah negara Republik Indonesia oleh warga negara Indonesia.

3. Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc

Pengadilan Hak Asasi Manusia *Ad Hoc* dibentuk atas usul DPR berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden untuk memeriksa dan memutuskan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Ketentuan tidak dikenalnya kedaluwarsa dalam UU Pengadilan HAM diadopsi dari Statua Roma Tahun 1998, yakni ketentuan dalam artikel 29 tentang "tidak dapat diterapkannya ketentuan pembatasan". Ada 2 alasan dimasukkannya asas *retroactive* ke dalam UU Pengadilan HAM, sebagai mana dikatakan oleh Muladi (2003 : 7) yakni (1) jauh sebelum diundangkannya UU No. 26 Tahun 2000, belum dikenal jenis kejahatan "genosida" dan "kejahatan terhadap kemanusiaan"; (2) asas *retroactive* dalam UU Pengadilan HAM

merupakan *political wisdom* (kebijakan politik) dari DPR untuk merekomendasikan kepada Presiden dengan pertimbangan bahwa kedua jenis kejahatan tersebut merupakan *extraordinary crime* (kejahatan luar biasa) yang dikutuk dunia internasional secara *enemies of all mankind* (*hostis humani generis*) dan dirumuskan sebagai kejahatan internasional (*international crimes*).

4. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Dalam UU RI No. 26 Tahun 2000 memberikan alternatif bahwa penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat dapat dilakukan di luar pengadilan Hak Asasi Manusia, yaitu melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang dibentuk berdasarkan Undang-undang.

UU RI No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia di samping memuat hukum formal/hukum acara juga memuat hukum material berupa ketentuan mengenai pidana yang berkaitan dengan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat. Selanjutnya juga dinyatakan dalam Undang-undang No. 26 tahun 2000 bahwa bagi pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat tidak berlaku ketentuan mengenai kadaluwarsa.

Amandemen UUD 1945

Selanjutnya, untuk mewedahi aspirasi dan harapan rakyat yang berkembang, kita juga perlu menyambut baik keinginan untuk mempertimbangkan penyempurnaan Undang-Undang Dasar 1945, sesuai dengan aspirasi rakyat Indonesia yang semakin berkualitas dan tuntutan global. Seperti diketahui UUD 1945 dimungkinkan untuk dilakukan penyempurnaan secara konstitusional.

Penyempurnaan ini dapat dilakukan pada pasal-pasal tertentu, dengan persetujuan anggota MPR sesuai ketentuan pasal 37 UUD 1945. Namun demikian, jiwa UUD 1945 sebagaimana secara nyata diungkapkan pada Pembukaan UUD 1945, yang juga merumuskan wawasan dan cita-cita bangsa, harus tetap dipertahankan dan diabadikan.

Setelah diamandemen dengan 4 kali perubahan, HAM dalam UUD 1945 secara jelas dapat dilihat pada pasal 28A-28J. Selain meletakkan dasar-dasar yang kuat perlindungan HAM, pemerintah juga telah membebaskan sejumlah tahanan politik.

Melakukan penahanan karena terdapat perbedaan sikap politik, apalagi perbedaan sikap politik dengan pihak penguasa, sama sekali tidak dapat dibenarkan. Meskipun demikian, sikap politik yang bertentangan dengan konstitusi misalnya memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, sama sekali tidak dapat ditolerir. Demokrasi dan kebebasan harus tunduk pada konstitusi, hukum, etika dan moral yang sudah diletakkan oleh para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Allot, Antonym (1998) The Effectiveness of Law, *Civil Right Law Journal*.
- An-Na'im, Abdullah Ahmad (ed) (1992), *Human Right in Cross Cultural Perspectives*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Baut, Paul S. (ed). (1989), *Remang-remang Indonesia*. Laporan Hak Asasi Manusia 1986 – 1987, Jakarta: Yayasan LBH Indonesia.
- Brownliw, Ian, (penyunting), (1993). *Dokumen-dokumen Pokok Mengenai Hak Asasi Manusia*, Jakarta: UI Press.
- Feith, Herbert, (1973), *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesian* Cornell University Press, Ithaca dan London, Fourth Printing.
- Fishben and Ajzen, (1985), *Beliefe Attitude Intention and Abehavior*. Massachusets: Addition-Wishley Publishing Company.
- Friedman, Lawrence M. (1997), *The Legal System. A Social Science Perspektive*. New York: Russel Sage Fundation.
- Hamzah, A., (1996), *Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. Bandung: Binacipta
- Henry, Charles P. (2000), *We are the World the United Hates and Human Right*. *WWW. Jurnal Global HAM*.
- Howard, GG., and Summers, RS, (1999), *Law Its Nature and Limits*. New Jersey: Prestic Hall.
- Kabin, George MC.T, (1986), *Nationalism and revolution in Indonesia*, Ithaca, New York, seventh printing, Cornell Uni versity Press.
- Lubis, T. Mulya. (penyunting), (1993), *Hak Asasi Manusia dalam Masyarakat Dunia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mackie, JAC., (ed.). (1980), *The Making of Nation*, Research School of Pasific Studies. Canberra: The Australian National University.
- Mahmud MD., Moh. (1993), *Perkembangan Politik Hukum*. Study tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia, disertasi Ilmu Hukum di Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta.
- Muladi (1995), *Penegakan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Politik di Indonesia*. Makalah. Semarang, 10 Desember.
- Muladi, (1997), *Penegakan Hukum dan peningkatan Demokrasi di Indonesia*. Makalah Pidato Dies LEMHANAS. Jakarta, 2 Juni.

- Muladi, (1997), *Menjamin Kepastian, Ketertiban, Penegakan dan Perlindungan Hukum dalam Era Globalisasi*. Makalah Kuliah Program Doktor UNDIP.
- Muladi,(1997), *Hak Asasi Sipil dan Politik di Indonesia*. Makalah Program Doktor UNDIP.
- Muladi,(2002), *Demoratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center.
- Muladi, (2003), *Aspek Moral dan Etika dalam Penegakan Hukum Pidana*, Makalah,Seminar Nasional dan Rakernas Forkoaphi Jakarta.
- Muladi, (2004), *Penerapan Asas retroaktif dalam Hukum Pidana di Indonesia*. Makalah disampaikan pada seminar tentang Asas-asas Hukum Pidana Nasional.
- Muladi,(2004), *HAM dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*. Naskah disampaikan dalam Semiloka Nasional Pemberdayaan Hukum dan Perlindungan HAM di Indonesia, Semarang , 21 Juni.
- Nasution, Adnan Buyung. (1992), *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia a Socio Study of the Indonesia Konstituante 1956-1959*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Priyono, Herry. (2004), *Hak Asasi dan Pembangunan*. dalam [www. geogle.com](http://www.google.com)
- Soedjono, Roekmini. (1994), *HAM dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jawa Pos, Sabtu 10 Desember, Halaman 4.
- Thoolen, Hans, (1987), *Indonesia and The Rule of Law*, London: Twenty Years of 'New Order' Government Frances Printer (Publisher)
- Yamin, Muhammad. (1959), *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I*, Jakarta: Siguntang.

IMPLEMENTASI HUKUM HUMANITER DALAM PERANG AMERIKA SERIKAT MELAWAN TERORISME DI AFGHANISTAN

Oleh: Ekram Pawiroputro

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

The war against terrorism as foreign policy of United States of America (USA) government after September 11, 2001, has ordered in several documents i.e. the National Security Strategy of the USA, National Security Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, and National Strategy for Combating Terrorism. War against terrorism in Afghanistan has been caused that Taliban Regime was suspected as protector of al Qaeda's leaders in there. According to preemptive self defence principles, US invaded and overthrown Taliban and al Qaeda from there. This paper examined the violation of international humanitarian law for the terrorism case. US has abused its position as single top power in the world to invaded Afghanistan as a heaven country of terrorists.

Kata Kunci: hukum humaniter, terorisme, perang

Pendahuluan

Aksi para teroris pada 11 September 2001 yang meruntuhkan Gedung Menara Kembar (*Twin Towers*) *World Trade Center* (WTC) di New York dan merusak bagian Gedung Pentagon, Markas Besar Pertahanan Amerika Serikat, telah mengubah tatanan politik internasional pasca Perang Dingin. Setelah Perang Dunia II, hampir setengah abad masyarakat internasional dicemaskan oleh adanya Perang Dingin antara Blok Barat yang dipimpin Amerika Serikat dan Blok Timur yang dipimpin oleh Uni Soviet. Pasca 11 September 2001 masyarakat internasional dikhawatirkan oleh sebuah perang baru, yaitu "Perang melawan Terorisme" (Fedler, 2002, dalam <http://www.crosscurrents.org/Fedler.htm>) diakses pada 2 Juni 2002).

Terorisme bukanlah sebuah terminologi baru dalam konstelasi politik internasional. Namun, ketika aksi para teroris internasional telah menyerang simbol-simbol kapitalisme dunia (Gedung WTC New York) dan arogansi militer (Gedung Pentagon) Amerika Serikat, wacana "Perang melawan Terorisme" dari politik luar negeri Pemerintah George W. Bush pada gilirannya menjadi arus utama dalam konstelasi hubungan internasional. Di dalam organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), kutukan keras terhadap aksi teror 11 September 2001 tersebut segera dikukuhkan dalam Resolusi Dewan Keamanan (DK) PBB No. 1368 tanggal 12 September 2001 dan No. 1373 tanggal 28 September 2001.

Resolusi DK PBB itu kemudian diikuti oleh beberapa Resolusi DK PBB (S/Res/1438 tanggal 14 Oktober 2002, S/Res/1440 tanggal 24 Oktober 2002, dan S/Res/1465 tanggal 13 Februari 2003), yaitu yang memerinci program aksi melawan terorisme internasional, serta memasukkan sejumlah organisasi sebagai jaringan organisasi-teroris internasional (United Nations Security Council, dalam <[http://www.un.org/ Docs/sc/committees/1373](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373)> diakses pada 26 April 2003).

Reaksi DK PBB juga diikuti oleh hampir semua organisasi regional, dan sejumlah negara-negara yang dicurigai menjadi basis atau tempat kediaman para aktivis teroris internasional seperti di Malaysia, Singapura, Filipina dan Indonesia untuk kawasan Asia Tenggara (International Crisis Group, 2002: 2-3); atau Pakistan dan Afghanistan di Asia Selatan; atau sejumlah negara-negara Islam yang telah lama menjadi incaran Amerika Serikat seperti Iran, Libia, dan Sudan (Esposito, 1994: 18).

Amerika Serikat sebagai negara yang menjadi korban sasaran tindakan teror 11 September 2001 bereaksi sangat hebat atas tragedi itu. Pada 27 September 2001, Pemerintahan George W. Bush mendapat dukungan Senat Amerika Serikat untuk mempergunakan kekuatan militer melawan kelompok Al-Qaeda dan Pemerintah Taliban di Afghanistan yang diduga kuat melindungi kegiatan Jaringan Al-Qaeda pimpinan Osama bin Laden. (Stein, 2002: 52), otak pelaku serangan 11 September 2001 dan aksi teror lainnya terhadap instalasi milik Amerika Serikat di beberapa negara di Timur Tengah dan Afrika.

Sebagaimana telah disebutkan di muka, bahwa pasca 11 September 2001 telah lahir sebuah doktrin perang baru dari Presiden George W. Bush dengan menerapkan prinsip "preemptive self-defense." Doktrin ini selain sebagai pernyataan "Perang melawan Terorisme" internasional, juga sekaligus doktrin politik luar negeri AS. Doktrin ini merupakan kebijakan unilateral dalam politik luar negeri AS pasca Perang Dingin. Walaupun oleh Kenneth W. Stein (2002: 53) dinyatakan bahwa Doktrin Bush itu tidak mengarah kepada apa yang disebut Samuel Huntington (1999: 22-49) sebagai "Clash of Civilization" atau sebuah "Western Crusade against Islam," (Stein, 2002: 53) namun sasarannya seolah-olah semua diarahkan kepada kelompok radikal Muslim yang digolongkan sebagai anggota jaringan teroris internasional. Bush selalu mengulangi dalam pidatonya tentang "Perang melawan Terorisme" dengan pernyataan "Either you are with us, or you are with the terrorists" (Stein, 2002: 54). Pernyataan itulah yang kemudian dibuktikannya dalam agresi dan penggulingan Rejim Taliban di Afghanistan (2001).

Pada bagian lain prinsip "preemptive self-defense" memungkinkan serangan pembelaan diri dari serangan musuh atas kedaulatan dan keamanan dalam negeri Amerika Serikat. Mendasarkan diri kepada Piagam PBB Pasal 51, Amerika Serikat memiliki alasan untuk menggunakan kekuatan pembelaan diri melawan suatu serangan bersenjata. Terlebih lagi, serangan tersebut dianggap sebagai serangan bersenjata terhadap Amerika Serikat sejak penerimaan Piagam PBB (O'Connel, 2002: 1-2).

Dari fakta tentang reaksi Amerika Serikat terhadap terorisme internasional tersebut, persoalan yang muncul adalah apakah "Perang melawan Terorisme" terhadap Rejim Taliban di Afghanistan (2001) menerapkan prinsip-prinsip hukum humaniter seperti dimuat dalam Konferensi Perdamaian Den Haag 1907, dan Konvensi-Konvensi Jenewa 1949 beserta dua protokol tambahannya. Persoalan lainnya adalah, dalam kasus perang di Afghanistan (2001) dengan dalih melawan terorisme, apakah dibenarkan oleh hukum internasional.

Pertanyaan tersebut dikemukakan karena ada interpretasi Pemerintah Amerika Serikat yang dianggap melanggar prinsip-prinsip hukum humaniter internasional, yang juga melanggar hak-hak asasi manusia. Sebab Pasukan Koalisi di bawah pimpinan Amerika Serikat menangkap anggota pasukan Taliban dan anggota Al Qaida bukan sebagai tawanan perang yang mewakili sebuah peperangan dari antar negara. Taliban dianggap sebagai pemerintah *de facto* di Afghanistan yang tidak mendapat dukungan masyarakat internasional. Al-Qaida dianggap sebagai aktor non-negara, yang dianggap tidak termasuk dalam kategori Pasal 4A ayat (2) Konvensi Ketiga Jenewa 1949.

Kebijakan Presiden Goerge W. Bush tentang Perang Melawan Terorisme

Peristiwa serangan teroris atas Gedung WTC di New York dan Pentagon di Washington, D.C., telah merubah perhatian kebijakan Presiden George W. Bush yang baru memerintah Amerika Serikat sekitar sembilan bulan. Walaupun sebenarnya peristiwa ancaman dan tindakan teror terhadap fasilitas dan aset milik pemerintah Amerika Serikat baik di dalam negeri maupun di luar negeri sudah sering dihadapi sebelum 11 September 2001, namun perhatian serius bahkan menjadi sebuah pernyataan perang global terhadap terorisme baru diberikan setelah tanggal tersebut. Sebagai contoh, sebelum peristiwa serangan teroris pada 11 September 2001 di Amerika Serikat, di awal tahun 1993 telah terjadi serangan pertama dalam bentuk bom mobil atas gedung WTC. Kemudian pada 7 Agustus 1998 secara simultan dilakukan pemboman atas dua kantor kedutaan besar Amerika Serikat di Kenya dan Tanzania yang telah menewaskan 250 orang termasuk 12 orang warga Amerika Serikat (Cordesman, 2004: 10-11).

Dengan dalih demi membela diri dari serangan-serangan teroris internasional, kemudian Presiden Bush melancarkan strategi perang melawan terorisme dengan konsep "preemptive self-defense." Konsep yang digunakan Amerika Serikat itu banyak dikritik karena bertentangan dengan maksud "self defense" dari yang dinyatakan oleh Pasal 51 Piagam PBB (O'Connel, 2002: 2-3, 5). Karena dalam Peristiwa 11 September 2001 tidak ada satu negara pun yang menyerang Amerika Serikat, yang ada adalah tindakan para pembajak pesawat sipil komersil yang

mengarahkan pesawatnya ke gedung simbol-simbol ekonomi dan pertahanan Amerika Serikat.

Kebijakan perang melawan terorisme dari pemerintah Amerika Serikat di bawah Presiden George W. Bush, secara umum tergambar dalam dokumen-dokumen seperti *The National Security Strategy of the United States of America* (2002), *National Security Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2002), dan *National Strategy for Combating Terrorism* (2003). Selain ketiga dokumen strategi itu, ada pula sejumlah "Executive Order" dari Presiden, dan pidato-pidato Presiden George W. Bush yang kemudian dijadikan dasar pengambilan kebijakan dalam perang melawan terorisme.

Pengertian terorisme dan varian-variannya dalam khazanah bahasa politik Presiden George W. Bush sangat kompleks dan cenderung bias terhadap kepentingan pemerintahannya sendiri. Terorisme adalah "[The] evil that is intent on threatening and destroying our basic freedoms and our way life. Freedom and fear are at war." Terorisme sebagai musuh Amerika Serikat tidak hanya berbentuk person (orang), atau "a single political regime." Musuh yang menjadi ancaman terorisme bagi Amerika Serikat secara politik adalah yang "...motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents" (*National Strategy for Combating Terrorism*, 2003: 1).

Dari retorika Presiden George W. Bush tentang perang melawan terorisme kemudian muncul apa yang disebut dengan "Doktrin Bush." Doktrin Bush ini sejalan dengan "preemptive self-defense" atas ancaman terorisme. Pada gilirannya, perang melawan terorisme dalam Doktrin Bush tidak hanya diarahkan kepada para teroris, tetapi juga "...we also hold governments that harbor them and feed them and house them and hide them accountable for them behavior, as well." ("President says US Attorneys on Front Line in War," 29 November 2001 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011129-12.html>, diakses 5 Agustus 2004).

Jeffrey Record (2003: 4) menjelaskan bahwa Doktrin Bush berpijak pada sebuah definisi ancaman berdasarkan atas apa yang dilihat sebagai kombinasi antara "radikalisme dan teknologi." Secara khusus kombinasi itu ialah bersatunya ekstrimisme politik dan agama dengan kemampuan senjata-senjata pemusnah massa (*Weapons of Mass Destruction*, WMD). Hubungan kombinasi ini menurut Presiden Bush (West Point, New York, 1 Juni 2001 dalam *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002: 13) mengkhawatirkan, terutama jika penyebaran senjata-senjata kimia, biologis dan nuklir dalam bentuk teknologi rudal balistik dimiliki oleh negara-negara lemah (*weak states*) dan kelompok-kelompok kecil yang dapat dipakai untuk menyerang negara-negara besar (seperti Amerika Serikat).

Doktrin Bush mengidentifikasi tiga badan yang menjadi sumber ancaman, yaitu organisasi-organisasi teroris dengan jangkauan global, "negara-negara lemah" (*weak states*) yang menampung dan membantu organisasi-organisasi teroris, dan "rogue states" (negara-negara jahat) (Record, 2003: 5). Dua yang pertama ialah Al

Qaeda dan rejim Taliban di Afghanistan, sedangkan yang ketiga ialah Irak sebagai model di bawah rejim Saddam Hussein. Sifat pokok dari "rogue states" ialah:

... brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers; display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party; are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes; sponsor terrorism around the globe; and reject human values and hate the United States and everything it stands for. (The National Security Strategy of the United States of America, 2002: 14)

Selain "rogue states," ada negara-negara lainnya yang juga dianggap memiliki ancaman terhadap Amerika Serikat, yaitu Iran yang dianggap menjadi penyumbang terbesar bagi terorisme internasional, dan Korea Utara yang dikelompokkan sebagai negara "axis of evil" ketiga, yang kesemuanya memiliki senjata-senjata nuklir (Record, 2003: 5).

Di depan Kongres pada 20 September 2001, secara eksplisit Presiden George W. Bush menyebut nama pelaku terorisme terhadap Amerika Serikat dan sekutunya, yaitu organisasi "Al Qaeda Network" yang dipimpin Osama Bin Laden. Menurut Bush, Al Qaeda dan Osama Bin Laden harus bertanggung jawab atas serangan 11 September 2001. Bush menyebutkan secara lugas bahwa selama ini Jaringan Al Qaeda telah melakukan teror sebagaimana mafia kejahatan atas Amerika Serikat. Sebagai jaringan teroris dari ekstrimisme Islam yang ditolak oleh para ulama dan mayoritas kalangan dunia Muslim sendiri, menurut Bush, Al Qaeda juga "... commands them to kill Christians and Jews, to kill all Americans, and make no distinction among military and civilians, including women and children." ("Address to Joint Session Congress and the American People," 20 September 2001 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, diakses 5 Agustus 2004.).

Dari sejumlah kebijakan Pemerintahan George W. Bush tentang perang melawan terorisme seakan-akan dunia ini hanya ada dua pilihan hitam-putih moralitas internasional, yaitu antara mereka yang mendukung atau melindungi aksi terorisme di satu pihak, dan Amerika Serikat beserta sekutunya di pihak lainnya yang menolak dan melawan aksi terorisme. Ini tergambar dalam sejumlah pidato Presiden George W. Bush yang memetakan antara *yang jahat* (para teroris) dan *yang baik* (Amerika Serikat dan sekutunya) dalam kategori-kategori sebagai berikut. Untuk para teroris atau yang melindungi dan mendukung terorisme, Presiden George W. Bush menyebutnya sebagai "...those who spread chaos, those who adopt the methods of gangsters,those who deliberately take the lives of men and women and children without mercy or shame." Di pihak lain, Amerika Serikat dan sekutunya digolongkan sebagai "...those who seek order, ...those who work for peaceful change, ...those who honor the right man" ("President Bush Addresses United

Nations General Assembly, 23 September 2003 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030923-4.html>, diakses 5 Agustus 2004). Dalam perang melawan terorisme, Presiden Bush seolah-olah memaksa agar "God is not neutral between them." ("Address to Joint Session Congress and the American People," 20 September 2001).

Di dalam *The National Security Strategy of the United States of America* (2002) disebutkan bahwa strategi keamanan nasional dalam perang melawan terorisme antara lain dilakukan dengan penguatan aliansi-aliansinya untuk mengalahkan terorisme global dan mencegah serangan melawan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya; serta mencegah para musuh menggunakan senjata-senjata pemusnah massa terhadap Amerika Serikat, sekutu-sekutu dan negara-negara sahabat (*The National Security Strategy of the United States of America*, 2002:1-2).

Upaya Amerika Serikat menghancurkan organisasi-organisasi teroris dilakukan, Untuk memenangkan perang melawan terorisme global ditempuh melalui:

- *using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose;*
- *supporting moderate and modern government, especially in the Muslim world, to ensure that the conditions and ideologies that promote terrorism do not find fertile ground in any nation;*
- *diminishing the underlying conditions that spawn terrorism by enlisting the international community to focus its efforts and resources on areas most at risk; and*
- *using effective public diplomacy to promote the free flow of information and ideas to kindle the hopes and aspirations of freedom of those in societies ruled by the sponsors of global terrorism (*The National Security Strategy of the United States of America*, 2002:6).*

Di bagian lain, upaya Amerika Serikat memerangi senjata-senjata pemusnah massa (WMD) dilakukan dengan cara:

- *Proactive counterproliferation efforts.*
- *Strengthened nonproliferation efforts to prevent rogue states and terrorists from acquiring the materials, technologies, and expertise necessary for weapons of mass destruction.*
- *Effective consequence management to respond to the effects of WMD use, whether by terrorists or hostile states (*The National Security Strategy of the United States of America*, 2002:14).*

Pada bagian lain, strategi nasional Amerika Serikat untuk memerangi terorisme dilakukan dengan konsep 4D (*Defeat, Deny, Diminish, Defend*), yaitu *defeat terrorists and their organizations, deny sponsorship, support, and sanctuary to terrorists; diminish the*

underlying conditions that terrorists seek to exploit; serta, defend U.S. citizens and interests at home and abroad (National Strategy for Combating Terrorism, 2003: 15-28). Komponen pertama, yaitu upaya mengalahkan para teroris dan organisasinya dilakukan dengan mengidentifikasi para teroris dan organisasi-organisasi teroris; melokalisasi para teroris dan organisasi-organisasinya; dan menghancurkan para teroris beserta organisasi-organisasinya (National Strategy for Combating Terrorism, 2003: 15-17).

Kedua, penolakan untuk mensponsori, memberi dukungan, dan melindungi para teroris dilakukan dengan mengakhiri daftar negara sponsor terorisme (yaitu Iran, Iraq, Syria, Libya, Kuba, Korea Utara dan Sudan) hingga semua negara itu mencapai kebijakan "zone tolerance" terhadap aktivitas teroris di perbatasan wilayah mereka; membentuk dan memelihara standar akuntabilitas internasional untuk memerangi terorisme yaitu mengacu kepada Resolusi DK PBB 1373 (2001) dan konvensi serta protokol-protokol internasional lainnya tentang *counterterrorism*; memperkuat dan melanjutkan upaya-upaya internasional untuk memerangi terorisme; melarang dan menghancurkan bahan-bahan yang mendukung para teroris (National Strategy for Combating Terrorism, 2003: 17-22).

Ketiga, pengurangan kondisi-kondisi yang menjadi alasan (dasar) para teroris mengeksploitasinya —seperti kemiskinan, perampasan, pencabutan hak-hak sosial, dan konflik politik dan regional yang tak terpecahkan—melalui upaya kemitraan dengan masyarakat internasional untuk memperkuat negara-negara lemah dan mencegah kebangkitan kembali terorisme; dan memenangkan perang gagasan yaitu dengan memandang terorisme sama dengan perbudakan, perampokan dan pemusnahan manusia (genosida) (National Strategy for Combating Terrorism, 2003: 22-24).

Keempat, pembelaan kepentingan warga negara Amerika Serikat di dalam negeri dan di luar negeri dilakukan melalui implementasi strategi nasional untuk keamanan tanah air; meningkatkan kewaspadaan yang tinggi terhadap semua aktivitas baik di darat, laut, udara dan *cyber* yang dapat mengancam keselamatan, keamanan dan lingkungan Amerika Serikat serta penduduknya (National Strategy for Combating Terrorism, 2003: 22-24).

Kampanye internasional Amerika Serikat melawan terorisme internasional dilakukan melalui cara-cara diplomatik, intelejen, legal, finansial dan tindakan militer (Powell, 30 April 2003, Release of the 2002: "Patterns of Global Terrorism, Annual Report"). Keempat metode itu oleh Presiden Bush dijadikan sebagai senjata melawan terorisme ("Radio Address of the President to the Nation," 29 September 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010929-1.html>, diakses 5 Agustus 2004).

Salah satu contoh penggunaan "senjata" bidang finansial ialah Pemerintahan Bush membekukan aset-aset dan pemblokiran akses sejumlah individu dan organisasi yang dianggap sebagai teroris terhadap sumber pendanaan, melalui "Ex-

Executive Order on Terrorist Financing” 23 September 2001 yang berlaku efektif mulai 24 September 2001. Dalam “Executive Order” itu dimuat daftar nama-nama individu dan organisasi atau perusahaan yang dianggap sebagai teroris atau pendukung terorisme, yaitu:

Al Qaida/ Islamic Army, Abu Sayyaf Group, Armed Islamic Group (GLA), Harakat ul-Mujahidin (HUM), Al-Jihad (Egyptian Islamic Jihad), Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), Asbat al-Ansar, Salafist Group for Call and Combat (GSPC), Libyan Islamic Fighting Group, Al-Itihaad al-Islamiya (ALAI), Islamic Army of Aden, Usama bin Laden, Muhammad Atif (aka, Subhi Abu Sitta, Abu Hafis Al Masri), Sayf al-Adl Shaykh Sai'id (aka, Mustafa Muhammad Ahmad), Abu Hafis the Mauritanian (aka, Mahfouz Ould al-Walid, Khalid Al-Shanqiti), Ibn Al-Shaykh al-Libi Abu Zubaydah (aka, Zayn al-Abidin Muhammad Husayn, Tariq), Abd al-Hadi al-Iraqi (aka, Abu Abdallah), Ayman al-Zawahiri, Thirwat Salah Shibata, Tariq Anwar al-Sayyid Ahmad (aka, Fathi, Amr al-Fatih), Muhammad Salab (aka, Nasr Fahmi Nasr Hasanayn), Makhtab Al-Khidamat/ Al Kifab, Wafa Humanitarian Organization, Al Rashid Trust, dan Mamoun Darkazanli Import-Export Company (“Executive Order on Terrorist Financing: Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism,” 24 September 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html> diakses 5 Agustus 2004).

Di bagian lain, penggunaan kekuatan militer untuk memerangi terorisme adalah yang paling menonjol selama Pemerintahan George W. Bush. Dalam waktu sekitar dua tahun era kekuasaannya telah dilakukan agresi terhadap dua negara secara berturut-turut, yaitu di Afghanistan (2001) dan di Irak (2003).

“Operation Enduring Freedom”: Perang Melawan Terorisme di Afghanistan (2001)

Sebelum secara resmi dilakukan penyerangan oleh pasukan udara Amerika Serikat dan Inggris terhadap Afghanistan pada awal Oktober 2001, Presiden George W. Bush pada tanggal 20 September 2001 di hadapan Kongres menuntut Rejim Taliban di Afghanistan agar memenuhi tuntutan-tuntutan Amerika Serikat. Tuntutan-tuntutan tersebut, yaitu:

- a. agar membebaskan semua warga negara Amerika Serikat, termasuk warga negara Amerika Serikat yang dipenjarakan tanpa proses pengadilan.
- b. agar melindungi para jurnalis asing, diplomat dan para pekerja bantuan di sana.
- c. Agar menutup secara permanen setiap kamp pelatihan teroris di Afghanistan dan menyerahkan setiap teroris, dan tiap orang dalam struktur yang mendukung mereka
- d. Agar memberi akses penuh bagi Amerika Serikat ke kamp-kamp pelatihan teroris, sehingga tidak lagi beroperasi. (Address to Joint Session Congress and the American People, 20 September 2001).

Bush menyatakan bahwa tuntutan itu harus dipenuhi dengan tanpa membuka perundingan. Dengan kata lain, Rejim Taliban harus menyerahkan tanpa syarat anggota Al Qaeda dan pemimpinnya Osama Bin Laden kepada Amerika Serikat yang didakwa bertanggung jawab atas serangan 11 September 2001. (Address to Joint Session Congress and the American People, 20 September 2001). Dakwaan Amerika Serikat diperkuat dengan laporan FBI bahwa 19 orang pelaku pembajakan atas empat pesawat terbang sipil komersial ditengarai sebagai anggota Al Qaeda. Kesembilan belas orang itu masing-masing ditampilkan dalam Tabel 1.

Tabel 1 Daftar Para Tersangka Pelaku Pembajakan Pesawat Sipil Komersial Amerika dalam Serangan 11 September 2001

No	Penerbangan yang dibajak	Nama Para Pembajak	Sasaran	Keterangan
1.	American Airlines Flight 11	Mohammed Atta(pilot); Walced al Shehri, Wail al Shehri, Satam al Suqami, dan Abdulaziz al Omar.	Menara Kembar Gedung WTC New York	Berhasil
2.	United Airlines Flight 175	Marwan al Shehi (pilot), F'ayez Banihammad, Ahmed al Ghamdi, Hamza al Ghamdi, dan Mohand al Shehri	Menara Kembar Gedung WTC New York	Berhasil
3.	American Airlines Flight 77	Hani Hanjour (pilot), Nawaf al Hazmi, Khalid al Mihdhar, Majed Moqed, dan Salem al Hazmi	Gedung Pentagon	Sebagian gedung rusak
4.	United Airlines Flight 93	Ziad Jarrah (pilot), Saced al Ghamdi, Ahmad al haznawi, dan Ahmed al Nami	Gedung Putih	Gagal. Jatuh Shanksville, Penvsylvania

Sumber: National Commision on Terrorist Attacks Upon the United States (2002: 328-239).

Tuntutan Amerika Serikat itu juga diperkuat oleh sebuah kenyataan bahwa Rejim Taliban di Afghanistan dianggap telah menjadi pelindung jaringan Al Qaeda. Padahal dalam Doktrin Bush jelas sekali dikatakan bahwa suatu pemerintahan yang menampung, melindungi dan membantu pelaku terorisme dianggap sama dengan menjadi bagian dari terorisme itu sendiri. Konsekuensinya ialah ia akan berhadapan dengan Amerika Serikat dan akan diperangnya.

Menurut Presiden Bush, Al Qaeda diyakini memiliki pengaruh besar di Afghanistan selama Rejim Taliban berkuasa, dan mendukung rejim itu untuk menguasai negeri tersebut. Dengan alasan bahwa selain Rejim Taliban secara langsung berhubungan dengan Al Qaeda, Presiden Bush mengutuknya sebagai rejim yang melakukan kebrutalan terhadap rakyat Afghanistan. Dengan demikian, langkah menyerang Taliban dan Al Qaeda, bagi Pemerintahan Bush dapat berarti pula sebagai

upaya membebaskan Afghanistan dan rakyat Afghanistan dari pendudukan teroris Al Qaeda dan rejim Taliban.

Isyarat penyerangan ke Afghanistan disampaikan oleh Presiden Bush dalam sebuah pidato radio ("Radio Address of the President to the Nation," <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010929.html> diakses 5 Agustus 2004) pada 29 September 2001. Dalam pidatonya dikatakan bahwa setelah bertemu dengan perdana menteri dari Kanada dan Jepang, serta beberapa kepala pemerintahan mulai dari Russia hingga Indonesia, Presiden Bush seolah mendapat dukungan kuat untuk melakukan perang melawan terorisme ke depan. Pertama-tama perang akan diarahkan ke Afghanistan, dengan memutuskan hubungan diplomatik karena dianggap melindungi para teroris.

Presiden Bush berpendapat bahwa perang barunya atas teror akan dimulai dengan menyerang Al Qaeda, dan tidak akan berakhir di sana. Tapi peperangan akan terus berlanjut hingga setiap kelompok teroris dari seluruh dunia ditemukan, dihentikan dan dikalahkan. Bush menyebut rencananya sebagai "perang peradaban".

Setelah bertemu dengan Kepala Komando Operasi Pusat Amerika (U.S. Central Operation Command, USCENTCOM), Jenderal Tommy Franks dan para penasihatnya pada 21 September dan 2 Oktober 2001, Presiden Bush menyetujui rencana militer untuk menyerang Afghanistan. Mula-mula operasi penyerangan ke Afghanistan menggunakan kata sandi operasi "Infinite Justice," tetapi kemudian berubah menjadi "Enduring Freedom." Alasan perubahan itu ialah demi menghindari kritik dari dunia Muslim yang menganggap bahwa "Keadilan Abadi" hanyalah milik kekuasaan Allah. (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004: 337).

"Operation Enduring Freedom" di Afghanistan dilakukan dalam empat fase. *Fase Pertama*, Amerika Serikat dan sekutunya menggerakkan pasukan ke dalam wilayah Afghanistan dan menyusun operasi dari atau atas negara-negara tetangga seperti Uzbekistan dan Pakistan. Dalam *Fase Kedua*, serangan udara dan serangan operasi-operasi khusus memukul target-target penting Al Qaeda dan Taliban. Upaya ini dilakukan dengan kerjasama antara CIA dan pasukan Operasi Khusus yang dikirim bersama-sama dengan faksi-faksi besar Afghan yang menentang Taliban. *Fase Kedua* dilakukan pada 7 Oktober 2001 dengan melakukan penyerangan dan pemburuan Al Qaeda dan Taliban.

Dalam *Fase Ketiga*, Amerika Serikat menggunakan semua elemen nasional Afghanistan dalam operasi-operasi yang menentukan, termasuk pasukan-pasukan darat, untuk menggulingkan rejim Taliban dan menghancurkan kantong-kantong Al Qaeda di Afghanistan. Pada 9 Nopember 2001 Mazar-e-Sharif, di Afghanistan Utara, jatuh ke tangan pasukan koalisi dan faksi utama Afghan. Empat hari kemudian Taliban lari dari Kabul. Pada awal Desember, semua kota-kota besar

jatuh ke tangan pasukan koalisi. Akhirnya, pada 22 Desember 2001, Hamid Karzai, seorang pemimpin Pashtun dari Kandahar diangkat menjadi kepala pemerintahan sementara Afghanistan. Amerika Serikat dan Pasukan Koalisi menganggap bahwa Afghanistan telah dibebaskan dari kekuasaan Taliban.

Dalam *Fase Keempat*, dilakukan operasi-operasi militer dan sipil yang memiliki tugas tanpa batas dari apa yang disebut dengan pasukan bersenjata untuk "security and stability operations." Dalam dua bulan dari permulaan perang di Afghanistan itu, Pasukan Koalisi dibantu dengan sejumlah milisi Afghanistan telah mampu menghancurkan Taliban dan Al Qaeda. Pemimpin Al Qaeda yang dianggap membuat rencana penyerangan 11 September 2001, Mohammad Atef, diyakini telah tewas oleh serangan udara Amerika Serikat. Namun sampai perang usai, tidak diketahui dimana Osama Bin Laden berada termasuk Mullah Omar, pemimpin Taliban. Perkiraan biaya yang diperlukan Amerika Serikat sendirian selama "Operation Enduring Freedom" di Afghanistan sampai awal Desember 2001 sebesar US \$3 milyar, dan pada 8 Januari 2002 sebesar US \$3,8 milyar.

Anggota Koalisi Amerika Serikat dalam perang di Afghanistan ialah Australia, Belgia, Bulgaria, Kanada, Republik Ceko, Denmark, Mesir, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, India, Italia, Jepang, Yordania, Kazakhstan,

Kemenangan Pasukan Koalisi Amerika dalam perang di Afghanistan memang sudah diduga banyak pihak. Kecanggihan teknologi perang yang dimilikinya tidak bisa diimbangi oleh Pasukan Taliban yang kebanyakan sudah ketinggalan jaman sebagai sisa-sisa pada masa perang melawan Uni Soviet. Kemenangan Pasukan Koalisi juga karena mendapat dukungan faksi-faksi anti Taliban terutama dari Aliansi Utara Afghanistan. Rincian jumlah kekuatan militer dan serangan Pasukan Koalisi di Afghanistan dapat dilihat pada Tabel 2.

Perang di Afghanistan itu menurut Presiden Bush merupakan front pertama di luar negeri dalam perang melawan teror. Terhadap anggota Al Qaeda dan Taliban yang berhasil ditawan, Pemerintah Bush meminta agar mereka diadili oleh sebuah pengadilan komisi militer untuk orang asing, di mana mereka didakwa sebagai teroris asing yang menyerang dalam negeri Amerika Serikat. Dengan demikian tawanan Al Qaeda dan Taliban dianggap sebagai pelaku kriminal biasa yang melakukan pembunuhan massal, bukan sebagai tawanan perang menurut Konvensi Jenewa 1949. Meskipun Presiden Bush menyebut angka 350 tawanan sampai akhir Nopember 2001, namun angka pasti keseluruhan tawanan tidak dapat kami peroleh.

Pada 28 Desember 2001, Presiden Bush menganggap bahwa misi perang di Afghanistan telah selesai. Ini ditandai dengan hengkangnya Al Qaeda dari Afghanistan; Afghanistan aman dan stabil; sel-sel anggota Al Qaeda telah ditangkap; dan para pejuang Taliban telah dibawa ke pengadilan (President, General Frank Discuss War Effort, 28 Desember 2001). Selanjutnya, Presiden mengirim utusan khusus untuk Afghanistan seseorang bernama Dr. Zalmay Khalizad sebagai "Special Presidential Envoy for Afghanistan" (President Names Special Envoy for Afghanistan, 31 Desember 2001).

Selesainya peperangan untuk menghancurkan Al Qaeda dan menggulingkan rejim Taliban di Afghanistan masih menyisakan agenda perdamaian pasca perang. Gejala perebutan kekuasaan di antara kekuatan militer para faksi-faksi anti Taliban untuk menguasai pemerintahan sementara di Afghanistan sangat kuat memicu konflik baru, setelah bertahun-tahun mereka mengalami perang saudara sejak Afghanistan bebas dari Uni Soviet pada 1989.

Tabel 2. Jumlah Pesawat Tempur dan Amunisi dalam Perang di Afghanistan hingga 1 Desember 2001

Aircraft	Strike Sorties Flown	
F-14	1200	
F/A-18	3700	
F-15E	250	
F-16	470	
AC-130	225	
B-1	320	
B-1	320	
B-2	6	
B-52	375	
Total	6546	
Munition	Air Force	Navy
CBU-87	164	
CBU-103	573	
GBU-10	13	
CBU-12	977	26
GBU-24	34	
GBU-28	6	
GBU-31V1(JDAM frag)	4083	
GBU-31v3 (JDAM pen)	509	21
GBU-37 JDAM	2	
Mk-82	6344	
Mk-83		195
Mk-84	204	3963 (almost all LGB or JDAM)
BLU-82	4	
GBI-15	2	2
GBU-16		274
TLAM		74
AGM-65-G	1	
AGM-130	1	
AGM-142	2	

Sumber: Anthony H. Cordesman (2004: 32)

4. Serikat dibantu para sekutunya membuat langkah-langkah pembangunan kembali Afghanistan melalui Perundingan Persetujuan Bonn pada 5 Desember 2001. Perundingan itu telah menghasilkan sebuah dokumen politik

bernama "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions" yang ditandatangani oleh perwakilan rakyat Afghanistan. *Agreement* ini berhasil membentuk Pemerintahan Sementara Afghanistan (Interim Afghan Authority), dan memberikan dasar untuk sebuah sistem hukum dan pemerintahan sementara dan menjadikan Konstitusi 1964 sebagai dasarnya. Pada 15-22 Juni berhasil dibentuk *Loya Jirga*, semacam MPR, yang selanjutnya berhasil membentuk Pemerintahan Transisional Afghanistan.

Pemerintahan Transisional ini dipimpin oleh Hamid Karzai sebagai presidennya. Kemudian Karzai membentuk suatu kabinet yang di dalamnya terdapat empat wakil presiden, empat penasihat khusus, dan 28 menteri. Melalui sebuah komisi konstitusional yang telah dibentuk akhir Agustus 2002, pemerintahan Karzai mengusulkan sebuah rancangan konstitusi baru yang dikeluarkan pada 7 Nopember 2002. Pada awal 4 Januari 2004 rancangan Konstitusi itu diterima dengan perubahan-perubahan oleh Loya Jirga Konstitusional. Pada akhirnya, menurut Persetujuan Bonn, akan dilaksanakan pemilu yang bebas dan jujur pada akhir Juni 2004 (ICG Asia Report N°56, 12 Juni 2003: 34; Miller dan Perito, 2004:3).

Tabel 3. Pemimpin Etnik, Daerah Kekuasaan dan Kegiatannya di Afghanistan Pada Masa Pemerintahan Sementara Afghanistan Hamid Kharzai

Name	Ethnicity	Area of Control	Manpower	Recent Activity
Ismail Khan	Tajik	Governor of Herat	Several thousand	Forces battled Zaher Naib Zada's militia in Herat; Khan accused Zada of assassinating his son.
Gulbuddin Hekmatyar	Pashtun	Operates in but does not control the provinces of Kunar, Nuristan, Khost, Paktia, Logar, and Pakistan's orderlands	Unknown, suspected 1-2,000. Leader of the Hezb-e-Islami militia; Enjoys a large sympathetic following due to his Pashtun background.	Allied with the remnants of the Taliban; suspected organizer of bombings and attacks against Afghan and US forces as well as President Karzai; CIA failed to kill him with a predator drone; believed to be involved in smuggling narcotics.
Atta Mohammed	Tajik Parwan,	Konduz, Takhar, B a o a k s h a n , Baghlan, Kapisa, Kabul, and Laohman provinces.	The former 7 Army Corps, approximately 20,000 troops. Allied with Afghan Defense Minister Mohammad Qasim Fahim.	Fought with Rashid Dostum's forces in September 2003 over control of the north and over Dostum's mandate to disband Mohammed's

Name	Ethnicity	Area of Control	Manpower	Recent Activity
				army. Shaky truce since October 2003, Rumsfeld met with both Dostum and Mohammed in December 2003.
Abdul Rashid Dostum	Uzbek	Faryab, Balkh, Samangan, and Jowzjan provinces.	Leader of the Junbish-e Melli-ye Islami party; President Karzai's security advisor for the north, commands 20,000 troops.	Dostum has been slower than Mohammed to relinquish heavy weaponry and has attacked several towns, claiming that they are disloyal to Karzai's government. Critics contend he is trying to solidify his area of control.
Barhanuddin Rabbani Karzai government.	Tajik Pashtun	No personal control of any one area. Leader of the Jami'ate-e Islami party.	Former Northern Alliance forces remain nominally supportive, but it is not clear that they would ever break with warlords to support him.	Former Afghan president's refusal to step down in the 1990's helped fuel civil war. The theology professor is deeply conservative and has organized protests against progressive measures of the Karzai government.
Mohammad Omar		Unknown, rumored to be operating from the Pakistani border province of Waziristan.	Unknown, believed to control between several hundred to several thousand tribesmen and neo-Taliban forces.	Unknown, believed to be coordinating attacks on cooperative Afghans Omar and Coalition forces. Level of cooperation with Al Qaida is unknown. Believed to be allied with Hekmatyar.

Hukum Humaniter dalam Perang Melawan Terorisme di Afghanistan (2001)

Peristiwa 11 September 2001 bagi Presiden George W. Bush, meminjam istilah Madeline K. Albright (2003: 2), seolah-olah menjadi sebuah "wahyu" (revelation) yang memberi legitimasi dirinya untuk menghabisi dan memerangi apa-apa dan semua yang dianggap sebagai bagian teror yang dapat mengancam keamanan Amerika Serikat. Karena seperti "wahyu", maka retorika Bush dalam pidato-pidatonya cenderung "exorcism", hitam-putih, dan menghakimi antara "axis of evil" dan "civilized world" sebagai pembeda antara teroris dan pendukungnya

dengan Amerika Serikat dan bangsa-bangsa pencinta kebebasan dan perdamaian. Dengan begitu, Presiden Bush seolah-olah tidak begitu peduli dengan kritik beberapa sekutu dekatnya atas kebijakan politik pemerintahannya yang mengedepankan "preemptive self-defense" ketika menghadapi ancaman terorisme. Sebagai contoh, Perancis dan Jerman berkeberatan jika Irak harus menjadi target perang demi mengejar ambisi Pemerintahan Washington untuk menggulingkan Saddam Hussein, karena dugaan kepemilikan WMD dan hubungannya dengan Al Qaeda.

Dari peperangan di Afghanistan itu, sebagaimana dipaparkan di muka, maka bagian ini secara khusus mempersoalkan implementasi hukum humaniter internasional dalam hal kebebasan perang, perlakuan terhadap tawanan perang dan penduduk sipil.

Sejak semula kebijakan perang melawan terorisme banyak lahir dari retorika-retorika Presiden George W. Bush setelah 11 September 2001. Sayangnya, retorika Bush dalam bentuk pidato-pidato heroistik pada gilirannya menjadi sebuah Doktrin Bush yang dikenal sebagai "preemptive self defense" atas serangan teroris baik dari luar negeri maupun dalam negeri.

Mendasarkan diri kepada Pasal 51 Piagam PBB, Amerika Serikat dengan sokongan Inggris menganggap bahwa perang melawan terorisme di Afghanistan dan Irak adalah sah. Alasannya, pasal tersebut mengizinkan penggunaan kekuatan pasukan dalam pembelaan diri melawan sebuah serangan bersenjata. Afghanistan diserang karena rejim Taliban tidak menyerahkan pimpinan dan anggota Al Qaeda yang dituduh menjadi pelaku serangan 11 September 2001.

Strategi "preemptive self defense" oleh ahli hukum internasional dianggap bertentangan dengan hukum internasional. Alasannya tindakan perang untuk membela diri hanya diijinkan untuk melawan serangan bersenjata. Dalam kasus Afghanistan, negara itu pemerintahnya sama sekali tidak pernah melakukan penyeterangan terhadap kedaulatan wilayah Amerika Serikat. Sebelumnya para sarjana hukum internasional selama bertahun-tahun berpendapat bahwa "preemptive self defense" seharusnya dipertimbangkan sah menurut hukum, tetapi Amerika Serikat secara konsisten mendukung larangan penggunaan *preemptive* dengan kekuatan militer. Posisi ini diambil Amerika Serikat untuk alasan keamanan nasional. Jadi, seharusnya Amerika Serikat tidak memiliki hak untuk menggunakan kekuatan militer untuk mencegah, jika kemungkinan, adanya serangan bersenjata. (O'Connel, 2002:2-3).

Perihal status tawanan perang, Amerika Serikat memperlakukannya secara buruk, jauh dari norma-norma yang diatur Konvensi Jenewa 1949 III. Presiden Bush (17 Juli 2003) menolak status tawanan perang (POW) bagi anggota rejim Taliban dan anggota Al Qaeda yang berhasil ditangkap. Alasannya bahwa mereka itu adalah "illegal combatants," sehingga tidak memiliki hak-hak privilese sebagai tawanan perang. Anggota Al Qaeda yang ditangkap dianggap sebagai penduduk

sipil biasa yang secara aktif berperan dalam peperangan. Selain itu, Al Qaeda bukanlah Pihak Negara yang dimaksud Konvensi III Jenewa. Al Qaeda bukan negara atau wakil negara. Sebagai kombatan yang tidak sah, maka dengan sendirinya ia menjadi bagian penduduk sipil walaupun penduduk sipil bersenjata.

Terhadap anggota Taliban, Pemerintah Bush menganggapnya sebagai bagian dari pihak yang terlibat dalam perang sipil, dan oleh dunia dianggap sebagai pemerintah *de facto* di Afghanistan. Dalam hal ini Amerika Serikat mendua ketika menyatakan perang terhadap Rejim Taliban yang juga Pemerintah di Afghanistan, dan Afghanistan adalah salah satu pihak yang ikut menandatangani sehingga terikat dengan Konvensi III Jenewa 1949. Tetapi Pemerintah Bush menolak Taliban masuk empat syarat khusus dalam Pasal 4A(2) Konvensi III Jenewa, karena mereka tidak secara efektif membedakan dirinya dari penduduk sipil Afghanistan lainnya. Ini dapat dilihat dari tidak adanya seragam pasukan Taliban yang membedakannya dengan penduduk sipil. Menurut Menhan Donald Rumsfeld, Taliban tidak memiliki pakaian pembeda yang menjadi tanda, simbol atau seragam ("Press Conference, Dep't of Defense, Secretary Rumsfeld & General Myers," 8 Februari 2002, http://www.defenselink.mil/news/Feb.2002/t02082002_t02085d.html, diakses 6 September 2004).

Keputusan Pemerintah Bush terhadap status tawanan dari anggota Taliban dan Al Qaeda yang dianggap bukan bagian kombatan tetapi sebagai bagian pelaku terorisme, berakibat mereka yang ditangkap diadili oleh sebuah komisi militer Amerika sebagaimana diatur dalam "Military Order" ("Military Order": "Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism", 66 Fed. Reg. 57,833, Nov. 16, 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/2001116-1.html> diakses 5 Agustus 2004.). Mereka diterbangkan dan dipenjarakan di Guantanamo Bay, Cuba. Jumlah yang ditahan 10 Januari 2002 sebanyak 110 orang. Pada 23 Januari pengiriman tangkapan itu dihentikan karena penjara tidak cukup tempat untuk menahan 158 orang dari kapasitas 160 orang (Katharine Q. Seelye, 2002, dalam Matheson, 2002: 320).

Dari uraian mengenai perlakuan tawanan tersebut, maka menjadi sulit untuk mempercayai bahwa sebenarnya siapa yang termasuk dalam kategori "jahat" dan baik, apa dan siapa teroris sebenarnya, untuk meminjam moralitas yang dibuat Presiden George W. Bush di muka. Perlakuan buruk terhadap tawanan perang di Afghanistan baik yang dianggap "combatants" atau "non combatants," makin meyakinkan masyarakat dunia bahwa Amerika Serikat sendiri bukanlah contoh terbaik dalam penegakan hak asasi manusia dan hukum internasional. Dari sini tampak amat sulit mengharapakan terorisme melawan Amerika Serikat dapat berhenti. Karena Amerika Serikat sendiri selalu ingin menang sendiri, arogan dan menepasai bangsa lain.

Simpulan

Kebijakan Pemerintahan George W. Bush tentang “Perang Melawan Terorisme” dilatarbelakangi oleh peristiwa serangan para pembajak pesawat sipil komersial yang menabrakkannya ke Gedung WTC, New York, dan Gedung Pentagon, Washington D.C. serta Pennsylvania. Kebijakan perang melawan terorisme dari pemerintah Amerika Serikat di bawah Presiden George W. Bush, secara umum tergambar dalam sejumlah dokumen seperti *The National Security Strategy of the United States of America* (2002), *National Security Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2002), dan *National Strategy for Combating Terrorism* (2003). Selain ketiga dokumen strategi itu, ada pula sejumlah “Executive Order” dari Presiden, dan pidato-pidato Presiden George W. Bush yang kemudian dijadikan dasar pengambilan kebijakan dalam perang melawan terorisme.

Perang Melawan Terorisme dilakukan pertama kali ke Afghanistan (2001) karena Rejim Taliban dianggap melindungi dan menjadi tempat bagi Al Qaeda dan pimpinannya, yang diduga terlibat langsung dalam peristiwa 11 September 2001 di Amerika Serikat. Dengan prinsip “preemptive self defense”, Amerika Serikat bersama negara-negara anggota pasukan koalisinya menyerang Afghanistan.

Prinsip-prinsip Hukum Internasional, khususnya Hukum Humaniter dalam perang melawan terorisme di Afghanistan dan Irak tidak dipenuhi. Hal ini dapat dilihat antara lain bahwa prinsip “preemptive self defense” yang dijadikan alasan untuk menyerang Afghanistan (dan Irak) bertentangan dengan maksud Pasal 51 Piagam PBB. Selama ini Afghanistan (juga Irak) tidak pernah melakukan penyerangan atas kedaulatan wilayah Amerika Serikat. Di bagian lain, perlakuan diskriminatif atas anggota Al Qaeda dan Taliban yang tidak diakui sebagai kombatan, dianggap mengingkari ketentuan-ketentuan Konvensi III Jenewa 1949. Selain itu, perlakuan tidak manusiawi atas para tahanan/tawanan baik di Afghanistan selain melanggar hak asasi manusia, para pelakunya dapat diancam sebagai pelaku kejahatan perang.

DAFTAR PUSTAKA

- Albright, Madeline K. (2003). *Bridges, Bombs or Bluster?*, *Foreign Affairs*, September/Oktober, Vol. 82, Issue 5, halaman 2, dalam <http://gateway.proquest.com>, diakses 10 September 2004
- Bush, George W. (2001). “*Address to Joint Session Congress and the American People*,” 20 September 2001 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, diakses 5 Agustus 2004).

- Bush, George W. (2001). "Executive Order on Terrorist Financing: Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism," 24 September 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html> diakses 5 Agustus 2004.
- Bush, George W. (2001). "Military Order": "Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism", 66 Fed. Reg. 57,833, Nov. 16, 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/2001116-1.html> diakses 5 Agustus 2004.
- Bush, George W. (2001). "President Names Special Envoy for Afghanistan," 31 Desember 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/200111231-1.html> diakses 5 Agustus 2004
- Bush, George W. (2001). "President Says U.S. Attorneys on Front Line in War," 29 September 2001 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011129-12.html>, diakses 5 Agustus 2004
- Bush, George W. (2001). "Radio Address of the President to the Nation," 29 November 2001 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010929.html> diakses 5 Agustus 2004
- Bush, George W. (2002). "Iraq Must Disarm Says President in South Dakota Speech," 3 November 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/iraq/20021103-3.html>. diakses 5 Agustus 2004
- Bush, George W. (2002). "President Delivers State of the Union Address" (January 29, 2002 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, diakses 5 Agustus 2004
- Bush, George W. (2002). "President's Remarks at the United Nations General Assembly," 12 September 2002 <http://www.white-house.gov/news/releases/2002/09/20020912.html>, diakses 5 Agustus 2004
- Bush, George W. (2002). "Remarks by the President in Terrell for Senate and Louisiana Republican Party Luncheon," New Orleans, Louisiana 3 December 2002 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021203-3.html> diakses 5 Agustus 2004
- Bush, George W. (2002). George W. Bush, "Address on Iraq," Remarks in Cincinnati, Ohio, 7 Oktober 2002 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>,
- Bush, George W. (2002). *President Bush Discusses Iraq with Congressional Leaders*, 26 September 2002 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020926-7.html>.

- Bush, George W. (2002)., "The President's State of the Union Address," 29 Januari 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, diakses 5 Agustus 2004.
- Bush, George W. (2003). "President Bush Addresses the Nation," 19 Maret 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/release/2003/03/20030319-10.html> diakses 9 Agustus 2004
- Bush, George W. (2003). "President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended," 1 Mei 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/release/2003/05/20030501.html>, diakses 9 Agustus 2004
- Bush, George W. (2003). "Remarks by the President in Address to the Nation," 17 Maret 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-17.html>, diakses 5 Agustus 2004
- Bush, George W. (2003). "State of the Union", 28 Januari 2003 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>
- Bush, George W. (2003). "Supporting Our Troops Abroad and Increasing Safety at Home", 25 Maret 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/release/2003/03/20030325.html> diakses 9 Agustus 2004
- Cordesman, Anthony H. (2004). *The Ongoing Lessons of Afghanistan: Warfighting, Intelligence, Force Transformation, and Nation Building*. Washington, D.C.: CSIS, 6 May
- Esposito, John L. (1994). *Ancaman Islam: Mitos atau Realitas*. Alih bahasa Alwiyah Abdurrahman dan MISSI. Bandung: Mizan.
- Fedler, Kyle. (2002). "On the Rethoric of "War on Terrorism"", dalam *Crosscurrents*, Vol. 51, No. 4 Winter, <http://www.crosscurrents.org/Fedler.htm> diakses 2 Juni 2002.
- Huntington, Samuel. (1993). "The Clash of Civilizations?" dalam *Foreign Affairs*, Vol.74, No. 3, March, pp. 22-49.
- International Crisis Group. (2002). *Indonesia: Violence and Radical Muslims*. ICG Indonesia Briefing Paper. Jakarta/Brussels:International Crisis Group, 10 Oktober.
- International Crisis Group. (2003). *Afgbaaniistan's Flawed Constitutional Process*, Brussel: ICG Asia Report N°56, 12 Juni 2003.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Washington: National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 22 Juli 2004
- O'Connel, Mary Ellen. (2002). *The Myth of Preemptive Self-Defense*. Washington, D.C.: Task Force on Terrorism, The American Society of International Law, August

- Peña, Charles V. (2003). "Iraq: Wrong War." *Policy Analysis*. No. 502. 15 Desember: 1-23.
- Record, Jeffrey. (2003). "The Bush Doctrine and War with Iraq." *Parameters*, Spring: 4-21.
- Soekanto, Soerjono. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Stein, Kenneth W. (2002). "The Bush Doctrine: Selective Engagement in the Middle East," dalam *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 6, No.2, June, pp. 52-61.
- United Nations Security Council. (2001). *Security Council Resolution 1373 (2001) of 28 September 2001*. Dalam <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373> diakses pada 26 April 2003.
- Zuchdi, Darmiyati. (1993). *Panduan Penelitian Analisis Konten*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian IKIP Yogyakarta.

MEMPERKARAKAN KASUS DUGAAN MALPRAKTEK MEDIK: UPAYA PERLINDUNGAN HAK ATAS KESEHATAN

Oleh: Setiati Widiastuti

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

Malpractice cases which are exposed in mass media today makes us really apprehensive. Medical profession, which was considered "sacred", becomes public discussion. People think that today most doctors tend to be not responsible on the malpractice they have done. On the other hand, doctors think that there is a tendency of considering medical failures as crimes. Doctors who are regarded "to be guilty" must be presided. It happens when there is malpractice assumption, which is actually not an unclear term.

Kata Kunci: Kegagalan tindak medik, malpraktek, pembuktian, pelanggaran hak atas kesehatan

Pendahuluan

Profesi kedokteran yang dulu dianggap "sakral" kini ramai menjadi perbincangan publik, kecaman demi kecaman banyak dituai sehubungan dengan tudingan malpraktek. Maraknya berita korban-korban tindakan medik di media massa akhir-akhir ini, memang sudah sampai taraf memprihatinkan dan meresahkan masyarakat. Kita bisa ikut merasakan penderitaan yang dialami Fellina Azzahra (*Kompas*, Agustus 2004), selama 7 bulan lebih bayi berusia 16 bulan itu harus menderita dan kesakitan karena tindakan operasi yang tidak sempurna ia jalani. Jahitan pada bagian perut bayi itu ternyata tidak kunjung merekatkan kembali hasil sayatan operasinya, akibatnya bagian usus Fellina mendesak keluar dan kadang keluar cairan makanan dari perutnya. Itulah yang menimbulkan kesakitan yang amat sangat.

Simak kasus yang menimpa Agian Isna Nauli Siregar (*Kompas*, Januari 2005) yang koma lebih dari 6 bulan setelah menjalani operasi caesar. Suaminya, Panca Satria Hasan yang putus asa menunggu uluran tangan rumah sakit yang tidak bergeming atas peristiwa tersebut, sempat memohon tindakan euthanasia atau disuntik sampai meninggal untuk Agian. Masih banyak lagi kisah-kisah tragis yang keluar dari ruang praktek dokter belakangan ini. Menyimak hal-hal di atas memang sangat wajar kalau Paulus Januar dalam sidang pembahasan RUU Praktek Kedokteran pernah mengusulkan nama "Undang-undang Praktek Kedokteran dan

Penyelesaian Sengketa yang Ditimbulkan,” dengan harapan secara substansial mampu mengakomodasi semua kepentingan dan peristiwa (*Kompas*, 24 Oktober 2004).

Bagi masyarakat, semuanya serba dilematis. Ketergantungan yang besar pada dokter, telah memposisikan mereka dalam posisi tawar yang tidak seimbang. Dokter dan kalangan medis juga cenderung berlindung di balik istilah-istilah dan prosedur medis yang sulit dipahami, pemberian informasi yang serba terbatas, *informed consent* serta sikap yang dingin dan berjarak. Akibatnya jangankan memperjuangkan kesehatan yang menjadi hak asasinya, sejauh ini masyarakat masih terbelenggu oleh persoalan ketidakmengertian dirinya, dan *bargaining position* yang sangat tidak seimbang. Tapi berdiam diri, tidak melakukan *action* apapun pada waktu menjadi korban, tentulah bukan sikap yang menguntungkan. Perlu kesadaran diri bahwa kesehatan merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM) yang harus diapresiasi semua pihak. Bersikap diam dan *nrimo* pada akhirnya bisa menyebabkan praktek-praktek kedokteran yang mengabaikan bahkan melanggar hak asasi manusia dan menjauh dari nilai-nilai luhur sumpah kedokteran, berkembang menjadi peristiwa “biasa”, wajar-wajar saja yang harus bisa diterima sebagai satu kekhilafan yang manusiawi.

Kalau fakta-fakta di atas diungkapkan kepada para medikus, umumnya mereka akan bersikap *defensif* dengan mengemukakan bahwa yang terjadi adalah risiko tindakan medik dan bukan malpraktek, karena mereka sudah bekerja sesuai dengan standar prosedur kedokteran. Dokter berkilah tentang sikap *a priori* masyarakat, yang cenderung mencari-cari kesalahan dokter dengan melabel sebagai “tindak kriminal” dan pelanggaran HAM terhadap semua kegagalan medis. Dalam nuansa defensif pula dokter selalu mengungkap kespesifikan hubungan dokter-pasien yang tidak bisa dipersamakan dengan hubungan-hubungan hukum lainnya. Dinyatakan bersifat spesifik karena hakekat hubungan ini berorientasi pada ihtiar atau usaha yang semaksimal mungkin, dan bukan hasil semata (*resultaatverbintenis*).

Melindungi masyarakat penerima layanan kesehatan dari praktek yang merugikan, merupakan salah satu tujuan utama ditetapkannya Undang-Undang (UU RI) No. 29 Tahun 2004 tentang Praktek Kedokteran (UUPK). Disebutkan dalam diktum UUPK bahwa kesehatan sebagai hak asasi manusia harus diwujudkan dalam bentuk pemberian berbagai upaya kesehatan kepada seluruh masyarakat melalui penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau oleh masyarakat. “Janji” tersebut tentu saja melambungkan harapan masyarakat. Tetapi menilik substansinya, harapan hanya tinggal harapan, karena UUPK belum cukup mengakomodasi hak pasien. UUPK masih memberikan ruang-ruang yang eksklusif bagi kepentingan kalangan medis, lebih banyak mengatur tentang apa yang harus dilakukan para medikus dalam menjalankan fungsi, kewenangan dan tindakan medisnya. Sementara porsi perlindungan pasien hanya terakomodasi dalam 2 pasal

yang mengatur tentang hak dan kewajiban pasien secara umum dan selama ini sudah diketahui oleh publik.

Fakta bahwa UUPK belum cukup memberi perlindungan bagi pasien, serta fenomena praktek kedokteran yang semakin menjauh dari sumpah, dokter dan etika kedokteran, sepatutnya menjadi titik balik bagi masyarakat untuk mencermati perilaku hedonistik dan *unethical* para dokter itu. Jangan sampai, sudah jatuh masih tertimpa tangga! Sudah terlanjur jadi korban tindakan medis, tapi jangankan memperoleh ganti rugi, malah tuntutan dan pengaduan atas pelanggaran dokter dianggap sebagai "salah alamat," atau malah ganti dituntut balik oleh pihak dokter/ rumah sakit sebagai pencemaran nama baik.

Malpraktek Medik (Pelanggaran HAM atas Kesehatan) ataulah "Hanya" Risiko Tindakan Medik

Seperti di atas cawan mikroskop, profesi kedokteran saat ini menjadi pusat perhatian dan dikritisi banyak pihak. Selayaknya hal ini ditanggapi secara bijak dan dengan kepala dingin oleh kalangan medis, dengan tidak tergesa-gesa bersikap *defensif*, memasang kuda-kuda dan berlebihan melindungi diri. Kalangan kedokteran berasumsi pihak pasien terlalu kuat kedudukannya, sehingga dengan entengnya memberi "stempel" malpraktek, mengabaikan atau melanggar hak asasi manusia (HAM) terhadap semua kegagalan tindak medik dan dengan gampangnya menuntut atau menggugat dokter. Yang dikomentari Chrisdiono M. Achadiat sebagai pembunuhan karakter (*character assassination*) terhadap dokter yang dituntut, sementara realitanya belum tentu "kegagalan" itu merupakan kesalahan, kelalaian atau malpraktek medis (*Kompas*, 8 Juli 2004). Kalangan dokter merasa telah terjadi kecenderungan kriminalisasi terhadap semua kegagalan medis, yang tentu saja mencemaskan mereka karena akan membuka peluang untuk secara hukum mencari kesalahan dokter dan menyeretnya ke pengadilan. Dokter juga mengemukakan publikasi kasus yang digugat sebagai malpraktek atau di-*label* sebagai pelanggaran HAM, merupakan pelanggaran atas asas praduga tak bersalah dan pencemaran nama baik, mengingat stempel malpraktek harus ditetapkan melalui proses pengadilan.

Sebaliknya masyarakat berkilah, dokter "kebal hukum" dan selalu berlindung di balik etika kedokteran agar terlepas dari tanggung jawab yang seharusnya dipikul. Masyarakat jengah dengan kecenderungan kalangan kedokteran untuk melindungi teman sejawat yang diduga melakukan kelalaian (*negligence*) dan melanggar hak asasi kesehatan pasien, sehingga sempat berkembang rumor bahwa UUPK dibentuk dalam upaya mendekriminalisasikan malpraktek medik. *Image* negatif terhadap profesi kedokteran semakin mengental tatkala berbagai pengaduan oleh masyarakat kepada organisasi profesi, IDI dan MKEK sangat lamban ditanggapi bahkan kadang

hanya menjadi "angin lalu" saja. Tapi hanya saling menyalahkan dan membela diri seperti yang berlangsung selama ini, bukanlah sikap yang bijaksana. Sudah selalunya semua pihak bersikap lebih arif menempatkan permasalahan ini secara proporsional, serta menyeragamkan persepsi tentang istilah malpraktek.

Istilah malpraktek digunakan kalangan profesi untuk menggambarkan adanya dugaan terjadinya kelalaian, penyimpangan, kesalahan atau ketidakmampuan praktek profesi sesuai standar yang ditentukan, sehingga berakibat merugikan konsumen atau pengguna jasa (Sulastomo, 2004:16). Sedangkan Gifis (dalam Fuady, 2005:2) mengemukakan malpraktek adalah sikap tidak bermoral atau tidak pantas dalam menjalankan tugas yang dilakukannya, baik secara sengaja, secara ceroboh, atau dengan pengabaian.

Ramdlon (2005:4) menyatakan malpraktek medik pada dasarnya merupakan serangkaian tindak medik yang dilakukan oleh seorang dokter dalam kapasitasnya sebagai seorang profesional, yang tidak dilakukan menurut standar praktek kedokteran, sehingga menimbulkan akibat-akibat tertentu pada pasien seperti: kematian atau kecacatan permanen, dan kelalaian, kesalahan serta akibatnya itu dilarang dan diancam hukuman oleh peraturan perundangan. Sedangkan Kartono Mohamad (1992:77) mengartikan malpraktek medik sebagai tindak penganiayaan atau salah pengobatan terhadap pasien yang dilakukan secara sengaja dengan melanggar hukum atau standar profesi yang berlaku. Mengacu pada UU' RI No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, malpraktek dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM karena dilakukan oleh kalangan medikus secara sengaja, tidak disengaja atau kelalaian yang secara hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia (hak kesehatannya) yang diatur dalam undang-undang, termasuk tidak didapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Dalam menegakkan diagnosis, memberikan terapi sampai dengan melakukan tindakan medik, dokter harus melakukannya secara disebut *lege artis*, agar terbebas dari dugaan malpraktek dan melanggar HAM. Semuanya perlakuan pada pasien harus disandarkan pada kode etik kedokteran dan standar pelayanan kesehatan yang mencakup: (a) standar profesi medik; (b) standar prosedur; dan (c) sarana yang harus dipenuhi dalam menjalankan praktek. F.A. Moeloek, Ketua Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia (IDI) menegaskan bahwa tidak akan terjadi malpraktek, bila semua ketentuan tersebut dipenuhi (*Senior*, Maret 2005: 6). Praktek kedokteran yang *lege artis*, sesuai dengan standar profesi jika dilakukan secara teliti sesuai ukuran medik, dilakukan seorang dokter yang memiliki kemampuan rata-rata dibanding dokter dari keahlian medik yang sama dengan sarana yang memenuhi perbandingan proporsional dengan tujuan kongkret tindakan medik tersebut.

Unsur pertama dari standar pelaksanaan profesi adalah keharusan memberikan terapi/tindakan medik secara hati-hati, teliti dan seksama, sesuai dengan ukuran

medik. Ceroboh dalam melakukan pekerjaan, dapat ditafsirkan dokter telah berani mempertaruhkan kesehatan bahkan jiwa pasiennya. Unsur kedua, harus sesuai dengan ukuran medik (kriteria mana ditentukan oleh pengetahuan medik) yang berupa cara tindakan medik tertentu dalam kasus konkret itu dilaksanakan berdasarkan pada ilmu pengetahuan medik dan pengalaman. Tentu harus dipahami bahwa sukar sekali memberikan kriteria yang eksak pada setiap tindakan medik, karena situasi kondisi dan reaksi pasien yang berbeda-beda. Unsur ketiga, sesuai dengan kemampuan rata-rata yang dimiliki oleh seorang dokter dengan kategori keahlian medik yang sama. Unsur keempat, dalam situasi dan kondisi yang sama (*practising in the same or similar locality*), sehingga praktek di puskesmas tentu berbeda dengan di rumah sakit tipe A. Unsur kelima, yaitu dengan sarana dan upaya yang wajar sesuai dengan tujuan kongkret tindakan medik tertentu tersebut. Dokter harus menjaga adanya suatu keseimbangan antara tindakan dan tujuan yang ingin dicapai dalam tindakan tersebut (Koeswadji, 1998:150). Sehingga terus menerus menambah pengetahuan dan ketrampilan medis, mengikuti perkembangan ilmu kedokteran pada umumnya, khususnya ilmu spesialisasi sendiri merupakan salah satu konsekuensinya.

Dokter juga terikat pada standar prosedur, yang mengharuskannya melakukan langkah-langkah terstruktur, seperti: (1) Memberikan informasi yang jelas dan akurat kepada pasien tentang hal-hal yang berkaitan dengan penyakit, rencana pengobatan dan terapi sebelum pasien memberikan persetujuan atas tindakan medik yang akan dilakukannya (*informed consent*); (2) Memberi kesempatan pasien yang berkehendak mencari pendapat dokter lainnya (*second opinion*) sebelum tindakan medik dilakukan; dan, (3) Membuat rekam medik (*medical record*) yang mencatat secara lengkap identitas pasien, riwayat pengobatan, tindakan serta layanan kesehatan, dan lain-lain.

Bisa kita tengarai bahwa di dunia kedokteran dikenal istilah kelalaian, malpraktek serta musibah medik (*medical accident*). Malpraktek merupakan tindakan disengaja (*intentional* atau *dolus*) dan melanggar hukum yang berlaku, sehingga akibat yang timbul memang merupakan tujuan dari tindakan tersebut. Sedangkan kelalaian terjadi karena ketidaksengajaan (*culpa*), kuranghati-hatian, dan acuh tak acuh, yang bisa mengakibatkan suatu kejadian yang sebetulnya tidak dikehendaki atau bukan merupakan tujuan dari tindakan tersebut. Sementara itu musibah medik merupakan risiko tindakan medik berupa suatu kegagalan atau terjadinya akibat buruk yang tidak bisa diprediksi sebelumnya. Sehingga pernyataan Mahkamah Kode Etik Kedokteran agar masyarakat tidak keablasan menilai dan tergesa memberi "stempel" malpraktek pada semua kegagalan tindak medik, mungkin ada benarnya!

Cakupan malpraktek lebih luas dari kelalaian, karena intinya adalah tindakan yang disengaja (*intentional* atau *dolus*) dan melanggar hukum yang berlaku. Apabila kelalaian mencapai tingkat tertentu sehingga merugikan atau menyebabkan pasien sampai meninggal atau cacat permanen, disamping melanggar hak asasi manusia

juga diklasifikasikan sebagai kelalaian berat atau *culpa lata* atau *gross negligence*, dan dikategorikan sebagai malpraktek yang bisa digugat berdasar Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHP) atau dituntut secara pidana dengan berpedoman pada Pasal 359 sampai 361 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Namun mengacu pada prinsip hukum *de minimis non curat lex* (hukum tidak mencampuri hal-hal yang sepele), kelalaian bukanlah suatu pelanggaran hukum, jika tidak mengakibatkan cedera atau kerugian besar kepada pasien. Prinsip tersebut dapat dikesampingkan jika perbuatan tersebut bertentangan dengan hukum, akibatnya dapat dibayangkan, akibatnya dapat dihindarkan dan perbuatan itu dapat dipersalahkan.

Memang tidak gampang untuk memberi label malpraktek dan melanggar HAM, apalagi tidak semua kelalaian akan bermuara pada malpraktek. Simak misalnya: seorang dokter yang sengaja mengiklankan prakteknya, mengambil alih pasien dari dokter lain tanpa persetujuannya, atau tidak memberi kesempatan kepada pasien untuk berhubungan dengan keluarga. Kelalaian tersebut harus dikategorikan sebagai pelanggaran etika, yang penyelesaiannya dilakukan secara internal. Demikian juga dengan kelalaian berupa praktek kedokteran yang tidak sesuai dengan standar profesi, seperti kurang berdedikasi pada pasien yang meminta pertolongan atau ketidakmampuan menjalankan profesi, sehingga menimbulkan kerugian besar pada pasien pun "hanya" pelanggaran disiplin. Terhadap pelanggaran disiplin, tidak bisa dituntut secara hukum karena sanksi yang dijatuhkan lebih bersifat korektif dan edukatif seperti peringatan, pencabutan ijin praktek, atau keharusan mengikuti pendidikan dan pelatihan ulang.

Paulus Yanuar mengemukakan bahwa praktek kedokteran merupakan profesi yang sarat risiko. Sehingga kalau praktek kedokteran yang dilakukan dengan berpedoman pada etika profesi dan standar prosedur medik, ternyata masih mengalami kegagalan atau hasil yang tidak baik/akibat buruk (*untoward result*), seperti kematian atau kecacatan, maka yang terjadi adalah risiko musibah medik (*medical accident*), sama sekali bukan kelalaian, apalagi malpraktek! (*Kompas*, 25 Oktober 2004). Harus diakui bahwa hasil akhir dari suatu praktek kedokteran sangat tergantung pada banyak faktor. Sehingga kematian atau kecacatan pasien mungkin saja terjadi misalnya karena perjalanan dan komplikasi penyakit (*clinical course of the disease*), risiko akibat pengobatan (*medical risk*), selain malpraktek sendiri.

Meskipun rambu-rambunya sudah ada, harus dimaklumi bahwa dokter tetaplah manusia biasa yang dapat berbuat kesalahan. Ilmu kedokteran juga bukan matematika yang bisa memastikan dua kali dua sama dengan empat. Seperti halnya beberapa penyakit yang mempunyai gejala mirip, misalnya gejala demam pada tifus, demam berdarah dan radang tenggorokan, menyebabkan dokter bisa keliru mendiagnosa dan berbuntut keliru pula dalam pemberian obat dan atau tindakan medik. Hal-hal inilah yang harus dipahami sebagai keterbatasan manusiawi seorang

dokter. Perlu proses panjang untuk memutuskan rentetan peristiwa dan kesalahan di atas sebagai malpraktek medik.

Tidak Gampang Membuktikan Dugaan Malpraktek

Kepercayaan merupakan landasan kokoh dalam transaksi terapeutik, mengingat sugesti internal pasien diyakini membantu proses penyembuhan. Membangun kepercayaan pasien dan berpedoman pada standar pelayanan kesehatan merupakan kemutlakan. Ini relevan dengan penegasan Sulastomo (*Kompas*, 25 Oktober 2004) bahwa dokter yang baik, yang berpedoman pada falsafah profesi di atas dipastikan tidak akan melakukan malpraktek, lalai secara sengaja dalam menjalankan pekerjaannya.

Perlu ditambahkan bahwa saat ini telah terjadi perubahan paradigma. Jasa pelayanan kesehatan tidak ubahnya dengan komoditas jasa lain. Di samping penegasan UUPK bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia yang harus dihormati dan dipenuhi. Wajar kalau perubahan paradigma tersebut mampu mengubah hubungan pasien-dokter. Sehingga pantas-pantas saja kalau masyarakat pengguna layanan kesehatan ingin tahu buat apa ia membayar, sama wajarnya dengan mengklaim kerugian pada dokter. Terhadap dokter yang dianggap telah mengabaikan HAM (baca: hak atas kesehatan), melakukan kelalaian atau dugaan malpraktek, pasien dan masyarakat pun tidak sungkan lagi memprotes, mengancam bahkan mengusungnya ke meja hijau. Yang menjadi ganjalan, kepentingan masyarakat masih termarginalkan dibandingkan dokter, usaha masyarakat memperjuangkan hak asasi kesehatannya terganjal oleh "serba keterbatasan" yang sulit diatasi. Merupakan realita bahwa masyarakat nyaris selalu kalah di pengadilan, dugaan malpraktek tidak pernah terbukti, dan pengadilan memutuskan bahwa yang terjadi adalah risiko tindakan medik atau kekhilafan manusiawi. Wajar kalau muncul stigma dokter kebal hukum dan merupakan figur "tak tersentuh."

Secara yuridis, memang terdapat peluang minta pertanggungjawaban dokter atas tindakan malpraktek. Secara perdata dilakukan dengan meminta ganti rugi atas kesalahan/kelalaian dokter, sepanjang perbuatan tersebut nyata-nyata menimbulkan kerugian bagi pasien dan ada hubungan kausal antara kesalahan/kelalaian tersebut dengan kerugian pasien. Sedangkan tuntutan secara pidana dilakukan apabila kesalahan dalam praktek tersebut berkaitan dengan pelanggaran HAM ataupun pelanggaran yang diatur oleh KUHP, seperti: menyebabkan kematian pasien, melakukan abortus provocatus, membuka rahasia kedokteran dan lain-lain.

Mengacu pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata tentang perbuatan melawan hukum, syarat pengajuan tuntutan ganti rugi atas kelalaian dokter setidaknya adalah: (1) Dokter yang dituntut adalah dokter yang benar-benar memberikan pertolongan, untuk pembuktiannya relatif tidak sulit; (2). Dokter tersebut telah melakukan praktek kedokteran dengan mengabaikan atau melanggar standar prosedur medik

(terdapat kesalahan/kelalaian dokter); dan, (3) Tindakan dokter tersebut telah nyata-nyata menimbulkan kerugian pada pasien.

Sebagai konsekuensi dari tuntutan pertanggungjawaban secara hukum (*fault liability*), beban pembuktian menjadi tanggung jawab penderita kerugian (pasien). Tetapi tidak mudah membuktikan dugaan malpraktek, tidak cukup hanya dengan menunjukkan fakta kegagalan tindak medik atau kesaksian pasien korban, masih diperlukan kehadiran alat bukti lain seperti yang diatur dalam Pasal 1866 KUHPerdata dan Pasal 164 HIR. Alat bukti tersebut meliputi: (a) bukti surat/tulisan; (b) bukti saksi; (c) bukti persangkaan; (d) bukti pengakuan; (e) bukti sumpah. Sedangkan menurut Pasal 184 KUHAP alat bukti meliputi: (a) keterangan saksi; (b) keterangan ahli; (c) surat; (d) petunjuk, dan (e) keterangan terdakwa.

Mengacu uraian di atas, rumitnya aspek pembuktian malpraktek menjadi kendala terpenuhinya tuntutan ganti rugi pasien. Harus diakui bahwa langkah-langkah untuk membuktikan tidak dipenuhinya standar prosedur medik, sangat tidak gampang. Lazimnya pasien tidak cukup dan tidak mudah untuk memiliki informasi yang signifikan, salah satu penyebab adalah kokohnya "tembok solidaritas" di kalangan medikus. Diakui juga oleh Sulastomo bahwa di Indonesia belum ada standar prosedur medik baku yang menjadi rujukan semua dokter, selain itu otonomi dokter yang amat besar membuat aspek profesi ini sulit diintervensi (*Kompas*, 25 Oktober 2004). Namun yang lebih sulit lagi adalah membuktikan adanya hubungan kausal antara pelanggaran standar profesi dengan akibat buruk atau kerugian yang terjadi. Sampai-sampai muncul rumor di masyarakat, bahwa membuktikan malpraktek dan memperoleh ganti rugi akibat kelalaian dokter adalah satu keniscayaan!. Faktanya memang tidak gampang profesi di luar kedokteran membuktikan adanya kerugian tersebut.

Ramdlon (2005: 9) mensinyalir terlalu seringnya masyarakat mengalami kegagalan pembuktian dugaan malpraktek di pengadilan, disamping karena buruknya rekam medis, tidak kooperatifnya kalangan medikus juga karena kekurangmampuan menggali keterangan saksi ahli. Selain itu kuatnya solidaritas kelompok profesi turut mempersulit pembuktian itu. Wajar kalau akhirnya muncul sinyalemen bahwa terjadinya malpraktek dan proses penyelesaiannya sarat dengan pelanggaran HAM.

Rekam medis merupakan piranti lunak yang besar urgensinya untuk pembuktian pelanggaran standar prosedur atau malpraktek. Pasal 46 UUPK mengharuskan setiap dokter membuat rekam medis (*medical report*), dan harus melengkapinya segera setelah pasien menerima layanan kesehatan. Rekam medis merupakan himpunan catatan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan riwayat perjalanan penyakit dan pengobatan/perawatan pasien, sehingga isinya meliputi identitas pasien, catatan tentang penyakit, hasil pemeriksaan laboratorik, *photo rontgen* dan pemeriksaan USG, MRI, *CT Scan* dan lain-lain.

Berkas rekam medik merupakan milik sarana layanan kesehatan (rumah sakit, klinik, puskesmas), sedangkan isi rekam medik adalah milik pasien. Konsekuensi dari ketentuan bahwa isi rekam medik adalah milik pasien, tentulah pasien berhak untuk memperoleh *copy* dari rekam medik. Realitanya, kalangan medikus belum "terbiasa" menghormati HAM, termasuk hak pasien. Akibatnya mengusung rekam medik sebagai alat bukti menjadi luar biasa sulitnya, karena jangankan mendapatkan *copy*, untuk melihat rekam medik pun tidaklah mudah. Kalangan medik tidak pernah *legawa* menyerahkan rekam medik, kepada yang berhak (pasien). Salah satu dalih adalah: rekam medik merupakan rahasia kedokteran! Alasan "klasik" yang selalu dipakai untuk menutupi kekhawatiran bahwa pasien akan mempergunakan *copy* tersebut untuk menggugat dokter.

Selain itu terdapatnya indikasi bahwa tidak setiap sarana layanan kesehatan membuat rekam medis secara sempurna, tentu saja telah menyulitkan dan menghambat pembuktian dugaan malpraktek. Akhirnya keharusan menghadirkan rekam medis sebagai alat bukti (keterangan ahli tidak tertulis dan bukti surat/tulisan) terganjal oleh ketidaksempurnaan kinerja kalangan medikus.

Hal lain yang menyulitkan pembuktian adalah tidak gampangya menghadirkan saksi ahli, pakar kedokteran yang *mumpuni*, yang mampu memberikan kesaksian obyektif dalam semangat memberikan keadilan. Memang memprihatinkan karena IDI sebagai organisasi resmi para dokter, terkesan tidak pernah terusik oleh pelanggaran etika, disiplin ataupun dugaan malpraktek yang dilakukan oleh anggotanya. Kalaupun ada kepedulian, IDI cenderung mengutamakan solidaritas kelompok dan mengabaikan kepentingan khalayak, penghormatan HAM serta keadilan. Akibatnya keterangannya sebagai saksi ahli di pengadilanpun cenderung berpihak, terjebak pada "semangat membela" anggota, bahkan nyaris secara membabi buta. Selayaknya IDI melakukan introspeksi diri serta membuka cakrawala baru dalam pemikiran bahwa hakekat keberadaan IDI lebih mulia dari sekedar organisasi "pembela teman sejawat." Jadi yang harus dibela IDI adalah keluhuran dan kemuliaan profesi kedokteran, dan bukan person dokternya (apalagi yang melanggar hukum!)

Menyimak uraian di atas, dapat ditengarai bahwa dalam proses penyelesaian dugaan malpraktek acap kali terjadi pengabaian dan pelanggaran HAM. Yang disinyalir hal tersebut terjadi antara lain terjadi karena kurangnya kesempatan melaksanakan peradilan yang tidak memihak (*fair trial*), baik karena faktor internal seperti kolusi atau pun faktor eksternal karena adanya kepentingan birokrat atau politisi (baca: kelompok profesi IDI) dalam kasus yang sedang ditangani pengadilan (Romli, 1997: 7). Perlu ditambahkan bahwa kedua faktor tersebut tumbuh subur antara lain dimungkinkan karena sistem pembuktian yang dianut adalah sistem pembuktian negatif dimana unsur keyakinan hakim (Pasal 183 KUHAP) sangat dominan.

Menjadi Praktek Defensif

Geram dengan banyaknya “korban yang berjatuhan” menyebabkan masyarakat tidak gamang lagi menghujat praktek kedokteran dan berani menuntut diterapkannya sanksi hukum yang tegas, terhadap apapun kesalahan dan kelalaian para dokter. Keharusan memberi ganti rugi sebagai salah satu penerapan sanksi terhadap figur yang selama ini “tak tersentuh hukum” itu diyakini akan mampu menimbulkan efek jera, sehingga para dokter akan menjalankan profesinya dengan hati-hati. Meskipun anggapan itu tidak sepenuhnya benar.

Sejauh ini rambu-rambu dari hukum kedokteran tentang ganti rugi dibatasi pada cacat permanen dan kematian yang diakibatkan oleh kelalaian dokter. Sehingga meskipun terjadi kelalaian dokter tapi selama pasien masih dapat disembuhkan dan tidak meninggalkan cacat permanen, dokter tidak dapat dimintakan ganti rugi. Sedangkan meski dokter melakukan kelalaian, tapi kalau tidak menimbulkan kerugian, dokter tidak wajib bertanggung jawab. Sebaliknya kerugian pada pasien yang tidak disebabkan kelalaian dokter, harus dianggap sebagai risiko tindakan medik belaka. Kelalaian dan kesalahan serta tuntutan ganti rugi tersebut harus diputuskan di pengadilan sebagai aktualisasi asas praduga tak bersalah. Tapi karena keawaman pasien serta risau dengan maraknya dugaan malpraktek, telah timbul persepsi yang berbeda. Berkembang anggapan bahwa atas setiap kelalaian yang diperbuatnya, dokter harus memberikan ganti rugi. Malah kalau ada dugaan malpraktek atau pelanggaran HAM, oleh sementara pasien telah dipakai sebagai kesempatan untuk memaksa dokter memberikan ganti rugi.

Pada dasarnya para dokter ingin aman dan terhindar dari tuduhan malpraktek yang umumnya berujung pada tuntutan ganti rugi yang seharusnya diselesaikan melalui jalur hukum. Tetapi kebanyakan dokter dengan “keluhuran profesinya” sangat rentan terhadap publikasi negatif, sehingga dokter yang merasa risih dan enggan menjadi sorotan media massa cenderung lebih memilih memenuhi tuntutan pasien tanpa melalui proses hukum, sehingga masalahnya segera usai. Kelemahan dokter ini sering disalahgunakan pasien.

Menengarai fenomena di atas, Mahkamah Kehormatan Etik Kedokteran menghimbau masyarakat agar tidak kebablasan, karena telah menimbulkan kecemasan dan ketakutan di kalangan dokter, yang akhirnya berimbas pada hal-hal yang tidak dikehendaki. Dokter dapat melakukan langkah-langkah proteksi berlebihan dari kemungkinan tuntutan di kemudian hari, dengan cara menerapkan *defence medicine*. Di lingkungan kedokteran praktek defensif tersebut lazim dilakukan dengan cara: a) mengalihkan risiko dan tanggung jawab kepada pihak ketiga dalam bentuk asuransi malpraktek, dan b) bekerja ekstra hati-hati. Pada gilirannya pasien juga yang rugi, karena biaya pengobatan yang menggelembung dibebankan sepenuhnya kepada pasien.

Menurut Sulastomo (*Kompas* 25 Oktober 2004) risiko terhadap tuntutan ganti rugi akibat dugaan malpraktek ini akhirnya melahirkan bisnis baru yaitu asuransi malpraktek. Biaya pelayanan kesehatan tentu saja bertambah mahal, sebab dokter membebankan premi asuransi tersebut pada pasien. Besarnya premi tergantung

pada kejadian malpraktek, biaya pengacara, proses hukum, faktor keuntungan dan cadangan teknis serta biaya operasional perusahaan asuransi dan sebagainya yang ternyata jumlahnya tidak sedikit.

Praktek defensif yang bertujuan untuk melindungi diri dokter dengan sikap hati-hati yang berlebihan ini sudah pasti akan diikuti dengan melambungnya biaya layanan kesehatan. Bagaimana tidak? Dengan pola praktek demikian, pasien menjadi pihak yang dirugikan karena harus menjalani sejumlah prosedur yang tidak jelas urgensinya, semisal: pemeriksaan darah dan rontgen untuk sakit flu, atau harus menjalani pemeriksaan EEG dan MRI pada waktu kepala sering nyut-nyutan, semata-mata hanya karena dokter takut dipersalahkan di kemudian hari. Lebih ekstrem lagi, jika para dokter kemudian melancarkan aksi mogok dan menggantungkan baju putihnya.

Atas kemungkinan terjadinya praktek defensif tersebut, tentunya tidak perlu ditafsirkan sebagai larangan bagi masyarakat untuk mengkritisi pelayanan dan profesi dokter. Masyarakat tidak perlu gamang, karena praktek defensif seperti contoh di atas juga merupakan pelanggaran standar prosedur medik yang menghendaki keseimbangan. Bagaimanapun dokter selalu harus membandingkan tujuan tindakan mediknya dengan risiko tindakan tersebut dan berusaha memilih untuk risiko terkecil, dokter wajib melakukan tindakan medik sesuai dengan tujuan ilmu kedokteran, dan tindakan diagnostik serta terapeutik hanya dilakukan semata-mata untuk perbaikan situasi pasien. Supaya pasien tidak selalu "kejatuhan sial", tentunya perlu bersikap proporsional, mencari informasi dulu sebanyak-banyaknya sebelum mengemukakan dugaan dokter lalai atau melakukan malpraktek. Perlu dipahami bahwa tidak setiap kekeliruan diagnostik, kegagalan terapi dan tindakan medik merupakan malpraktek yang dapat dikenai sanksi hukum.

PENUTUP

Hubungan dokter dan pasien memang spesifik. Hakekat hubungan ini berorientasi pada ihtiar, usaha atau upaya yang semaksimal mungkin (*inspanningsverbintenis*) dan bukan pada hasil semata (*resultaatverbintenis*). Sehingga fokus perselisihan hukum kedokteran sebetulnya bukanlah sembuh/ tidaknya pasien (baca: hasil yang dapat diukur), melainkan apakah dokter sudah betul-betul berihitar menyembuhkan pasiennya. Jadi sekiranya dokter telah bekerja maksimal berdasar standar profesinya, dan memberikan hak pasien seperti: memberikan informasi, memberi kesempatan pasien mencari pendapat kedua (*second opinion*), membuat rekam medik serta mendapat ijin pasien dalam melakukan tindakan medik (*informed consent*), dapat ditafsirkan sebagai tidak terjadi pelanggaran hukum dan HAM. Dengan kata lain, dokter dapat terbebas dari ancaman sanksi baik pidana maupun perdata, meskipun semuanya itu harus melalui suatu proses pembuktian di pengadilan terlebih dulu. Artinya, kegagalan tindak medik tidak dapat dengan serta merta disebut malpraktek, melanggar HAM atau pun kelalaian, namun sebaliknya

pihak dokterpun tidak dapat serta merta “membebaskan” diri dari proses hukum yang berkait dengan pasiennya.

Pada akhirnya atas kesalahan, kelalaian, dugaan malpraktek atau pelanggaran HAM yang dilakukannya, para dokter harus sportif dan siap dengan risiko berhadapan dengan proses hukum itu sendiri. Dengan begitu sinisme masyarakat terhadap IDI atau MKEK dapat dinetralisir, tentu dengan catatan bahwa IDI memang berkehendak dan *legawa* untuk memberikan keadilan kepada masyarakat dan profesi, melalui proses hukum atas dokter yang diduga melanggar hukum. Biarlah hukum yang memutuskan dan menyelesaikan bagi kita!

- DAFTAR BACAAN

- Amri Amir, (1997). *Bunga Rampai Hukum Kesehatan*, Jakarta, Widya Medika
- Chrisdiono M. Achadiat, (2004). *Undang-Undang Praktek Kedokteran dalam Perspektif Malpraktek Medis*, dalam Kompas 8 Juli.
- _____, (2004). *Peradilan Umum dan Ketakutan Dokter*, dalam Kompas 12 Agustus
- Fred Ameln, (1991). *Kapita Selekta Hukum Kesehatan*, Jakarta, Grafitama Jaya.
- Hermin Hadiati Koeswadi, (1998). *Hukum kedokteran (Studi tentang Hubungan Hukum Dimana Dokter sebagai Salah Satu Pihak)*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- J. Guwandi, (1998). *Dokter, Pasien dan Hukum*. Jakarta, Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia.
- Kartono Mohammad, (1992) *Teknologi Kedokteran dan Tantangannya terhadap Bioetika* Jakarta. Gramedia Pustaka Utama.
- Munir Fuady, (2005). *Sumpah Hippocrates (Aspek Hukum Malpraktek Dokter)*. Bandung. Citra Aditya Bakti
- Paulus Yanuar, (2004). *Praktek Dokter yang Dikecam*. dalam Kompas 25 Oktober
- Ramdon Naning (2005). *Malpraktek Profesi Dokter*. Makalah pd seminar tentang Aspek Yuridis dan Etika terhadap Malpraktek Medik di RS Sarjito, 22 Februari
- Romli Atmasasmita, (1997). *Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Bandung. Binacipta
- Sulastomo, (2004). *Pertindungan Korban Malpraktek*. Dalam Kompas 25 Oktober
- Tim ICCE UIN, (2003). *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta Prenada Media.
- Veronika Komalawati, (2002). *Peranan Informed Consent dalam Transaksi Terapeutik*. Bandung. Citra Aditya Bakti
- Willa Chandrawila, (2001). *Hukum Kedokteran*. Bandung. Mandar Maju.

BISNIS MILITER PADA ERA ORDE BARU SERTA TERKUAKNYA PELANGGARAN HAM OLEH MILITER DI AWAL REFORMASI

Oleh Sunarso

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

Military involvement on economic and political affairs is common characteristic of developing countries, includes Indonesia. This essay was aimed to make description on how much military involvement on economic and political affairs during new order era.

Armed force conducted its operational on economic affairs by using its dominant position in decision making of development al policies. Some generals, includes their relatives and cronies were succeed in expanding of many kinds of enterprise with all of their privileges. Negative effects of these activities, very obviously facts in many countries includes Indonesia, is the decreasing of its professionalism. Human right violence conducted by armed force were occurred in many places in Indonesia territories.

Reforming movement was succeed of revealing those human rights violence by issuing the Bill on Indonesia Army (TNI) No. 34 Year 2004. It blown up a new hope of ending of military activities in economic.

Kata kunci: *bisnis militer di Indonesia, era Orde Baru, pelanggaran HAM*

Pendahuluan

Peranan militer pada umumnya adalah berkaitan dengan aspek pertahanan dan keamanan sebuah negara. Ternyata untuk kasus Indonesia dan beberapa negara lain, peranan tersebut ditambah dengan bidang sosial politik, termasuk ekonomi. Peran tersebut mendapat legitimasi lewat doktrin Dwi Fungsi dan posisinya semakin dominan setelah terjadi perebutan kekuasaan pada peristiwa Gerakan 30 September 1965 dan masa-masa sesudahnya, saat lahir Supersemar.

Sejak saat itulah, militer menguasai segenap posisi strategis dalam pemerintahan Indonesia; termasuk bidang ekonomi. Dalam keadaan berkuasa secara dominan semacam ini, militer (ABRI) yang kemudian bekerja sama dengan teknokrat sipil, dalam konteks kajian akademik disebut sebagai tentara *pretorian revolusioner coruller*. Suatu tentara yang lahir dari revolusi 1945 dan kemudian menguasai posisi-posisi strategis secara dominan dalam pemerintahan, bekerja sama dengan beberapa teknokrat sipil yang sefaksi, yang mudah terkooptasi.

Tulisan ini hendak memberikan gambaran seberapa besar militer terlibat dalam bidang ekonomi yang ada di Indonesia pada masa Orde Baru. Militer menjalankan

operasinya di bidang ekonomi dengan mengambil keuntungan dari posisi dominan mereka dalam pengambilan kebijakan pembangunan, dalam birokrasi, sampai dalam hal pembuatan keputusan-keputusan pemerintah sebagai legalisasi keterlibatan mereka dalam bidang ekonomi. Beberapa perwira militer, kerabatnya dan kroninya berhasil melakukan ekspansi ekonomi dengan mengelola berbagai macam bidang usaha, dengan segenap kemudahan yang mereka peroleh. Hasilnya adalah luasnya jenjang keterlibatan dan dominasi mereka dalam bidang ekonomi hingga lahirnya para kapitalis birokrat militer.

Keuntungan lain dari posisi birokrasi adalah menjadikannya sebagai sarana untuk mempermudah usaha, atau mempermudah kerjasama dengan para pengusaha, baik pribumi maupun nonpribumi dalam menjalankan aktivitas ekonomi bisnis. Para perwira militer tersebut banyak menduduki pos-pos strategis dalam perusahaan-perusahaan besar. Misalnya yang sering terjadi adalah menduduki jabatan sebagai Presiden Komisaris atau Komisaris. Dari sini lahir apa yang disebut sebagai *Rent Capitalist Bureaucrats* (Kapitalis Centeng Birokrat Militer).

Ketika mengamati keterlibatan militer dalam bidang ekonomi, ternyata mereka memiliki karakter manajemen khas militer. Dalam kajian akademis, fenomena tersebut dikenal sebagai *neo-facisme* atau facisme pembangunan yang salah satu elemennya adalah penerapan korporatisme. Melekatnya *neo-facisme* dalam diri militer Indonesia tak lepas dari sejarah mereka sebagai tentara revolusi didikan tentara Peta Jepang, yang kemudian diwariskan, atau paling tidak memiliki pengaruh yang tidak sedikit pada generasi-generasi berikutnya. *Neo-facisme* ini juga berkaitan dengan aspek penguasaan alat-alat kekerasan secara fisik (persenjataan) oleh militer, yang sering dimanfaatkan sebagai alat penekan (*represif*) untuk menunjang pengelolaan kebijakan-kebijakan politik ekonomi mereka. *Neo-facisme* dengan segenap ciri-cirinya kemudian menjadi bagian integral dalam keterlibatan militer Indonesia di bidang ekonomi.

Selain keterlibatan militer dalam ekonomi bisnis swasta, militer juga terlibat dalam bidang ekonomi atas nama kelembagaan. Perusahaan mereka umumnya beroperasi atas nama yayasan dibawah empat angkatan bersenjata: Angkatan Udara dengan Yayasan Adi Upaya, Angkatan Darat dengan Yayasan Kartika Eka Paksi, Angkatan Laut dengan Yayasan Bhumyamca, dan Angkatan Kepolisian yang membawahi Yayasan Brata Bhakti. Dengan melihat dua hal diatas, keterlibatan tentara di bidang ekonomi dan gaya manajemen mereka yang tak lepas dari perannya sebagai penguasa alat-alat kekerasan (*managers of violence*), akan tergambar secara lebih jelas korelasi antar kekerasan struktural sebagai alat untuk menangani konflik-konflik yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi (Iswandi, 1998:viii).

Awal Mula Keterlibatan Militer dalam Bidang Ekonomi di Indonesia

Keterlibatan militer dalam politik dan ekonomi sudah menjadi ciri yang menonjol di negara-negara berkembang. Di negara-negara dunia ketiga institusi militer dilahirkan oleh pergulatan politik di masa kolonial dan masa pascakolonial. Pada umumnya di negara-negara tersebut militer sebagai organisasi modern lahir bersamaan atau hampir bersamaan dengan tercapainya kemerdekaan.

Perwira tinggi militer di dunia ketiga saat ini umumnya berada dalam kelas menengah, di antara strata masyarakat negara yang sangat heterogen, baik dari segi sosial maupun ekonomi. Negara-negara tersebut meliputi Brasil, Peru, Argentina, Chile, Mesir, Irak, Turki, India dan Nigeria. Sedangkan sebuah penelitian tentang Indonesia mengatakan bahwa mayoritas perwira Indonesia berasal dari kelas atas (Eric Nordlinger, 1993:48).

Peranan militer Indonesia dalam kehidupan ekonomi secara historis telah berlangsung dalam waktu yang cukup lama. Hal tersebut sebagaimana pernah diteliti oleh beberapa ahli, misalnya Richard Robinson (1988:250). Ia mengatakan bahwa: *the military have been involved in economic activities since the early 1950s, primarily to raise extra-budgetary revenue for the operations of individual commands and units as well as for the personal and political needs of individual official and political factions* (Iswadi, 1998:xvii)

Pada perkembangan berikutnya, keagairahan dalam bidang ekonomi makin merasuk di kalangan militer, sebagai konsekuensi logis dari konsep Dwi Fungsi ABRI (yang awalnya dicetuskan oleh Jenderal A.H. Nasution sebagai konsep jalan tengah). Walaupun jarang disebutkan secara eksplisit, namun soal ekonomi merupakan bagian yang penting pula untuk dimasuki militer. Dalam hal inilah, terdapat teori yang mengatakan bahwa untuk melaksanakan pembangunan, maka kekuasaan harus direbut lebih dahulu. Artinya untuk lebih leluasa mencetuskan program-program politik ekonominya terhadap negara, maka kekuasaan politik harus dikuasai dulu.

Keterlibatan militer Indonesia dalam bidang ekonomi itu, tak lepas dari peta kekuatan politik global saat itu. Setelah Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya memenangkan Perang Dunia II, yang dilanjutkan dengan era perang dingin, akibatnya memiliki pengaruh strategis ideologis terhadap sistem politik ekonomi di Indonesia. Amerika Serikat cukup signifikan telah berperan dalam penentuan perilaku ekonomi Indonesia pada masa rezim Soeharto. Selain itu juga, upaya ekspansi korporasi-korporasi perusahaan Amerika Serikat di seluruh dunia yang juga diujung tombak oleh kekuatan militernya.

Dalam ulasannya tentang keterlibatan militer di bidang ekonomi, Majalah Info Bank pernah mengatakan: Secara historis ABRI memang sudah lama terlibat dalam kegiatan ekonomi bisnis. Baik bertujuan untuk ikut meningkatkan kesejahteraan prajurit beserta keluarganya, maupun untuk memenuhi kebutuhan operasi militernya. Namun kegiatan yang dikelola bersama kalangan sipil ini dulunya berjalan

baik. Selanjutnya dalam perkembangannya kemudian, ternyata lebih menguntungkan pengusaha-pengusaha yang kini menjadi konglomerat.

Kegiatan bidang ekonomi militer tersebut, sebagai contoh sekilas secara historis, dapat ditelusuri kembali dengan melihat pengalaman pribadi Soeharto ketika menjabat sebagai Panglima Divisi Diponegoro di Jawa Tengah. Pada akhir tahun 1950-an, Soeharto dan panglima militer lainnya bertanggung jawab atas pasukan mereka, tidak hanya dari segi fungsi militer konvensional, tetapi juga dari segi pengeluaran anggaran rutin. Pada waktu itu anggaran pemerintah banyak digunakan untuk kampanye politik luar negeri Presiden Soekarno dan untuk melawan pemberontakan regional yang banyak melanda Indonesia.

Dalam situasi seperti itulah, kemudian mendorong lahirnya para perwira militer yang memiliki jiwa wirausaha yang tinggi, terutama di kalangan Angkatan Darat. Mereka dalam melaksanakan aktivitas ekonominya mengembangkan hubungan dengan para pengusaha swasta, terutama dari kalangan etnis Cina di luar negeri untuk menjalankan perusahaan-perusahaan dagang bagi kepentingan militer.

Para perwira militer tersebut berkesempatan mengelola secara langsung bidang-bidang ekonomi berbagai perusahaan sejak adanya pengambilalihan perusahaan-perusahaan Belanda pada Desember 1957. Perusahaan Belanda tersebut segera ditempatkan di bawah pengawasan militer, terutama Angkatan Darat. Perkembangan berikutnya yang membuat militer di Indonesia berperan besar dalam bidang ekonomi, adalah diberlakukannya UU Darurat Perang, yang memberikan kekuasaan sangat besar pada Angkatan Bersenjata di atas supremasi sipil.

Kecenderungan militer dalam aktivitas ekonomi yang makin merebak itu, pada masa Orde Baru memunculkan istilah yang disebut "jenderal-jenderal bisnis" dan "jenderal-jenderal kapitalis", (A.H. Nasution, 1989:119). Keterlibatan militer tersebut ada yang bersifat kelembagaan dan ada pula yang non kelembagaan. Yang atas nama lembaga misalnya Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut dan Kepolisian yang membentuk jaringan ekonomi bisnis dalam skala cukup luas. Menurut Hasnan Habib keterlibatan militer pada bidang ekonomi, sebagaimana terjadi di banyak negara berkembang lainnya, termasuk Indonesia memiliki dimensi pribadi maupun lembaga. Dalam dimensi pribadi para perwira pada kedudukan-kedudukan strategis-politis, membangun ikatan-ikatan "saling membantu" dengan para pengusaha. Mereka memerlukan dana yang cukup untuk memperkuat kedudukan politiknya atau meningkatkan gengsinya di mata rakyat jelata. Pada dimensi lembaga, setiap angkatan memiliki bisnis seperti bank dan berbagai industri (Hasnan Habib dalam Iswadi, 1990:xxvi).

Keterlibatan Militer dalam Ekonomi pada Era Orde Baru

Peranan ABRI di bidang ekonomi dimulai pada masa darurat, di mana beberapa prajurit ABRI pada masa Demokrasi Parlementer (1949-1959) mendapatkan tugas

untuk mengambil alih perusahaan asing (Belanda) pada tahun 1958/1959. (Ricard Robison, 1986:251). Penugaskaryaan ini dalam rangka pengamanan terhadap usaha penguasaan perusahaan oleh para buruh yang kebanyakan tergabung dalam SOBSI (Sentral Organisasi Buruh seluruh Indonesia) yang berafiliasi pada PKI. ABRI merasa berkewajiban menyelamatkan kekayaan negara dari penguasaan PKI. Untuk melawan SOBSI, pimpinan angkatan darat Ahmad Yani mendukung keberadaan SOKSI (Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia) yang dipimpin oleh Mayor Suhardiman. SOKSI terutama dimaksudkan untuk meredam segala kegiatan PKI melalui SOBSI. Kedua tokoh militer itu, Suhardiman dan Yani, mendiskusikan dan menyetujui diaktifkannya kembali para perwira yang antikomunis yang terlibat dalam PRRI/Permesta untuk dimanfaatkan melawan PKI. (Bilveer Singh, 1995:101),

Ketika PKI dilarang, sebenarnya tugas ABRI di bidang ekonomi lebih ringan, karena PKI yang merupakan musuh utama ABRI telah dilarang. Tetapi kemudian ketika dicanangkan pembangunan lima tahun (Pelita), ABRI kembali mendapatkan penugaskaryaan di bidang ekonomi. Pada awal Orde Baru itu, peran ekonomi ini dimaksudkan untuk mengamankan momentum pembangunan yang digalakkan sejak awal PJP I. Akan tetapi dalam perkembangan berikutnya, peranan ekonomi ABRI ini justru merambah ke berbagai sektor, sehingga menimbulkan keluhan dari berbagai pihak. Peran ABRI di bidang ekonomi ini paling tidak dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian: peran mereka di perusahaan negara; usaha ASBRI melalui koperasi atau yayasan; dan keterlibatan mereka dalam kegiatan ekonomi lainnya.

Bisnis Militer dalam BUMN/BUMD

Pada awal Orde Baru, keterlibatan ABRI dalam hal ini Angkatan Darat (AD) dalam bidang ekonomi dimaksudkan untuk menjamin pengaliran dana yang tetap ke kas Angkatan Darat tanpa menimbulkan kekacauan ekonomi (Crouch, Harold, 1978:310). Untuk itu para perwira AD banyak ditugaskan diberbagai sektor usaha negara yang dianggap akan dapat memenuhi kebutuhan mereka. Perusahaan minyak negara Pertamina, merupakan salah satu BUMN yang dipakai AD untuk mengisi kas mereka. Dalam tahun 1960-an, penghasilan dari sektor minyak merupakan sepertiga dari penghasilan ekspor negara. Bahkan sesudah kenaikan harga minyak dunia pada 1973 dan 1974, pendapatan dari ekspor minyak merupakan dua pertiga dari total penghasilan ekspor pada masa itu.

Pada 1957, sewaktu masih bernama Permina, Kasad Mayor Jenderal Nasution menyuruh Deputy II Kolonel Ibnu Sutowo untuk mengambil alih ladang minyak yang tidak dipergunakan di sebelah utara Sumatera. Permina yang didominasi AD ini, pada 1968, berubah menjadi Pertamina (Crouch, Harold, 1978:313).

Walaupun Pertamina merupakan BUMN, dalam praktiknya bekerja sebagai perusahaan swasta yang dijalankan oleh Ibnu Sutowo dan hanya bertanggungjawab

kepada pimpinan ABRI. Memang, secara formal Ibnu Sutowo harus bertanggungjawab kepada Menteri Pertambangan, tetapi ia mempunyai otonomi penuh. Otonomi Ibnu Sutowo itu hampir tak terbatas. Bahkan ketika didirikan Dewan Komisaris, 1972, yang terdiri dari menteri-menteri senior, otonomi ini seakan tak tergoyahkan. Baru pada 1975, ketika Pertamina tidak mampu membayar utang jangka pendeknya ke luar negeri yang berjumlah sekitar 1,5 miliar dolar AS, otonomi Ibnu Sutowo mendapat tantangan. Pada 1976, setelah utang Pertamina sebanyak lebih dari 10 miliar dolar AS terungkap, Ibnu Sutowo pun dicopot.

Perusahaan negara lain yang dikuasai ABRI adalah Bulog (Badan Urusan Logistik). Badan ini didirikan pada tahun 1966 sebagai Komando Logistik Nasional. Pada waktu itu, Bulog dipimpin oleh Letnan Jenderal Achmad Tirtosudiro, seorang perwira senior yang lama berkarier di bidang keuangan dan logistik militer. Sampai tahun 1970, tanggung jawab utama Bulog adalah pembelian beras untuk pegawai negeri dan anggota ABRI. Kemudian setelah harga beras mengalami fluktuasi yang hebat, Bulog diberi tugas tambahan untuk menimbun sejumlah persediaan bahan makanan, guna mempertahankan stabilitas harga, baik bagi produsen maupun konsumen. Kegiatan Bulog dibiayai dengan pinjaman lunak dari Bank Indonesia (BI). Akan tetapi dana murah itu tidak dipergunakan sebagaimana mestinya. Pimpinan Bulog sering melakukan spekulasi di bidang lain, di samping pembelian beras. Pada 1968, misalnya, ketika Bulog menerima pinjaman lunak dari BI dengan bunga 3%, dana itu didepositokan di bank-bank swasta yang menawarkan bunga antara 10-15%. Di samping itu, Bulog menyimpan dananya di Bank-Bank milik AD, seperti Bank Dharma Ekonomi dan Bank Sumatra. Akibat penggunaan dana yang tidak semestinya itu pimpinan Bulog tidak melakukan pembelian beras pada awal panen yang menjadi tugas badan itu. Mereka lebih suka investasi di bidang lain yang lebih menguntungkan. Ketika Bank-Bank milik AD bangrut (Crouch, Harold, 1978:314).

Bulog ikut menderita kerugian. Padahal pada waktu itu, peran Bulog sangat dibutuhkan, karena harga-harga bahan pangan naik. Pada akhir 1972, Bulog kembali tidak bisa mengatasi harga bahan pokok yang membumbung tinggi. Akibatnya inflasi melonjak. Dengan timbulnya krisis itu, Achmat Tirtosudiro diberhentikan dari jabatannya di Bulog (Robison, 1988:229).

Penugasan ABRI di BUMN dan BUMD diakui oleh berbagai sumber banyak mengalami kemajuan. Di Lampung, misalnya, PT ASDP dan PT Astek yang dipimpin oleh anggota ABRI dipandang cukup positif. Disiplin kerja lebih meningkat, karena perusahaan itu dipimpin oleh orang yang sudah biasa dengan disiplin. Namun tidak sedikit pula perusahaan yang bangkrut setelah dipimpin oleh ABRI. Hal itu karena minimnya pengalaman memimpin suatu perusahaan.

Modal disiplin saja yang dimiliki oleh anggota ABRI tidak cukup untuk mengembangkan suatu perusahaan. Ada syarat lain yang dibutuhkan oleh seorang pemimpin agar perusahaannya berkembang. Mengenal aset perusahaan, visi ke depan

yang baik, dan kemampuan manajemen diperlukan oleh mereka yang menjadi pimpinan perusahaan. Syarat ini ditambah dengan disiplin yang baik akan menghasilkan sesuatu yang baik. Selain menempatkan para perwira dalam perusahaan BUMN, ABRI juga mempunyai beberapa badan usaha, baik yang bernaung di bawah yayasan maupun koperasi.

Bisnis Militer dalam Yayasan dan Koperasi

Pada tahun 1997/1998 jumlah anggaran rutin untuk sektor Pertahanan dan Keamanan hampr Rp 6,3 triliun dari total Rp 62 triliun. Dengan kata lain sektor Hankam mendapatkan anggaran rutin sebanyak 10,16%. Sementara untuk anggaran pembangunan 1997/1998, sektor Pertahanan dan Keamanan, memperoleh Rp 1,7 triliun dari total 38,9 triliun, atau 4,37% (Nota Keuangan dan RAPBN 1997/1998). Persentase anggaran sektor Hankam, baik rutin maupun pembangunan, pada tahun-tahun sebelumnya tidak jauh berbeda.

Jumlah tersebut dianggap oleh ABRI tidak cukup. Mereka perlu anggaran lebih banyak lagi untuk menyejahterakan anggotanya. Untuk itu, mereka mendirikan beberapa badan usaha. Secara formal, usaha ABRI ini dikelola oleh koperasi atau yayasan. Dapat disebutkan, misalnya ada Inkopad (Induk Koperasi angkatan Darat), Inkopau (Induk Koperasi Angkatan Udara), Inkopal (Induk Koperasi Angkatan Laut), Inkopol (Induk koperasi Kepolisian), dan Inkopabri Induk Koperasi Purnawirawan ABRI). Koperasi-koperasi ini bergerak di berbagai bidang usaha yang biasanya berhubungan dengan keperluan angkatan mereka sendiri. Tetapi banyak juga usaha yang mereka geluti tidak berhubungan dengan angkatan induknya. Koperasi-koperasi militer ada yang hanya merupakan alat kepentingan bisnis tertentu. Misalnya, di jalan banyak dijumpai truk-truk yang bertanda Primkopad (Primer Koperasi Angkatan Darat) atau koperasi ABRI yang lain, padahal truk-truk itu milik perusahaan swasta. Perusahaan itu menggunakan nama koperasi ABRI untuk memudahkan perjalanan mereka dalam mengangkut suatu komoditi. Untuk memperoleh stempel koperasi ABRI, mereka membayar fee tertentu (Indria Samego, 1998:124).

Selain koperasi ada juga usaha di bawah yayasan, misalnya Yayasan Dharma Putra (YDP). Yayasan yang termasuk dalam kelompok bisnis milik Kostrad ini berada dibawah tanggung jawab Asisten 7 Kostrad, yang sampai 1973 dijabat oleh Jenderal Sofjar. Setelah Sofjar meninggal, posisinya digantikan oleh Jenderal Soerjo. Pusat usaha kelompok YDP adalah Bank Windu Kencana (29). Kemudian YDP mempunyai usaha konsesi hutan, yaitu PT Dharma Rimba Kencana. YDP juga tertarik di bidang penerbangan yang diwujudkan dengan mendirikan PT Seleuwah dan PT Mandala. Selain itu YDP mempunyai usaha perdagangan dan produksi film. Perusahaan besar yang dimiliki YDP adalah PT Garuda Mataram, agen tunggal mobil Volkswagon (VW). Perusahaan ini bermitra kerja dengan Mantrust group

yang dimiliki oleh Sofjan Wanandi (Liem Bian Koen). Pada tahun 1970-an berbagai usaha YDI mengalami keberhasilan. Setelah itu, perusahaan penerbangannya gagal, Bank Windu Kencana tidak berkembang, dan sebagai agen tunggal VW mengalami penurunan, akibat banyaknya mobil Jepang yang berdatangan ke Indonesia. Pada tahun 1980-an usaha Kostrad itu dibubarkan dan kekayaannya tidak jelas disalurkan kemana (Robison, 1988:264).

Bisnis Militer dalam Perseroan Terbatas (PT)

Selain koperasi dan yayasan, ada juga usaha ABRU yang menggunakan badan usaha perseroan terbatas (PT), seperti PT Tri Usaha Bhakti (TUB). Perusahaan milik hankam yang didirikan tahun 1969 itu, mempunyai usaha di bidang perdagangan, pemeliharaan gedung, angkutan, manufaktur, dan perkapalan. Perusahaan yang lain adalah PT Propelat, yang didirikan pada tahun 1967, ketika Jendral Dharsono menjadi Pangdam Siliwangi. Kegiatan usaha Propelat (Proyek Perhotelan Angkatan Darat) adalah membangun hotel, guest house, dan tempat akomodasi lain milik Kodam Siliwangi. Kemudian melebar ke berbagai sektor, seperti membangun jalan raya se-Jawa Barat. Disamping itu Gubernur Jawa Barat, waktu itu, Solichin G.P., menginstruksikan kepada seluruh wali kota dan bupati di Jawa Barat agar hanya memberikan izin penambangan pasir dan batu pada propelat dan anak perusahaannya. (Robison, 1988:264). Pada tahun 1970, Propelat mulai mendapatkan kontrak dari Pertamina dan, kemudian, mengadakan kerja sama dengan Jepang. Akan tetapi sejak tahun 1975, Propelat mengalami kesulitan, di mana beberapa proyeknya tertunda dan ada pula yang dibatalkan. Pada Oktober 1978, Dharsono diberhentikan dari jabatan Direktur Propelat.

Diatas semua itu, masing-masing angkatan dan Polri mempunyai yayasan. Angkatan Darat mendirikan Yayasan Kartika Eka Paksi. Angkatan Udara mempunyai Yayasan Adi Upaya. Angkatan Laut mempunyai Yayasan Brata Bhakti. Dari keempat yayasan tersebut, Yayasan Kartika Eka Paksi (YKEP), milik AD, yang paling sukses. YKEP yang didirikan pada tahun 1972 itu telah memiliki berbagai unit usaha di bidang asuransi, perkayuan, keuangan, elektronika, konstruksi, penerbangan, properti, dan industri lainnya. Paling tidak YKEP telah mempunyai 26 perseroan terbatas (PT): 22 perusahaan dibawah kendali PT Tri Usaha Bhakti (Truba) dan 4 perusahaan berdiri sendiri. Proyek YKEP yang tergolong raksasa adalah Sudirman Central Business District (SCBD). Super-block ini menelan investasi sekitar 3,25 miliar dolar AS, suatu jumlah yang sungguh luar biasa. (Info Bank, edisi November, No. 155/1992).

Yayasan Adi Upaya milik Angkatan Udara memayungi 17 perusahaan yang bergerak di bidang kontainer, lapangan golf, perbankan, HPH, perhotelan, penerbangan, dan pendidikan. Dari belasan perusahaan yang dimilikinya, padang golf adalah primadona dan ladang emas yayasan ini. Sementara itu, yayasan

Bhumyamca milik Angkatan Laut yang berdiri sejak tahun 1964, mempunyai 15 perusahaan. Bidang usaha mereka adalah penyewaan gedung, ekspor impor, perkebunan coklat, elektronika dan telekomunikasi maritim, perbankan, pelayaran, dan jasa penyelaman. Upaya untuk menyejahterakan anggota juga tidak ketinggalan dilakukan oleh Polri. Yayasan Brata Bhakti yang berdiri sejak 1952, paling tidak membawahi tujuh perusahaan yang bergerak dibidang perdagangan umum, kayu, kimia, udang, garmen, perhotelan dan asuransi (Info Bank, edisi No. 155/1992).

Berbagai usaha tersebut, banyak memberikan manfaat bagi warga ABRI sendiri. Dengan usaha ini kesejahteraan ABRI diharapkan mengalami peningkatan. Dan pada waktunya nanti, mereka diharapkan dapat sepenuhnya mandiri. Akan tetapi, aktivitas ekonomi ABRI seringkali dianggap mengganggu kegiatan perekonomian yang dijalankan oleh kalangan sipil.

Bisnis Militer pada Sektor Lain

Masalah keamanan dan stabilitas sering kali menjadi dalih keterlibatan ABRI dalam duniabisnis. Di Timor Timur (Timtim), pada awal integrasi diperlukan suatu perbaikan ekonomi. Maka Jenderal Benny Moerdani yang saat itu menjabat asisten Menteri Pertahanan/Panglima ABRI, ditunjuk sebagai Ketua Tim Pelaksana Pembangunan Pusat (PPP) yang melaksanakan pembangunan di provinsi itu. Di tingkat daerah dibentuk TPD (Tim Pelaksana Pembangunan Daerah) yang diketuai oleh gubernur. Secara defakto jabatan ini dijalankan oleh Sekwilda. Dengan posisi ini, jabatan Sekwilda cukup strategis bagi pembangunan Timtim. Posisi ini dari awal integrasi sampai sekarang selalu dijabat oleh anggota ABRI. Jabatan Sekwilda di Timtim selama dibawah Indonesia selalu dipegang oleh ABRI. Padahal jabatan ini sangat strategis, karena instansi ini merupakan salah satu penentu kepada siapa proyek di Timtim akan diberikan. Jadi banyak proyek di Timtim yang dikerjakan oleh ABRI, atau kalau menggunakan kontraktor swasta ia harus punya hubungan yang baik dengan ABRI (Indria Samego, 1998:127).

Beberapa oknum ABRI juga sangat dekat dengan pengusaha nonpribumi. Jaringan bisnis WNI keturunan Cina kuat sekali, karena memperoleh dukungan dari ABRI. Mereka sering menunjukkan kekuasaan bisnisnya dengan membawa para perwira militer untuk mengawal mereka. Jika yang bersenjata sudah mengurus ekonomi, masyarakat lalu menjadi apatis dan perekonomian tidak bisa berjalan secara fair dan tidak sehat.

Kegiatan AMD (ABRI Masuk Desa) adalah suatu contoh adanya benturan kepentingan antara ABRI dan masyarakat yang harus membiayai proyek tersebut. Pada satu sisi AMD memang dirasakan baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Tapi pada sisi yang lain, sering dianggap mengganggu program kegiatan suatu perusahaan. Misalnya untuk membangun sebuah jembatan, proyek AMD minta

dana dari perusahaan yang ada di suatu daerah. Jadi ada tumpang tindih, siapa sebenarnya yang menanggung biaya proyek tersebut, ABRI atau perusahaan.

Sebaliknya, bagi orang yang setuju AMD, pembangunan yang dilakukan ABRI dibawah proyek AMD disenangi masyarakat. Prajurit ABRI langsung terjun ke desa dan membangun jalan, jembatan, dermaga, dan kebutuhan masyarakat lain. ABRI juga meminta kepada masyarakat dan pengusaha untuk membentuk, menghimpun dana dan peralatan guna melaksanakan proyek dan dikerjakan bersama. Jadi rakyat menerimanya dengan antusias karena untuk kepentingan mereka sendiri. Dengan demikian ada rasa memiliki yang besar. Ini berbeda dengan proyek yang dibangun oleh pemerintah yang semuanya dikerjakan oleh pemborong/pengusaha, walaupun nantinya akan diserahkan untuk rakyat, namun rakyat tidak merasa memiliki. Kalau terjadi kerusakan, itu adalah tanggung jawab pengusaha bukan tanggung jawab mereka. Jadi walaupun proyek AMD kecil nilainya, namun telah menimbulkan *sense of belonging* (Indria Samego. 1988:129).

Keterlibatan anggota ABRI di bidang ekonomi dapat dimaklumi oleh sebagian anggota masyarakat, bila yang bersangkutan memang ahli di bidangnya. Misalnya, seorang pensiunan ABRI yang ditempatkan sebagai kepala kantor suatu bank, karena ia memang ahli di bidang perbankan. Mantan anggota ABRI yang sering kali terkenal dengan disiplin, dapat menularkan kebiasaannya kepada anak buahnya. Dengan demikian diharapkan bank tersebut dapat beroperasi lebih baik dalam melayani nasabah. Akan tetapi banyak pensiunan ABRI yang ditempatkan di suatu perusahaan, hanya karena faktor hubungan baik dengan si pemilik perusahaan, tanpa melihat kemampuannya. Di sini ada kesan, penempatan itu hanyalah sebagai penyaluran atau pemberian suatu pekerjaan. Akibatnya penempatan seorang anggota ABRI di bidang nonmiliter yang seharusnya *mission oriented*, akhirnya menjadi *employment oriented*. Hal inilah yang harus kita tolak.

Memudarnya Pamor Militer di Era Reformasi

Ibarat roda pedati yang sedang berputar. Bersinar-sinar di masa Orde Baru, militer dalam sekejap di awal era reformasi langsung memudar. Bahkan dalam dua pemerintahan pasca Orde Baru, militer tidak mampu memulihkan citranya di mata publik. Baru setelah Wakil Presiden Megawati Saokarnoputri menjadi presiden pada pertengahan 2001, bintang TNI mulai menanjak naik. Namun rasa curiga publik terhadap tentara berpolitik ternyata masih tinggi. Gambaran keterpurukan militer diperlihatkan dalam penelitian Kompas dari tahun 1998 sampai akhir tahun 2001. Rangkaian hasil jajak pendapat warga kota besar itu menunjukkan betapa merosot citra TNI di mata masyarakat kota selama kurang lebih empat tahun (Tim Litbang Kompas, 2002: 289).

Citra buruk itu tidak lepas dari kiprah militer sepanjang Orde Baru dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Atas nama pembangunan dan

keamanan, pemerintah Orde Baru dan militer berhak melakukan apapun meski nyawa manusia kerap jadi taruhan. Tragedi kemanusiaan akibat operasi militer di berbagai daerah seperti Aceh, Papua, Timor Timur, Lampung, sampai penculikan aktivis di Jakarta merupakan bukti betapa represif militer waktu itu.

Ekses negatif dari kiprah TNI dalam bidang sosial kemasyarakatan ikut menambah nilai merah lembaga ini. Dominasi TNI sejak pemerintahan desa sampai pemerintahan pusat begitu nyata terlihat. Bahkan bidang ekonomi yang jauh dari profesionalisme militer turut dimasukinya.

Setelah Presiden Soeharto lengser, lalu diganti Presiden B.J. Habibie sampai pemerintahannya berakhir pada Oktober 1999, citra TNI tetap terpuruk. Padahal lembaga pertahanan negara ini telah melakukan banyak perubahan dan pembenahan dalam paradigma, nama dari ABRI ke TNI, pemisahan Kepolisian dan TNI, penghapusan beberapa elemen organisasinya yang berbau sosial politik seperti Kepala Staf Sosial Politik, sampai pada pengurangan kursi TNI di DPR maupun DPRD. Publik masih menganggap demikian karena secara terang-terangan Panglima TNI Jenderal Wiranto dekat dengan Presiden B.J. Habibie yang citranya juga ikut buruk. Lagi pula, beberapa daerah konflik dan aksi demonstrasi mahasiswa ditangani masih dengan cara-cara represif. Tak jarang berakhir dengan korban jiwa.

Citra negatif ini belum berubah sampai Abdurrahman Wahid menjadi presiden. Di era ini pembenahan organisasi TNI terus dilakukan seperti likuidasi Bakorstranas. Supremasi sipil atas militer dalam penyelenggaraan negara mulai muncul. Toh pandangan publik terhadap TNI masih buruk sebab militer ikut terseret dalam konflik Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR.

Beberapa Kasus Pelanggaran HAM oleh Militer

Tentara sebagaimana selalu diamanatkan sejarah perjuangan militer Indonesia adalah tentara rakyat. Filosofi ini diambil dari fakta kiprah TNI di seputar kelahiran Republik sekaligus kelahiran TNI. Semangat ini senantiasa ditularkan kepada segenap generasi TNI, sejak pendidikan sampai pengucapan janji prajurit. Sayangnya, bulan madu hubungan tentara dan rakyat yang dahulu menjadi kenyataan dan merupakan pemandangan sehari-hari makin tergerus usia.

Semakin hari kesan tentara berasal dari rakyat semakin pudar. Lebih dari itu, antara tentara dan rakyat menganga jurang dalam. Tentara dalam beberapa hal tak lagi membantu rakyat, malah mengorbankan rakyat. Lebih parah lagi melukai perasaan rakyat seperti yang sempat terekam dalam beberapa kasus pelanggaran hak asasi manusia. Kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia oleh TNI dan peringatannya 1997-2001 antara lain adalah sebagai berikut:

Pertama, penculikan aktivis April 1997-April 1999. Korban antara lain Desmond J Mahesa, Pius Lustrilanang, Andi Arif, Haryanto Taslam dan lain-lain.

Diselesaikan dengan cara TNI membentuk TPF, yang menyimpulkan telah terjadi kesalahan prosedur, yang bermula dari suatu perintah Pemimpin Kopasus untuk mengungkap sejumlah kegiatan radikal. Namun dalam pelaksanaannya telah terjadi tindakan yang melanggar kepatutan dengan menyekap korban. Solusinya Danjen. Kopasus Prabowo Subianto diberhentikan dari dinas militer, dan beberapa Anggota Kopasus dipenjaraserta dipecat.

Kedua, kasus penembakan mahasiswa Trisakti, Semanggi I dan II, Jakarta 13 November 1998 dan 24 September 1999. Dalam Kasus ini dibentuk Tim Pencari Fakta (TPF) Independen. Setelah bekerja menyimpulkan, ada dua kelompok prajurit yang melakukan penembakan membabi buta di sekitar Jl. Sudirman Jakarta. Penyelesaian kasus ini adalah diadilinya perwira dan bintara polisi maupun tentara yang terlibat. Hasilnya beberapa polisi dan tentara dipenjaraserta dipecat, Kapolda Metro Jaya Hamami Nata dicopot dari jabatannya, Pangdan Jaya Safrie Sjamsoeddin di mutasi.

Ketiga, pelanggaran HAM Aceh 1996-1999 yakni penahanan, penganiayaan dan pembunuhan di rumah Geudong, pembunuhan Tengku Bantaqiah, penembakan di Simpang KKA, pembunuhan dan penculikan di Idi Cut. DPR membentuk TPF tim ini menemukan banyak kerangka korban DOM, serta merekomendasikan agar Presiden Habibie berkunjung ke Aceh. Sebagai solusi dibentuk pengadilan koneksitas dan menjatuhkan vonis 8,5 – 10 tahun penjara kepada 24 anggota TNI dan seorang sipil. Selanjutnya TNI menghapus status daerah operasi militer (DOM) di Aceh, 7 Agustus 1998.

Keempat, pelanggaran hak asasi manusia Timor Timur 1999 terdiri dari serangan ke kediaman Uskup Belo, serangan ke kediaman Manuel Carascalo. KPP HAM Timtim mengeluarkan rekomendasi kepada jaksa agung untuk menyidik mantan Menhankam/Pangab Wiranto sehubungan dengan kasus pelanggaran HAM sebelum dan sesudah jajak pendapat di Timtim. Solusi pengadilan HAM Ad Hoc digelar di Jakarta dihadiri tersangka sejumlah perwira tinggi dan pejabat sipil. Akan tetapi, mantan Menhankam Wiranto hanya tampil sebagai saksi.

Kelima, kasus pembunuhan Ketua Presidium Dewan Papua Theys Hiyo Eluay, 10 November 2001. Dibentuk Komisi Penyelidik Nasional (KPN) yang akhirnya merekomendasikan 6 anggota TNI yang berasal dari Satgas X untuk disidik sebagai tersangka (Tim Litbang Kompas, 2002:304)

Penutup

Mencermati kiprah militer di negara-negara pretorian (negara didominasi militer) dalam bidang ekonomi, tentunya tak lepas dari pola bahwa keputusan-keputusan politik yang lahir dari suatu pemerintahan pasti akan mencerminkan kepentingan ekonomi dari para pemegang kekuasaan.

Keterlibatan militer dalam bidang ekonomi nyatanya memiliki dampak politik dan ekonomi yang luas. Sebuah laporan pernah menyatakan bahwa di Myanmar, Anda bisa mendapat apapun, uang, pekerjaan, bahkan perempuan. Namun dengan satu syarat, Anda harus seorang tentara. Demikian ujar seorang warga negara di kota Yangon mengomentari dominannya militer di negeri itu (Iswandi, 1998:291).

Kasus serupa juga terjadi di Thailand, negeri yang dikuasai para jenderal itu juga tak lepas dari eksekusi-eksekusi buruk akibat keterlibatan militer dalam bidang ekonomi. Jumlah anggaran militer yang membengkak, pembiayaan atas peralatan militer yang dananya sengaja di-mark-up oleh para perwira yang korup juga disebut-sebut sebagai salah satu biang masalah kacaunya politik ekonomi di negeri itu. Penyelewengan berbagai sektor ekonomi inilah yang mendorong munculnya kecaman rakyat terhadap politisi yang berkoalisi dengan perusahaan besar sebagai penyebab kacaunya perekonomian. Akhirnya Perdana Menteri Thailand, pada awal 1990-an menyerukan agar para perwira militer meninggalkan dunia perekonomian dan kembali ke barak, sebuah seruan yang kemudian mengundang reaksi keras dari para jenderal.

Di Cina keterlibatan militer dalam ekonomi juga sangat mencolok. Presiden Cina, Jiang Zemin melakukan seruan agar militer tidak berbisnis. Seruan itu ditujukan secara khusus kepada Tentara Pembebasan Rakyat (TPR), yang telah mendistorsi kehidupan ekonomi yang telah berlangsung puluhan tahun. Sebuah riset yang cukup mengejutkan, sehubungan keterlibatan militer dalam bidang ekonomi dan kaitannya dengan kasus-kasus korupsi telah dibuat oleh Hongkong Standard (Kompas 23 Maret 1998). Kasus-kasus pejabat yang diadili karena korupsi sepanjang tahun 1992-1997, tampak bahwa peringkat pejabat yang terkena kasus korupsi adalah dari pihak militer sebesar 31,4% (17.214 pejabat). Disusul kemudian pejabat pemerintah dan partai sebesar 29,4% (16.117 pejabat), para pejabat yang mengurus masalah ekonomi 24,3% (13.330 pejabat) dan terakhir adalah para pejabat parlemen sebesar 14,9% (atau sebanyak 8.144 pejabat).

Angkatan darat Cina telah mengelola tak kurang dari 15 ribu perusahaan yang menghasilkan pemasukan lebih kurang 10 miliar US dolar per tahun. Suatu jumlah yang luar biasa, untuk ukuran bisnis yang dikelola perwira militer. Seruan Presiden Jiang Zemin bermaksud agar Tentara Pembebasan Rakyat berbenah diri menjadi militer yang profesional.

Di Korea, negara telah berhasil memanfaatkan militer untuk kesuksesan bisnisnya. Di sana para mantan jenderal begitu mudah loncat ke dunia bisnis selepas purnabakti. Perusahaan besar semacam Daewoo, dibesarkan oleh para pensiunan angkatan bersenjata. Hal tersebut bukannya tidak berdampak sama sekali. Sebagaimana di Indonesia, keterlibatan militer di Korea telah menyebabkan diabaikannya kehidupan demokrasi, tindakan represif terhadap para aktivis prodemokrasi.

Efek negatif dari keterlibatan militer dalam bidang ekonomi, yang cukup nyata di berbagai negara termasuk Indonesia, telah mengakibatkan profesionalisme militer dibidangnya merosot. Indikasinya antara lain, banyaknya korban nyawa dalam setiap konflik yang menyangkut bidang politik dan ekonomi dalam pembangunan. Ketidak profesionalan tersebut juga muncul dalam bentuk kurang dihargainya perbedaan pendapat, persepsi tentang ideologi yang melihat pluralitas penerjemahan ideologi sebagai subversi, tidak loyal dan komunis. Dan dalam skala yang lebih luas, kekurangan profesionalan tersebut tercermin dari belum hilangnya karakter militer di Indonesia, sebagai militer pretorian, dengan segenap ciri politis, ideologis, ekonomis ataupun cara pandang terhadap kekuasaan.

Militer di Indonesia mestinya perlu belajar dari pengalaman tentara Cina. Keterlibatan mereka dalam bidang ekonomi, sebagaimana disinggung di atas, justru mendorong lahirnya para kapitalis yang berlindung di balik kekuasaan birokrasi mereka. Akibatnya militer di Cina banyak menuai kecemasan, sebagai biang kemerosotan ekonomi.

Di Indonesia, keterlibatan militer dalam bidang ekonomi belum banyak disoroti sebagai faktor penting yang menyebabkan distorsi pasar, rusaknya birokrasi, dan terbentuknya kultur masyarakat yang permisif terhadap korupsi dan kolusi. Dan yang tidak kalah penting adalah munculnya budaya kekerasan struktural yang seolah-olah telah menjadi metode penyelesaian konflik dalam kaitannya dengan bidang ekonomi.

Runtuhnya Orde Baru yang ditegakkan oleh Soeharto, telah menguak berbagai kasus yang selama 32 tahun dipendam. Berbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia, kekerasan struktural yang dilakukan oleh militer, yang merupakan refleksi dari bangkitnya kekuatan *neo-fisis* di Indonesia segera terbongkar. Banyak hujatan akhirnya ditujukan pada ABRI. Kita berharap Indonesia kedepan adalah Indonesia yang semakin demokratis baik dalam bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Kita pun juga sangat berharap TNI kita kedepan adalah TNI yang profesional dalam bidang pertahanan. Mampu mengemban fungsi sebagai *managers of violence* yang bertanggung jawab dan bermartabat.

Keluarnya Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI), telah membawa angin segar bagi berakhirnya bisnis militer di Indonesia yang sudah berjalan puluhan tahun. Sebab dalam Ketentuan Peralihan Pasal 76 (ayat 1) dengan jelas disebutkan bahwa dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak berlakunya undang-undang ini, Pemerintah harus mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI baik secara langsung maupun tidak langsung. Selanjutnya pada ayat (2) ditegaskan bahwa tata cara dan ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- Arif Yulianto, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orba*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.
- Bilveer Singh, *Dwifungsi ABRI: Asal-Usul, Aktualisasi, dan Implikasinya bagi Stabilitas dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, London: Cornell University Press, Fisrt published, 1978.
- Info Bank, Edisi November, No. 155/1992.
- Iswandi, *Bisnis Militer Orde Baru*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1998..
- Nasution, A.H., *Kekaryaannya ABRI*, Jakarta: Seruling Masa, 1971.
- Nasution, A.H., *Memenuhi Panggilan Tugas*, Jilid 8, Jakarta: Haji Masagung, Cetakan I, 1989.
- Nordlinger, Eric, *Politik dan Militer*, Jakarta: Rineka Cipta, Cetakan I, 1993.
- Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 1997/1998.
- Robison, Richard, *The Rise of Capital*, Allen & Unwin, Sydney: Fourth Impression, 1988.
- Samego, Indria, *Bila ABRI Menghendaki*, Bandung: Penerbit Mizan, 1998.
- Tim Litbang Kompas, *Indonesia Dalam Krisis 1997-2002*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.
- Tim Litbang Kompas, *Lorong Panjang Laporan Akhir Tahun 2001 Kompas*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta 2002.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2004, *Tentang Tentara Nasional Indonesia*, Bandung: Penerbit Permana.

EDUCATION AS A HUMAN RIGHT

Conceptual Challenges and Practical Concerns: A South African Experience¹

By Andre Keet

National Centre for Human Rights Education and Training/
South African Human Rights Commission

Abstract:

Dalam paper ini penulis memperlihatkan pengalaman Afrika Selatan sebagai sebuah negara demokratis yang mendasarkan diri kepada standar dan norma-norma hak asasi manusia (HAM), setelah sebelumnya jatuh dalam sistem politik yang menindas dan melanggar HAM. Sejak 1994 upaya membentuk sebuah negara HAM menjadi sebuah kesadaran Afrika Selatan. Pendidikan di Afrika Selatan menjadi salah agen penting untuk menanamkan arti penting penghormatan dan penegakan HAM. Dalam uraiannya penulis memaparkan tantangan yang dihadapi dari pendidikan sebagai sebuah hak asasi ataupun sebagai sebuah kebaikan publik di sana ketika memasuki era HAM.

Keywords: *human right, age of rights, education, resourcism*

Education in an Age of Rights (and Markets)

The genetic code of post-1994 South Africa bears, at least in theory, the designs of a conscious effort to create a human rights state. The first democratic elections in 1994 took place at a historical juncture that witnessed a worldwide preoccupation with human rights norms and human rights standards generation. Just in terms of sheer numbers and range, the business of rights enunciations has and continues to dominate the international agenda and relations amongst nations and peoples. Knowles (2004: 133) remarked that "nowadays the rhetoric of human rights seems to be just about universal" ... and has been "elevated to political correctness where a denial of them taints the innocent philosophical sceptic". In similar vein Ignatieff (2000: 1) describes the phenomenal development of human rights standards as the "rights revolution" whilst Fagan (2003:1) is of the opinion that "the doctrine of human rights has become the dominant moral doctrine for evaluating the moral status of the geo-political order". This doctrine is thought to

¹ Originally this paper was presented in the "World Conference on the Right to and Rights in Education," Netherlands, (Amsterdam-Tilburg-The Hague), 25-30 November 2004. It's published with permission by author.

“precede considerations of strict national sovereignty” (Fagan: *ibid*) and ‘regulates’ the relationships among nation states. In reflecting on these developments, Baxi (1997: 1) states:

No preceding century of human history has been privileged to witness such a range of rights enunciations as ours. Moreover, never before have we come to a situation in which the language of rights nearly replaces all other moral languages...Further, even as the alleged end of ideology is being proclaimed worldwide, a human rights socio-dialect emerges as the only ideology-in-the-making, enabling both legitimation and delegitimation of power and anticipatory critiques of human rights futures.

This “age of rights” formulated a relationship between education and human rights that has developed into such a commonsense discourse that the contemporary tensions embedded in it are rarely acknowledged or considered. This is evident in the work of key human rights and education commentators. Bernstein-Tarrow (1987) in *Human Rights and Education* explores this relationship from various conventional and legislative angles, but fails to move beyond viewing education as a conduit for human rights universals. A similar trajectory is evident in Hodgson’s (1998) monograph on *The Human Right to Education*. Likewise, Spring (1994: 158-170) presents human rights as an educational philosophy in its own right; guided by modified declarations and statements; and accompanied by a human rights education that is relegated and limited to provisions and articles in human rights instruments. This relationship between human rights and education has been configured with the “consummation” of human rights through the adoption of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) in 1948. On the one hand, the UDHR set the hubristic trend of human rights universals calling for their own legitimacy to be entrenched through education via a diplomatic command². On the other, the right to education was formulated as a precursor to its codification as legally binding provisions and standard setting guidelines in subsequent human rights instruments. These universals constructed an instrumentalist relationship between human rights and education and confined the purpose of education to the illumination of the international framework of human rights. Subsequently, the dominant *declarationist*³ mode of human rights education as represented in the work of Lohrenscheit (2002: 175) regards the UDHR as “a curriculum in 30

² The construction of human rights universals, including those related to human rights education, is an inter-governmental diplomatic process that is inevitably influenced by global political and economic arrangements.

³ I use this term to refer to the almost dogmatic belief that all human rights truths are generated and consummated within human rights instruments such as declarations, conventions and covenants. Human Rights Education, according to this understanding, focuses on transmitting the provisions in these instruments. The associated tendency I call *declarationism*.

steps or paragraphs". Spring (1994: 164) also succumb to this tendency by constructing a revised text of the UDHR for the purposes of a human rights education curriculum.

Education-as-a-human-right/Education-as-a-public-good

The rights-education relationship and its pedagogical implications are right-fully rooted in the notion of education-as-a-public-good and the role of education as a guarantor of all other rights (see Hodgson, 1998: 7-21). However, the much-anticipated conceptual and operational synergy between education-as-a-human-right and education-as-a-public-good has not materialized and is presently under severe strain. In a sobering assessment in *Education denied* Tomasevski (2003) provides a rationale for a "human rights approach" to education; highlights the "dominant global approach to education which denies that education is a human right"; and chronicles the "mobilization for change". Rescuing a faltering association between the notions of education-as-a-human-right and education-as-a-public-good internationally is one way of seeing Tomasevski's injunction. On a national level and closely tied to international patterns, the relationship between education-as-a-human-right and education-as-a-public-good in post 1994 South Africa can be explored through three main arguments. They are embryonic and tentative and invite a critical engagement with educational rights universals in the interest of contributing to social justice.

Firstly, the *conceptual identity*⁴ of education-as-a-human-right is closely tied to human rights universals, whilst the key constructions of the form, purpose and content of the right reside in an economic, political and social milieu that is dominated by the 'managerial' and 'human capital' discourse. The indexicality of the 'identity' and 'construction' of education-as-a-right thus manifests within an inconsistent framework that on the one hand purports to advance education as a right and at the same time redefines it as a commodity. The upshot of this paradox is that the conceptual identity of education-as-a-right has been aligned to the dominant managerial discourse that seems to negate the pedagogical underpinnings of education-as-a-public-good. Stated differently, the rights constructions of 'education' have not shielded it from commodification. This reflects a development that is in close comparison to what Ball (2003: 5) describes as "the global education reform 'package'" that is embedded in "three interrelated policy technologies; the market, managerialism and performativity". These technologies systematically erode

⁴ This is not to say that the existence and conceptual identity of the right to education is wholly determined by human rights universals though it might be true for certain legal philosophical positions.

the “public welfare tradition of educational provisioning” (ibid: 6) and this tendency is evident in the South African context through MacDonald and Pape’s (2002: 4) observation that “cost recovery has sunk its claws deep into the Bill of Rights”. The languages and technologies of rights and markets have thus come to exhibit a shared semiotic structure rooted in economism which allows governments and global agencies to increasingly invoke the rights language to deputize for the “human capital” discourse, adding to the incremental cutback of education-as-a-public-good. Essentially the inability of the rights language to prevent the commodification of education allows for the anti-pedagogical frameworks of global agencies to dominate the dialectical space of interplay between global educational narratives and the micro-politics of people’s struggles for education. It is therefore no surprise that educational rights, ironically, are presently much more in need of *rightification* than ratification.

Secondly, since the conceptual identity of education-as-a-right is almost wholly dependent on human rights universals it would inevitably suffer from *declarationism* (see footnote 1). The epistemological implication of *declarationism* is that the rights discourse is altogether reliant on a *diplomatic consensus theory of truth*⁵ or diplomatic regimes of knowledge. Such a conception of truth invariably provides for its own justificatory framework and a validation of its own weaknesses by screening out the lived experiences of the supposed rights beneficiaries. This tendency undermines the conception of education-as-a-public-good since preferentiality is given to the rights-codification of education with its own regulatory limitations. Basic human needs are translated into rights which in turn are codified in legal provisions⁶ but neither of these mutations of needs has served the conceptual and practical construction of education-as-a-public good. Instead, what has happened can be described as the ‘overproduction’⁷ of normative educational rights and standards (with limited impact). In many instances these rights constructions are erroneously equated with rights delivery. Education systems are thus inadequately assessed within a framework of narrow, technocratic and legalistic benchmarking with an inordinate emphasis on ‘rights-compliance’. The ‘overproduction’ of educational rights universals provided fertile grounds for *declarationism* to flourish with a number of far-reaching implications that include the unilateral and de-contextualised construction of, for instance, the identities of refugees, women and children. Moreover, *declarationism* is the most influential factor in the development

⁵ Certainly, epistemological critiques and constructions are much more complex than reflected here. However human rights universals do generate, at least for the purposes of human rights instruments, their own truth claims based on a vague acceptance of “international consensus” through diplomatic and political processes.

⁶ See Hamilton (2003: 2-11) on the Political philosophy of needs arguing in favour of a particular conception of ‘needs’ rather than ‘rights’

⁷ See Baxi (2002: 67-71) on the ‘overproduction of human rights’ metaphor.

of a wide-spread, uncritical and romantic stance towards the dominant educational rights language.

Thirdly, "education-as-a-human-right" is articulated in relation to the syndrome of *resourcism*. *Resourcism* is, on the one hand, that unfailing and reactive response that view rights delivery as wholly determined by the availability or non-availability of resources...most often financial resources. On the other hand, it refers to ways in which concepts like 'equity' and 'education' are constructed and deconstructed on the basis of a single-factor analysis namely 'resources'. This tendency provides an easily available smokescreen for non-delivery because it is itself codified within human rights standards as a guiding principle and has opened up the possibility of rendering the rights language sterile and impotent. Human rights standards are thus composed within a framework that provides a solid basis for justifying rather than sanctioning failure, non-delivery and human rights violations. Conceptions of educational rights as a public good will counter 'resourcism' and challenge the built-in pardons for educational rights violations as articulated within the rights framework. Though resources are important dimensions of educational rights this paper cautions against 'resourcism' as an excuse for non-delivery and as the sole basis for educational rights analysis.

The South African experience

The above conceptual concerns provide a particular lens for analyzing education in South Africa since education-as-a-right seems to be leaning away from education-as-a-public-good. South Africa is no exception to global trends with respect to the challenges of access, quality and non-discrimination as evidenced by several research studies including those that are referenced here. One thousand two hundred children who recently participated in the South African Child Rights Survey conducted by Save the Children-Sweden identified education as fourth in a hierarchy of 9 rights that were most often violated in their lives (Save the Children Sweden 2002: 9), indicating that educational rights constructions are very limited in responding to the needs of communities. These rights constructions, especially in declarationist form, not only articulate 'education' in particular ways but also redefine educational practice and governance independent of its context and at the same time provide the policy basis for introducing cost-recovery mechanisms in basic education. The basic tenets for the commodification of education are thus in place and this shift is justified on the basis of 'resourcism'.

Whilst there has been a massive increase in net enrolment rates⁸ for Basic Education in South Africa under the transformative education policy agenda of

⁸ Net enrolment rates refers to the number of enrolled learners of a particular age group (e.g. 7 to 13 years for primary schools) divided by the total population of that same age cohort.

the National Department of Education (from 92% in 1991 to 97% in 2001 (DoE, 2003a:15)), there is also a growing body of research evidence which indicates that several thousand learners in poor communities still face intractable barriers that block access to basic education. These barriers include the costs of school fees and other 'hidden costs' of education such as uniforms, learning materials and transport (Education Rights Project⁹; Global Campaign for Education¹⁰; SAHRC, 2002 and 2003 3rd and 4th Economic and Social Rights Reports; and DoE, 2003a). The cost-recovery syndrome, so closely related to *resourcism*, has thus permeated educational provisioning and alternatives are required to halt its detrimental effects on access to quality education and the enjoyment of other rights.

The major quantitative studies undertaken by the DoE as part of its ongoing efforts to expand the provision of basic education in South African public schools, (DoE School Register of Needs Survey, 1996 and 2001; Review of School Funding Report, 2003a) indicate that increased access has been accompanied by an improvement in the basic infrastructural provision for poor schools. However, the DoE acknowledges that the effect is minimised by the increase in poverty in these school communities. (DoE 2003a: 78). Thus, it is unsurprising that research evidence indicates that learners in poor communities that do obtain access receive a basic education that makes little qualitative difference to their lives resulting in high repetition rates, high 'drop-out' rates and increased joblessness amongst school-leavers. (Save the Children, 2002: 9).

The state of affairs on education as a multi-faceted right in South Africa has certainly improved since 1994 though the experiences of many poor communities in South Africa point to fundamental limitations. The limitations of education-as-a-right are exposed in its failure to prevent the commodification of education; its declarationist conceptual identity; and its inclination towards *resourcism*. The assumption that education-as-a-human-right and education-as-a-public-good are conceptually linked is not sustained by evidence in South Africa and elsewhere and this link should not be regarded as preconceived or defined as 'natural' within the rights discourse. Instead, there are convincing pointers that the rights language is too easily assimilated into and employed within the 'human capital' and 'commodification' discourses in stark contradiction to the notion of education-as-a-public-good.

⁹ See www.erp.org.za. The Education Rights Project (ERP) is a research project of Wits-EPU.

¹⁰ The Global Campaign for Education (GCE) is a network of civil society organisations that campaign for free basic education and that monitor progress and lobby government on the 'Education for All' agreements and on national priorities for education.

For many people, communities and societies worldwide for whom the enjoyment of education-as-a-human-right remains elusive, the hegemonic rights language carries a number of conceptual and practical limitations if measured against the notions of social, economic and environmental justice. This state of affairs came about because of what Baxi (2002: 133) describes as the emerging paradigm of "trade-related and market-friendly human rights". Perhaps it is time to redirect our energies towards contributing to a *critical human rights discourse* in response to the limitations of mainstream constructions of human rights.

REFERENCES

- Berstein-Tarrow, N. (1987). *Human rights and education*. Oxford: Pergamon.
- Ball, S.J. (2003). The State, performativity and authenticity. Kenton-SACHES Conference, South Africa, October-November 2003.
- Baxi, U. (1997). The promise of the third millennium. In Andreopoulos, G.J. and Claude, R.P. (Eds). *Human rights education for the 21st century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Baxi, U. (2002). *The future of human rights*. New Delhi: Oxford University Press.
- Department of Education. (2000). *Education for All. The South African Assessment Report*. Pretoria: Government Printers.
- Department of Education, (2003a). *A review of the financing, resourcing and costs of education in public schools*. Pretoria: Government Printers.
- Department of Education, (2003b). *Plan of Action: Improving access to free and quality basic education for all*. Pretoria: Government Printers.
- Department of Education. (2000a). *School Register of Needs Brochure*. Pretoria: Government Printers.
- Department of Education, (2000b). *Education for all (EFA): Assessment Report* <http://education.pwv.gov.za>
- Department of Education. (1999). *National Norms and Standards for School Funding*. Pretoria: Government Printers.
- Department of Education. (1996a). *South African Schools Act 84 of 1996*. Pretoria: Government Printers.
- Department of Education. (1996b). *School Register of Needs Survey*. Pretoria: Gov-

ernment Printers.

- Fagan, A. *Human Rights?* (2003). 23 April 2003. <http://www.utm.edu/research/iep/h/hum-rts.htm>.
- Hamilton, L. (2003), *The political philosophy of needs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hodgson, D. (1998). *The human right to education*. Aldershot: Dartmouth.
- Ignatieff, M. (2000). *The rights revolution*. Toronto: Anansi Press.
- Jansen, J.D. (2004). *Conference Proceedings; Human Rights and Democracy Education in the Curriculum: Challenges and Contestations*, 29-31 March 2004, The Electoral Institute of Southern Africa, the South African Human Rights Commission and the National Department of Education: Johannesburg, South Africa.
- Knowles, D. (2004). *Political philosophy*. London: Routledge.
- Lorenscheit, C. (2002). International approaches in human rights education. *International Review of Education*, 48 (3-4): 173-185
- McDonald, D.A. and Pape, J. (2002). *Cost recovery and the crisis of service delivery in South Africa*. London: Zed Books.
- Save the Children Sweden. (2002). *Childs Rights Survey in South Africa*.
- Spring, J. (1994). *Wheels in the head: Educational philosophies of authority, freedom and culture from Socrates to human rights*. New York: McGraw-Hill.
- Tomasevski, K. (2003). *Education denied*. London: Zed Books.

PERLINDUNGAN ANAK DI INDONESIA SEBAGAI PERWUJUDAN HAM DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh: Eny Kusdarini

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

The protection of children in Indonesia is part of realization of Human Rights, because Human Rights is not merely belong to adult people. So, the law scheme of Human Rights protection should be aimed to children too. It is supported by the fact that United Nation on Human Right Declaration which some of them were aimed to children.

In Indonesia, the children protection was stated in amendment of Constitution 1945. Indonesian government is a member of International Convention on Children Right and have ratified this convention by President Decree No. 36 Year 1990. After ratifying this convention, Indonesia Government was subjected to implementing by making regulations and policies appropriate to this convention.

In the time of issuing of decentralization by the Bill on Regional Governmental No. 22 Year 1999 which be revised by the Bill on Regional Governmental No 32 Year 2004, the implication of conducting on Children Protection includes children welfare is obligation of central, province, local government, as well as all elements of society, includes children parent. It should be conducted because the placement of local autonomy put on regency or city government.

Kata Kunci: *perlindungan anak, hak anak, otonomi daerah*

Pendahuluan

Kita sadari bahwa anak merupakan bagian yang sangat penting dalam keberlanjutan suatu bangsa. Anak tidak saja dipandang dalam kaidah agama, tetapi di dalam implementasinya anak merupakan sumber daya manusia bagi pembangunan suatu bangsa, penentu masa depan dan penerus generasi. Berbagai pertemuan tingkat dunia yang bertujuan untuk melakukan perlindungan terhadap hak-hak anak sudah banyak dilakukan, seperti *Word Summit for Children*; *United Nation General Assembly for Special Session*; Sidang-sidang Komisi Hak Anak PBB; *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi Hak-Hak Anak) dan lain sebagainya. Pertemuan-pertemuan tingkat dunia ini dimaksudkan untuk memberikan masa depan yang lebih baik terhadap anak-anak di seluruh dunia, selain konvensi-konvensi yang juga menyentuh anak seperti Hak Asasi Manusia (*Declarations of Human Rights* tahun 1948) dan Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita.

Indonesia sebagai salah satu peserta konvensi, telah meratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak yang diadakan tahun 1990 dengan KEPPRES No. 36 Tahun 1990, sehingga negara telah terikat untuk melaksanakan konvensi tersebut (Sunaryati Hartono, 1991: 155). Setelah Negara Indonesia melakukan ratifikasi terhadap Konvensi Hak-Hak Anak, negara berkewajiban untuk membuat perundang-undangan dan mengharmonisasikan semua perangkat kebijakan-kebijakan pemerintah serta mengimplementasikan konvensi hak-hak anak, sehingga dapat memperkuat semakin pentingnya kedudukan anak (RIP-KPA Tahun 2001-2005). Di antara peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah untuk menindaklanjuti ratifikasi tersebut adalah: dikeluarkannya Pasal 28 B ayat 2 tentang perlindungan anak dalam amandemen kedua UUD 1945; UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak; UU No. 20 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 138/1973 tentang Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja; UU No. 1 Tahun 2000 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 182/1999 tentang Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak serta UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak beserta peraturan pelaksanaannya.

Kepentingan untuk terlibat dalam berbagai percaturan global mengenai anak ini bukan semata-mata mengikuti tuntutan internasional, akan tetapi lebih pada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan anak sebagai wujud dari hak asasi manusia agar anak-anak Indonesia dapat mencapai kualitas hidup yang optimal dan terlindungi dari berbagai tindakan diskriminasi, kekerasan, penyalahgunaan, dan penelantaran yang mengancam kelangsungan hidup dan tumbuh kembangnya.

Tulisan berikut akan mencoba untuk memaparkan tentang Perlindungan anak sebagai perwujudan hak asasi manusia, Pengaturan perlindungan anak dalam amandemen UUD 1945 beserta UU Perlindungan Anak dan Implikasi pelaksanaan perlindungan anak di era Otonomi Daerah.

Perlindungan Anak Sebagai Perwujudan Hak Asasi Manusia

Perlindungan anak yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia tidak terlepas dari konsekuensi-konsekuensi keikutsertaan pemerintah Indonesia dalam konvensi-konvensi internasional yang membahas tentang hak asasi manusia, termasuk di dalamnya Konvensi Hak-Hak anak yang telah disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 20 November 1989. Mukadimah Konvensi Hak-Hak Anak menyebutkan bahwa PBB dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia dan dalam Perjanjian-Perjanjian Internasional Hak-Hak Asasi Manusia telah menyatakan dan menyetujui bahwa setiap orang berhak atas seluruh hak dan kemerdekaan yang dinyatakan di dalamnya, tanpa perbedaan dalam bentuk apapun seperti perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik

dan pandangan lain, asal usul bangsa dan sosial, harta kekayaan, kelahiran dan status lainnya. Mengingat HAM, Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menyatakan bahwa masa kanak-kanak berhak memperoleh pemeliharaan dan bantuan khusus. Oleh karena itu keluarga sebagai kelompok inti dari masyarakat dan sebagai lingkungan yang alami bagi pertumbuhan dan kesejahteraan seluruh anggotanya dan khususnya anak-anak, hendaknya diberi perlindungan serta bantuan yang diperlukan sehingga keluarga mampu mengemban tanggung jawabnya dalam masyarakat. Di samping itu menyadari bahwa anak, demi pengembangan kepribadiannya secara utuh dan harmonis hendaknya tumbuh kembang dalam suatu lingkungan keluarga, yang bahagia, penuh kasih sayang dan pengertian. Untuk itu anak harus sepenuhnya dipersiapkan agar dapat menghayati kehidupan pribadi dalam masyarakat dan dibesarkan dalam semangat cita-cita perdamaian, bermartabat, tenggang rasa, kemerdekaan, kesetaraan, dan kesetiakawanan (lihat Mukadimah Konvensi Hak-Hak Anak).

Konvensi Hak-Hak Anak menyatakan bahwa negara-negara peserta konvensi akan berupaya untuk menjamin adanya perlindungan dan perawatan sedemikian rupa yang diperlukan untuk kesejahteraan anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban orang tua anak, walinya yang sah atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab atas anak yang bersangkutan, dan untuk maksud ini negara-negara peserta akan mengambil semua tindakan pengaturan dan administratif yang layak. Negara-negara peserta akan menjamin bahwa lembaga-lembaga, instansi-instansi dan fasilitas-fasilitas yang bertanggungjawab atas pemeliharaan dan perlindungan anak, akan menyesuaikan diri dengan norma-norma yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, terutama dalam bidang keselamatan, kesehatan, baik dalam jumlah dan keserasian petugas mereka, begitu pula pengawasan yang berwenang (ketentuan Pasal 3 ayat 2 Konvensi Hak-Hak Anak).

Dengan demikian sebetulnya kebijakan mengenai kesejahteraan dan perlindungan anak ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hak asasi manusia. Hal ini dapat kita pahami mengingat bahwa hak asasi manusia tidak hanya dimiliki atau harus dimiliki oleh orang dewasa saja. Melainkan dimiliki juga dan harus diberikan juga pada setiap orang termasuk anak-anak, bahkan termasuk juga untuk anak yang masih berada dalam kandungan (Pasal 1 ayat 1 UU Perlindungan Anak). Oleh karena itu ketentuan-ketentuan yang mengakui tentang hak asasi manusia mestinya juga diberlakukan untuk anak-anak, apalagi sudah kita ketahui bersama bahwa anak-anak inilah nantinya yang akan mewarisi kehidupan suatu bangsa. Dapat dikatakan bahwa anak-anaklah yang nantinya menggantikan posisi orang-orang dewasa untuk melanjutkan kehidupan suatu bangsa. Trias Setiawati (dalam Jurnal UNISIA No. 44/XXV/I/2002 : 96) menyatakan bahwa sebetulnya secara khusus Deklarasi PBB tentang HAM mempunyai sasaran perlindungan bagi:

1. Kanak-kanak;
2. Kaum perempuan;

3. Kaum pekerja;
4. Minoritas;
5. Penyandang Cacat;
6. Penduduk asli dan suku terbelakang;
7. Tersangka, tahanan dan tawanan;
8. Budak;
9. Korban kejahatan;
10. Pengungsi;
11. Mereka yang tidak berkewarganegaraan.

Pemikiran mengenai perlindungan anak sebagai perwujudan dari hak asasi manusia ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Bambang Sutiyoso dalam tulisannya "Konsepsi Hak Asasi Manusia dan Implementasinya di Indonesia", yang menyatakan bahwa pada hakekatnya hak asasi manusia merupakan hak kodrati yang secara inheren melekat dalam setiap diri manusia sejak lahir. Pengertian ini mengandung arti bahwa HAM merupakan karunia Allah Yang Maha Pencipta kepada hamba-Nya. Mengingat HAM itu adalah karunia Allah, maka tidak ada badan apapun yang dapat mencabut hak itu dari tangan pemiliknya. Demikian juga tidak seorangpun diperkenankan untuk merampasnya, serta tidak ada kekuasaan apapun yang boleh membelenggunya (Jurnal UNISIA No. 44/XXV/I/2002: 84).

Sebetulnya kalau kita lihat perlindungan anak itu merupakan bagian dari usaha kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang dimulai sejak manusia itu lahir sampai meninggal dunia yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai konsekuensi dari konsepsi negara kesejahteraan yang dianut oleh negara Indonesia seperti termuat di dalam pokok-pokok pikiran yang dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945, yang menyatakan bahwa :

1. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat;
3. Negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan;
4. Negara berdasar atas Ketuhanan Yang maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Pengaturan Perlindungan Anak Dalam Amandemen UUD 1945 dan UU Perlindungan Anak

Di dalam UUD 1945 sebagai suatu hukum dasar, perlindungan anak mulai dicantumkan sejak amandemen kedua dan dimuat dalam Pasal 28 B ayat 2 yang

menyatakan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Gagasan tentang perlunya dilakukan amandemen, dilatarbelakangi kenyataan bahwa selama berlakunya UUD 1945 ternyata di Indonesia tidak ada demokrasi kecuali yang sifatnya formalitas. Semua lembaga dan proses demokrasi diatur sedemikian rupa melalui prosedur formal yang sebenarnya tidak demokratis. Keadaan demikian mengakibatkan di antaranya tujuan utama adanya konstitusi yakni menegakkan HAM dan pembatasan kekuasaan tidak terpenuhi. Pelanggaran HAM dan tidak terkontrolnya kekuasaan yang terus menerus eksessif terjadi secara besar-besaran di negara yang jelas-jelas menyatakan menganut sistem konstitusional ini.

Di lihat dari segi isi, UUD 1945 hasil amandemen ternyata menampung banyak hal yang sebenarnya tidak perlu dijadikan isi konstitusi karena berada di luar lingkup substansi konstitusi, akan tetapi di dalam substansi isi pengaturan mengenai HAM lebih memadai dibandingkan dengan pengaturan mengenai HAM sebelum diadakan amandemen. Ada beberapa pasal yang mengatur tentang hak asasi manusia didalam UUD 1945 yang telah diamandemen tersebut yang menjadi dasar hukum dan pertimbangan dari dikeluarkannya UU Perlindungan Anak, yaitu Pasal 20, Pasal 20 A ayat (1), Pasal 21, Pasal 28 B ayat (2), dan Pasal 34.

Di dalam Pasal 2 UU Perlindungan Anak, dinyatakan bahwa asas dari penyelenggaraan perlindungan, adalah Pancasila dan UUD 1945 serta prinsip-prinsip dasar Konvensi Hak-Hak Anak yang meliputi :

- a. Non diskriminasi;
- b. Kepentingan yang terbaik bagi anak;
- c. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, serta;
- d. Penghargaan terhadap pendapat anak

Adapun tujuan dari perlindungan anak adalah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera (Pasal 3 UU Perlindungan Anak).

UU Perlindungan anak, selain mengatur tentang hak-hak anak, juga mengatur tentang kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh seorang anak. Adapun hak-hak anak diatur dalam ketentuan Pasal 4 sampai dengan Pasal 18. Sedangkan kewajiban anak diatur didalam ketentuan Pasal 19.

Hak-hak anak yang dilindungi oleh UU Perlindungan Anak tersebut antara lain adalah:

- a. Hak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi;

- b. Hak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan;
- c. Hak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua;
- d. Hak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri, apabila orang tua karena sesuatu sebab tidak dapat menjamin tumbuh kembang anak atau anak dalam keadaan terlantar maka anak tersebut berhak diasuh atau diangkat sebagai anak asuh atau anak angkat oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial;
- f. Hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka perkembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya, khusus bagi anak penyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus;
- g. Hak untuk menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan diri sesuai nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan;
- h. Hak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak sebaya, bermain, berekreasi, berkreasi sesuai dengan minat bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri;
- i. Anak cacat berhak untuk memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial;
- j. Hak untuk mendapatkan perlindungan dari perlakuan diskriminasi, eksploitasi baik ekonomi maupun seksual, penelantaran, kekejaman, kekerasan dan penganiayaan, ketidakadilan, dan perlakuan salah lainnya;
- k. Hak untuk diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir;
- l. Hak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik, pelibatan dalam sengketa bersenjata, pelibatan dalam kerusuhan sosial, pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan, pelibatan dalam peperangan;
- m. Hak untuk memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuan hukuman yang tidak manusiawi, penangkapan, penahanan, atau tindak pidana penjara anak hanya dilakukan apabila sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir
- n. Hak untuk dirahasiakan bagi anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau anak yang berhadapan dengan hukum;

- o. Hak untuk mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya bagi anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana.
- p. Anak yang dirampas kebebasannya, berhak untuk :
 - 1) Mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa;
 - 2) Memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku, dan
 - 3) Membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang obyektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum;

Sedangkan kewajiban anak diatur di dalam ketentuan Pasal 19 UU Perlindungan anak. Adapun kewajiban anak yang tertuang di dalam pasal tersebut, antara lain adalah anak diwajibkan untuk :

- a. Menghormati orang tua, wali, dan guru;
- b. Mencintai keluarga, masyarakat, dan menyayangi teman;
- c. Mencintai tanah air, bangsa, dan negara;
- d. Menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya; dan
- e. Melaksanakan etika dan akhlak yang mulia.

Mengingat seorang anak adalah orang yang belum dewasa, maka seharusnya pelaksanaan kewajiban yang harus dipenuhinya diarahkan oleh orang-orang yang sudah dewasa baik yang berasal dari lingkungan keluarganya, lingkungan masyarakat di sekitarnya dan juga merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan sarana dan prasarana dalam rangka mendidik anak agar mereka dapat melaksanakan kewajiban yang dibebankan kepadanya sebaik mungkin.

Kewajiban dan tanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak, berdasarkan ketentuan Pasal 20 UU Perlindungan Anak ada ditangan negara, pemerintah, masyarakat dan orang tua anak. Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati dan menjamin hak asasi setiap anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental anak. Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab pula untuk memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Didalam kegiatan perlindungan anak ini, diwajibkan juga untuk menjamin perlindungan, pemeliharaan, kesejahteraan anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban orang tua, wali, atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap anak. Menjadi tugas negara dan pemerintah pula untuk mengawasi kegiatan penyelenggaraan dan perlindungan anak.

Adapun kewajiban dan tanggung jawab masyarakat terhadap perlindungan anak dilaksanakan melalui kegiatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Sedangkan orang tua berkewajiban untuk :

- a. Mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak;
- b. Menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya; dan
- c. Mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak;

Apabila orang tua tidak ada atau tidak diketahui keberadaannya, atau karena suatu sebab tidak dapat melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya, maka kewajiban dan tanggung jawab tersebut dapat beralih pada keluarga yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Arif Gosita (1985: 18), menyatakan bahwa perlindungan anak termasuk kesejahteraan anak merupakan suatu bidang pembangunan nasional karena hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, sehingga mengabaikan perlindungan anak tidak akan memantapkan pembangunan nasional. Akibat tidak adanya perlindungan anak akan menimbulkan berbagai permasalahan sosial yang dapat mengganggu ketertiban, keamanan dan pembangunan nasional.

Pelaksanaan Perlindungan Anak di Era Otonomi Daerah

Pada saat diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, kewajiban pemerintah untuk melindungi dan mensejahterakan warga negaranya dilakukan oleh pemerintah pusat, yang kemudian dibagi dengan pemerintah daerah. Hal ini harus dilakukan mengingat berdasarkan ketentuan UU tersebut titik berat otonomi daerah ada di Kabupaten/Kota. Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggung jawaban itu sendiri ada dua unsur : **Pertama**, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. **Kedua**, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian, pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang dapat membangkitkan otonomitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya (1998: 93). Sementara itu Josef Riwo Kaho (1997: 9) menyatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi yang diwujudkan dalam otonomi daerah akan membawa efektifitas dalam pemerintahan, sebab wilayah Negara itu pada umumnya terdiri dari pelbagai satuan daerah yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna, adat istiadat, kehidupan ekonomi, dialek/bahasa, tingkat pendidikan/ pengajaran, dan sebagainya).

Pada konsideran UU No. 32 Tahun 2004, di antaranya dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya

kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing. Di samping itu efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan system penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh karena itu pelaksanaan kebijakan perlindungan anak yang di dalamnya terkandung juga kesejahteraan anak, harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom di bantu oleh unsur-unsur masyarakat luas seperti organisasi masyarakat, organisasi sosial, lembaga swadaya masyarakat maupun unsur-unsur masyarakat lainnya.

Pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Ayat (2) dari Pasal tersebut menyatakan bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (4) dari pasal tersebut menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya. Memang di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada ketentuan secara khusus yang mengatur tentang urusan-urusan pemerintahan yang secara khusus berkaitan dengan masalah perlindungan anak. Namun demikian sewaktu berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai salah satu dasar hukum dari berlaku UU 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, masalah perlindungan anak menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Departemen Sosial bersama-sama Kementerian Pemberdayaan Perempuan.

Dikarenakan sampai saat ini peraturan pelaksanaan dari UU No. 32 Tahun 2004 dan tidak adanya kejelasan mengenai tanggung jawab di dalam pelaksanaan perlindungan anak, maka di dalam era otonomi daerah berdasarkan ketentuan UU No. 32 tahun 2004 yang diarahkan untuk salah satunya untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, maka untuk menindaklanjuti usaha perlindungan anak sebagai salah satu perwujudan Hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan Pasal 28 B UUD 1945, pemerintah pusat, pemerintah daerah Propinsi maupun pemerintah daerah Kabupaten/Kota berkewajiban untuk bersama-sama melakukan usaha perlindungan terhadap anak-anak Indonesia. Hal ini dikarenakan, di samping bahwa perlindungan anak merupakan perwujudan dari perlindungan HAM, juga bahwa kebijakan otonomi daerah saat ini memang diharapkan untuk lebih mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Di dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan perlindungan anak, pemerintah pusat yang dalam hal ini dilakukan oleh Departemen Sosial bersama-sama Kementerian Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia telah menggariskan beberapa kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan kesejahteraan dan perlindungan anak, yang dituangkan dalam RIP-KPA Tahun 2001-2005. Misi dari kebijakan pembangunan kesejahteraan dan perlindungan anak tersebut adalah untuk:

- a. Meningkatkan pemenuhan perlindungan dan penghargaan pada hak-hak anak dalam rangka mencapai kesejahteraan dan perlindungan terhadap anak-anak;
- b. Meningkatkan kualitas keluarga agar mampu melaksanakan tugas-tugasnya dalam mencapai tingkat kesejahteraan dan perlindungan anak;
- c. Meningkatkan kualitas yang mendukung kesejahteraan dan perlindungan anak baik dalam aspek fisik, tataran nilai, kebijakan maupun dukungan antar masyarakat;
- d. Meningkatkan kemampuan lembaga pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan program pembangunan kesejahteraan dan perlindungan anak.

Adapun tujuan dari dibuatnya kerangka kebijakan pembangunan kesejahteraan dan perlindungan anak oleh pemerintah pusat dibedakan antara tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dari kebijakan kesejahteraan dan perlindungan anak adalah untuk memenuhi, melindungi, menghargai hak-hak anak untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik. Tujuan khusus, sebagaimana termuat dalam RIP-KPA Tahun 2001-2001 adalah untuk :

- a. Memberikan rujukan strategis kepada para pelaku kebijakan baik di pusat, propinsi, dan kabupaten/kota, baik institusi pemerintah, maupun non pemerintah, organisasi profesi, LSM, serta para individu pemerhati anak, untuk meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan anak agar lebih terarah, menyeluruh dan terpadu;
- b. Meningkatkan ketercapaian aspek-aspek yang termasuk ketentuan umum dalam mendukung terpenuhinya hak-hak anak yang mencakup :
 - 1) Lingkungan fisik yang kondusif bagi pengembangan kualitas kesejahteraan dan perlindungan anak;
 - 2) Nilai-nilai budaya yang kondusif bagi pengembangan kualitas, kesejahteraan, dan perlindungan anak;
 - 3) Kebijakan berdasarkan konvensi hak-hak anak yang kondusif bagi kesejahteraan dan perlindungan anak;
 - 4) Masyarakat yang sadar agar lebih tanggap dan peka dalam menggali sumber daya yang dimilikinya untuk kesejahteraan dan perlindungan anak;
 - 5) Sistem dan mekanisme kerja yang sistematis dalam upaya kesejahteraan dan perlindungan anak;

- 6) Sumber daya manusia yang handal dalam mengelola dan memantau perkembangan program;
 - 7) Jaringan kerja yang efektif dan kondusif antar berbagai sektor dan unsur di masyarakat;
 - 8) Pembagian peran yang strategis antara lembaga pemerintah nasional, propinsi, kabupaten/kota, dan pelaku lainnya.
- c. Meningkatkan pemenuhan hak-hak sipil dan kebebasan sebagai manifes pertama hak anak sebagai manusia yang mencakup :
- 1) Nama, status kewarganegaraan, identitas penduduk, dan akta kelahiran;
 - 2) Kebebasan dalam berekspresi, berpikir, berhati nurani, memeluk agama, berserikat, akses terhadap informasi yang layak baik melalui jalur organisasi pemerintah, roganisasi masyarakat, maupun organisasi yang dibentuk oleh mereka sendiri;
 - 3) Perlindungan atas kehidupan pribadi;
 - 4) Tidak menjadi subyek penyiksaan, hukum yang kejam, penjara seumur hidup, penahanan semena-mena, dan perampasan kebebasan.
- d. Meningkatkan kualitas keluarga atau pengasuhan alternatif dalam kesejahteraan dan perlindungan anak yang mencakup :
- 1) Bimbingan orang tua berdasarkan minat, bakat, potensi, dan perkembangan kemampuannya;
 - 2) Bersatu dan tinggal bersama keluarga;
 - 3) Adopsi sesuai aturan untuk kepentingan terbaik anak;
 - 4) Perawatan rehabilitasi bagi yang memerlukan.
- e. Meningkatkan pemenuhan kesehatan dasar dan kesejahteraan untuk menunjang kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak secara wajar, yang mencakup :
- 1) Kelangsungan hidup dan tumbuh kembang;
 - 2) Kesehatan dan mencapai standar kehidupan yang memadai;
 - 3) Jaminan sosial, pelayanan, dan fasilitas perawatan anak
- f. Memberikan pendidikan waktu luang dan kegiatan budaya bagi semua anak, yang mencakup :
- 1) Pendidikan, bimbingan, dan pelatihan ketrampilan kerja;
 - 2) Pemanfaatan waktu luang dengan berbagai kegiatan, rekreasi, dan kebudayaan.
- g. Meningkatkan perlindungan dari diskriminasi, tindak kekerasan, dan penelantaran terhadap anak dan perlindungan terhadap anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus yang mencakup :
- 1) Terlindungi dari diskriminasi;
 - 2) Terlindungi dari tindak kekerasan;

- 3) Terlindungi dari penelantaran;
- 4) Terlindungi dari situasi darurat, eksploitasi, konflik dengan hukum, dan kelompok minoritas.

Penutup

Perlindungan anak merupakan suatu upaya yang sangat dibutuhkan, mengingat anak merupakan generasi penerus bangsa dan sumber daya yang vital bagi pembangunan suatu bangsa karena di tangan anak-anak yang berkualitaslah akan tercipta suatu bangsa yang berkualitas. Dunia internasional juga telah menyadari akan pentingnya perlindungan anak yang dituangkan dalam konvensi hak-hak anak sedunia yang telah dicanangkan dan disetujui oleh Majelis Umum PBB pada akhir tahun 1989. Sebagai suatu negara yang ikut menandatangani konvensi internasional mengenai hak-hak anak, maka pemerintah Indonesia terikat untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konvensi. Untuk itu di dalam amandemen UUD 1945, MPR telah memasukkan suatu pasal yang berkaitan dengan perlindungan anak yaitu ketentuan yang dimuat secara tegas di dalam pasal 28 B, dan kemudian dijabarkan dalam suatu UU No. 23 Tahun 2002 yang kita kenal dengan UU Perlindungan anak.

Untuk menindaklanjuti kewajiban pemerintah dalam usaha perlindungan anak sebagaimana diamanatkan di dalam konvensi hak-hak anak dan juga pasal 28 B UUD 1945 beserta UU Perlindungan anak pemerintah merumuskan Rencana Aksi Nasional Perlindungan Anak. Pedoman dari Rencana Aksi Nasional tersebut dituangkan dalam RIP-KPA yang dibuat oleh Menteri Sosial bersama-sama Kementerian Pemberdayaan Perempuan. RIP-KPA merupakan pedoman di dalam pelaksanaan Pembangunan Kesejahteraan dan Perlindungan Anak yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah propinsi maupun pemerintah Kabupaten/Kota beserta institusi-institusi lain yang berada dimasyarakat yang bergerak dan tergerak untuk menangani masalah-masalah yang ada di dalam perlindungan anak, karena memang pada era otonomi daerah saat ini sebagaimana telah diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah saling berhubungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arif Gosita, 1985, *Masalah Perlindungan Anak*, Akademika Pressindo, Jakarta
- Josef Riwu Kaho, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, cetakan keempat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- _____, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia*, Gamma Media, Yogyakarta
- _____, 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta
- Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung
- _____, UU RI No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI, Jakarta
- _____, UU RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Citra Umbara, Bandung
- _____, UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Citra Umbara, Bandung
- _____, 2002, RIP-KPA Tahun 2001-2002, Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI, Jakarta
- _____, UNISIA (Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial) No 44/XXV/I/2002, *Hak Asasi Manusia*, UII, Yogyakarta

PENYELESAIAN PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA DI AFRIKA SELATAN: SISI LAIN UPAYA PENATAAN KEMBALI MORAL BANGSA

Oleh :

Anang Priyanto

Jurusan PPKn Fakultas Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

South Africa is country that had human rights violation worse in 19th century. Human rights violation has broke moral nation arrangement. The solution of that case is reconciliation. Reconciliation is not just to end of apartheid system in this country, however it's to be expression the truth of the past for developing the future. Besides, it means to finish human right violation since apartheid system, that the deviation moral nation. Reconciliation is also reorganizing violation of moral nation. It's not to revenge, but to expression the truth for the future. That is why it used slogan "we forgive but not forget", "no future without reconciliation" and "no future without forgiveness". National commitment and strong leader as well as the Constitution of the Republic of South Africa caused the success of reconciliation.

Kata kunci: rekonsiliasi, pelanggaran HAM, moral bangsa

Pendahuluan

Afrika Selatan merupakan salah satu negara di Benua Afrika yang tergolong maju dan makmur. Disamping kondisi alamnya yang mendukung, juga karena kebijakan pemerintahannya yang konsisten. Kemajuan dan kemakmuran Afrika Selatan ternyata tidak dengan serta merta terjadi begitu saja. Hal ini bisa ditelusuri dari sejarah perkembangan negara Afrika Selatan itu sendiri. Meskipun Afrika Selatan merupakan negara yang baru 10 tahun merasakan sebagai suatu negara yang merdeka, namun sebenarnya sebelumnya telah mengalami kemajuan yang cukup berarti.

Sebelum merdeka dalam arti terlepas dari belenggu penjajah, Afrika Selatan dikuasai oleh orang-orang kulit putih yang berasal dari benua Eropa, terutama saat pemerintahan apartheid. Kekuasaan negara saat itu dipegang oleh orang-orang kulit putih yang menutup keberadaan orang-orang kulit berwarna dan orang-orang kulit hitam yang nota bene dapat dikatakan sebagai penduduk asli. Saat pemerintahan apartheid berlangsung, semua kepentingan dan semua sektor kehidupan dikuasai oleh orang-orang kulit putih, dan pemerintahan berjalan sangat diskriminatif melanggar hak asasi manusia. Mereka yang menentang sistem apartheid selalu berakhir pada penempatan ke penjara dengan penyiksaan yang sangat tidak

manusiawi. Meskipun pemerintah dikuasai oleh orang-orang kulit putih yang sangat diskriminatif dengan sistem apartheidnya, namun ternyata pihak-pihak yang menentang sistem apartheid tidak hanya dari kalangan orang kulit hitam dan orang kulit berwarna, tetapi banyak juga dari kalangan orang kulit putih yang hidup di Afrika Selatan terutama dari kalangan pemuka agama (*archbishop*). Pada kenyataannya juga karena kekuasaan orang-orang kulit putih inilah yang membawa kultur Afrika Selatan pada gaya hidup orang-orang kulit putih terutama orang-orang Belanda dan Inggris yang penuh kemewahan. Lebih-lebih sumber alam Afrika Selatan sangat mendukung percepatan pendapatan negara menuju ke kemakmuran. Emas merupakan penghasil Afrika Selatan terbesar selain platinum, permata, asbestos dan uranium. Bahkan Afrika Selatan dikenal sebagai penghasil emas terbesar di dunia (70%). Hal inilah yang sangat mendukung kemakmuran negara Afrika Selatan hingga saat ini, meskipun masih ada juga kendala yang dihadapi terutama kemiskinan kaum urban dan cukup tingginya tingkat pertumbuhan penduduk setelah Afrika Selatan merdeka dari pemerintahan kulit putih selaku penguasa pemerintahan apartheid.

Yang menarik dari Afrika Selatan sebenarnya adalah persoalan bagaimana bangsa Afrika Selatan mempertahankan pembangunan negara untuk kemakmuran yang menyeluruh ke segenap lapisan rakyat setelah jatuhnya pemerintahan apartheid. Mereka berprinsip jika penjajah atau orang-orang kulit putih yang menerapkan sistem apartheid diusir dan dihabisi karena kekejamannya terhadap orang-orang kulit hitam dan kulit berwarna, maka akan berakibat pada hancurnya kehidupan bangsa dan negara yang sudah dianggap mapan. Mereka juga menadari bahwa sebagian besar orang-orang kulit putih memiliki tingkat kepandaian yang lebih dibandingkan orang-orang kulit hitam, dan hal ini merupakan sumber daya manusia yang potensial untuk berlangsungnya pembangunan negara ke masa depan. Oleh karenanya mereka berprinsip "tidak ada masa depan bila ada dendam", *no future without forgiveness*, "tidak ada masa depan tanpa perdamaian" (*no future without reconciliation*). Bagaimana rekonsiliasi itu dilakukan? Berikut ini merupakan pembahasan yang mendasarkan pada informasi langsung dari berbagai sumber di Afrika Selatan dengan didukung kajian teoritis untuk memperkuat pembahasan yang lebih ilmiah.

Rekonsiliasi Sebagai Upaya Penataan Kembali Moral Bangsa

Dilandasi oleh prinsip "tidak ada masa depan jika ada dendam", para tokoh politik dan tokoh agama negara Afrika Selatan pasca pemerintahan apartheid mengumandangkannya ke seluruh penjuru negeri. Mereka berusaha mempertahankan kondisi negara pada situasi yang aman dan terkendali untuk berjalannya suatu kehidupan bangsa yang sejahtera. Sebenarnya bangsa Afrika Selatan juga telah mengalami kekejaman penjajah sebagaimana dialami oleh bangsa Indonesia, mulai dari masa bangsa Belanda (VOC) datang ke Afrika Selatan hingga

bangsa Inggris yang akhirnya menerapkan sistem apartheid. Penerapan sistem apartheid inilah yang oleh bangsa Afrika Selatan dianggap sebagai puncak kekejaman yang tidak manusiawi, dan ini merupakan ujud penyimpangan terhadap moral bangsa yang telah lama diyakini dan dihayati dalam setiap hati nurani bangsa Afrika Selatan. Banyak tokoh politik yang anti sistem apartheid dijebloskan ke penjara yang penuh siksaan, terutama dijebloskan ke penjara yang terkenal untuk pembuangan tokoh politik saat itu, yakni penjara yang terletak di Robben Island, sebuah pulau yang letaknya tidak jauh dari kota Cape Town. Tempat ini juga merupakan tempat pembuangan Sultan Tidore Tuan Guru dari Indonesia masa penjajah Belanda (VOC), dan tokoh pejuang Afrika Selatan yang terkenal seperti Nelson Mandela yang tidak luput dari siksaan kekejaman pemerintah apartheid di tempat ini.

Masa pemerintahan apartheid membawa luka yang dalam bagi bangsa Afrika Selatan dan kebencian pada orang-orang kulit putih. Namun mereka sadar akan kemampuan diri sendiri yang dirasa tidak akan membawa kemajuan bangsa jika mereka mengusir atau menghabisi orang-orang kulit putih dari bumi Afrika Selatan. Sikap balas dendam justru akan menjadikan bangsa Afrika Selatan tak ubahnya sama dengan sikap kejam sebagaimana sikap orang kulit putih yang mendukung apartheid. Sikap balas dendam juga akan menjadikan tatanan moral bangsa tercabik-cabik kehilangan sifat kemanusiaannya. Sikap balas dendam justru dianggap akan membawa kehancuran bangsa dan negara Afrika Selatan. Untuk itulah mereka sadar bahwa bumi Afrika Selatan ini tidak hanya dihuni oleh mereka yang berkulit hitam, tetapi juga dihuni oleh orang-orang kulit putih dan orang-orang kulit berwarna. Oleh karenanya untuk menghindari konflik yang dapat menimbulkan kehancuran kehidupan bangsa dan negara perlu dilakukan rekonsiliasi *pasca* pemerintahan apartheid. Melalui berbagai persiapan dan perundingan-perundingan yang disebut sebagai Codesa I dan II (*Convention for a Democratic South Africa*)¹, bangsa Afrika Selatan melakukan perubahan sistem pemerintahan apartheid menjadi sistem pemerintahan demokrasi. Namun disadari pula bahwa luka yang dalam bagi korban apartheid dapat menimbulkan kebencian yang sangat dalam pada orang-orang kulit putih terutama tokoh politik apartheid yang berpotensi timbulnya konflik yang lebih besar. Peredaman sikap balas dendam diwujudkan oleh tokoh politik dan tokoh agama Afrika Selatan yang pada akhirnya menjadi panutan bagi seluruh rakyat Afrika Selatan. Hal ini pulalah yang akhirnya menjadikan rekonsiliasi sebagai upaya penataan kembali moral bangsa yang terkoyak. Rekonsiliasi menurut Saparinah Sadli² dapat diartikan sebagai upaya mempertemukan dua atau lebih pandangan,

1 Steven Friedman. *The Long Journey South Africa's quest for a negotiated settlement*. Johannesburg. Ravan Press, 1993.

2 Saparinah Sadli. "Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak" dalam Rekonsiliasi Nasional Menuju Masyarakat Sipil Indonesia yang Demokratis, penyunting umum Judo Poerwowidagdo, M.A.Ph.D. Jakarta. Pusat Pemberdayaan untuk Rekonsiliasi dan Perdamaian. 2004. halaman 19.

perasaan, pengalaman yang saling bertentangan. Rekonsiliasi di Afrika Selatan disamping sebagai upaya untuk mempertemukan pelaku sistem apartheid dengan korban sistem apartheid juga untuk mengungkap kebenaran masa lalu.

Rekonsiliasi di Afrika Selatan dilakukan mengawali perubahan mendasar dari konstitusi negara. Melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi / *Truth and Reconciliation Commission* (TRC) yang dipimpin oleh Uskup Desmond Tutu pada tahun 1995 proses rekonsiliasi mulai dilakukan. Tujuan dibentuknya TRC adalah untuk mengungkap seluruh kejadian pelanggaran hak asasi manusia (HAM) masa pemerintahan apartheid, dan merekomendasikan mengenai kasus-kasus pelanggaran HAM tersebut yang perlu disidangkan ke pengadilan atau tidak, serta pemberian santunan kepada korban atau keluarga korban. Ini pulalah yang merupakan gagasan TRC yang dipelopori Desmond Tutu untuk mengungkap kebenaran kekejaman yang terjadi di masa lalu yang disponsori oleh negara yang memang sengaja untuk disembunyikan. Dalam konteks inilah dimungkinkan suatu proses bagi pembukaan tabir yang selama ini dipasang, dan korban yang selama ini tak berani bersuara mendapat kesempatan membuka suaranya. Yang diperlukan bukan hanya menghukum pelaku, tetapi juga menunjukkan bagaimana kejahatan pelaku berhasil dipastikan³. Keberhasilan rekonsiliasi akan berdampak pada lancarnya pembentukan pemerintahan yang demokratis. Untuk itulah pembentukan Konstitusi dijadikan landasan dalam pelaksanaan pemerintahan demokrasi perlu dilakukan segera. Keberhasilan rekonsiliasi diikuti dengan keberhasilan pembuatan Konstitusi Republik Afrika Selatan Tahun 1996. Konstitusi Afrika Selatan ini banyak mengatur perlindungan hak asasi manusia, seperti yang tercantum dalam Chapter 2 Bill of Rights the Constitution of the Republic of South Africa 1996⁴.

Sejak pembentukan TRC komisi ini bekerja dengan mengajak semua lapisan masyarakat untuk mau mengungkapkan kebenaran masa lalu, terutama masa pemerintahan apartheid guna menyongsong kehidupan yang lebih baik di masa datang berdasarkan pelajaran yang berharga di masa lalu. Melihat pada kesalahan masa lalu untuk tidak melakukannya lagi di masa datang demi kemajuan dan kesejahteraan bangsa serta penataan kembali keabsahan moral bangsa yang telah

³ Ihdhal Kasim. "Menangani Pelanggaran Serius Hak Asasi Manusia di Masa Lalu: Rekonsiliasi atau Keadilan", dalam Rekonsiliasi Nasional Menuju Masyarakat Sipil Indonesia yang Demokratis, penyunting umum Judo Poerwowidagdo, M.A.Ph.D. Jakarta. Pusat Pemberdayaan untuk Rekonsiliasi dan Perdamaian. 2004. halaman 103.

⁴ the Constitution of the Republic of South Africa 1996. Chapter 2 Bill of Rights. Section 7:

- (1) This Bill of Rights is a cornerstone of democracy in South Africa. It enshrines the rights of all people in our country and affirms the democracy values of human dignity, equality and freedom.
- (2) The state must respect, protect, promote and fulfill the rights in the Bill of Rights.
- (3) The rights in the Bill of Rights are subject to the limitations contained or referred to in section 36, or elsewhere in the Bill.

dilanggar. Oleh karenanya kebenaran masa lalu harus diungkapkan, kesalahan yang telah dilakukan dimaafkan namun tidak dilupakan *We forgive not forget*. Pada akhirnya banyak korban dan pelaku politik apartheid yang datang ke TRC untuk menceritakan pengalaman dan tindakan yang dilakukan pada masa lalu. Jika apa yang diceritakan itu memiliki bukti-bukti yang kuat terutama bagi korban, maka korban atau keluarganya akan mendapat santunan selama enam tahun yang jumlahnya beragam sesuai dengan standar rata-rata kebutuhan hidup rakyat Afrika Selatan. Sedangkan bagi pelaku politik apartheid diwajibkan menceritakan tentang kebenaran apa yang dilakukannya, apabila tindakan yang dilakukan semasa pemerintahan apartheid semata-mata karena menjalankan politik pemerintahan, maka pelaku tersebut akan diberi *amnesti*. Namun bila tindakan yang dilakukan bukan merupakan tindakan menjalankan politik pemerintahan atau semata-mata karena tindakan balas dendam atau sentimen pribadi, maka kepada yang bersangkutan akan diproses lebih lanjut lewat jalur pengadilan. Ternyata dari hasil kerja TRC lebih dari 22400 korban dan 798 pelaku datang ke TRC untuk menceritakan peristiwa masa lalunya. Dari laporan TRC termuat beberapa nama pejabat dan mantan pejabat tinggi pemerintah Afrika Selatan yang melakukan pelanggaran HAM, antara lain Presiden PW Botha, mantan Presiden/Wakil Presiden FW de Klerk, mantan Kepala Staf Angkatan Bersenjata Afrika Selatan Magnus Matari, mantan Menteri Luar Negeri Pik Botha, Menteri Dalam Negeri Dr. Mangosutu Buthelezi, Deputy Menteri Pertahanan Ronnie Kasrill, tokoh-tokoh nasional seperti ketua Liga Wanita Ms. Winnie Madikizela Mandela, Ketua umum Freedom Constand Viljoen, mantan Ketua Operasional Azanian People's Liberation Army Letiapa Mpahlehle.

TRC menjalankan tugasnya selama 2 tahun kemudian dibubarkan, namun ada lima pelajaran yang berharga bagi kerja TRC, yaitu:

1. Sangat sulitnya masyarakat untuk mengerti arti dari rekonsiliasi yang sebenarnya, sebab saat itu banyak bermunculan tokoh-tokoh masyarakat yang mengartikan rekonsiliasi, seperti para politisi mengartikan rekonsiliasi adalah apabila demonstrasi berhenti dan masyarakat hidup damai serta semua berjalan normal. Sedangkan tokoh agama mengartikan rekonsiliasi lebih bersifat spiritual, yakni masyarakat yang melakukan perdamaian dengan Tuhan itulah yang dinamakan rekonsiliasi. Untuk itulah TRC harus menentukan apa arti rekonsiliasi yang dimaksud.

2. Kebenaran dan rekonsiliasi berjalan bersama-sama.

Pejabat-pejabat Afrika Selatan menginginkan tutup tahun buku dan tidak usah mengungkap masa lalu, namun tokoh agama seperti Desmond Tutu mengharapkan buku dibuka dulu kemudian ditutup. Oleh karenanya TRC mengambil sikap bahwa selama kerja TRC jangan sampai rakyat Afrika Selatan menjadi amnesia, rakyat perlu mengetahui sejarah kebenaran masa lalu dan hanya dengan kebenaranlah yang dapat membuka jalan kehidupan menuju

kemajuan di masa datang. *We forgive but not forget* demikianlah apa yang menjadi semboyan kerja TRC dan seluruh rakyat Afrika Selatan.

3. Keadilan dan rekonsiliasi merupakan dua sisi mata uang yang sama. TRC sadar bahwa untuk mencapai rekonsiliasi harus pula tercapai keadilan, dan tanpa keadilan tidak ada rekonsiliasi. Oleh karena itulah semua institusi pemerintah harus dapat menjawab tindakan masa lalu dan tidak akan melakukannya lagi. Orang-orang kulit putih yang mendapat kesenangan di masa lalu harus melihat keburukan apartheid dan kebaikan hidup dalam keberagaman, sehingga menyadari untuk tidak melakukan kesalahan lagi.
4. Untuk mencapai keberhasilan rekonsiliasi dibutuhkan seorang pemimpin yang kuat.
5. Optimis bahwa rekonsiliasi di Afrika Selatan dapat berhasil. Meskipun harus dibayar mahal untuk rekonsiliasi, namun selama matahari masih bersinar pastilah rekonsiliasi berhasil.

Dari pengalaman yang berharga inilah kerja keras TRC membuahkan hasil dicapainya perdamaian di seluruh negeri, dan yang terpenting dapat mencegah terjadinya pertumpahan darah yang dapat mengakibatkan kehancuran di semua bidang kehidupan bangsa.

Transformasi Konflik Ujud Rekonsiliasi yang Langgeng

Setelah rekonsiliasi dilakukan maka tidak mudah untuk dapat menjaga keutuhan rekonsiliasi karena tidak sedikit rakyat yang masih menaruh dendam kepada politisi masa pemerintahan apartheid. Oleh karenanya dendam yang masih ada di hati rakyat dapat merupakan bom waktu yang sewaktu-waktu dapat meledak. Dendam ini merupakan sesuatu yang potensial untuk timbulnya konflik. Untuk itulah rakyat perlu dibekali pengetahuan dan wawasan yang utuh untuk menjaga jangan sampai terjadi konflik yang kedua kalinya, karena konflik yang kedua kalinya akan dapat menimbulkan kerugian yang sangat besar terutama bagi kemakmuran dan kemajuan kehidupan bangsa. Transformasi konflik adalah solusi yang tepat untuk itu.

Transformasi konflik mengandung arti bahwa tujuannya tidak hanya mengakhiri atau mencegah sesuatu yang kurang baik melainkan juga memulai sesuatu yang baru dan baik. Konflik diyakini dapat menjadi katalisator bagi terjadinya perubahan yang mendasar, langgeng dan positif dalam diri individu, relasi antar individu, dan struktur-struktur masyarakat. Transformasi konflik bertolak dari penghargaan yang mendalam terhadap martabat dan keunikan masing-masing manusia. Oleh karenanya martabat manusia menjadi tolok ukur dalam mewujudkan penyelesaian konflik yang langgeng. Martabat manusia menuntun manusia untuk tidak melakukan pengulangan kesalahan yang pernah dilakukan di masa lalu. Manusia yang bermartabat akan selalu menjaga hubungan baik antar sesama dengan penuh

pengertian akan kepentingan bersama dalam kehidupan nyata. Transformasi konflik bertolak dari keyakinan bahwa kemanusiaan harus diukur bukan dari kekayaan atau harta benda semata, melainkan berdasarkan cara mengelola aneka kemampuan dan bakat yang dianugerahkan kepada manusia, cara manusia menjalin hubungan dengan sesama yang mengganggu gerak langkah manusia, cara manusia menanggapi aneka misteri kehidupan manusia yang tak kunjung henti menyingkapkan diri. Transformasi konflik bergerak sekitar persoalan-persoalan konkrit sehari-hari disertai dengan kejelian agar mampu mengungkap perkara-perkara yang lebih dalam.

Konsep transformasi konflik menyiratkan pandangan bahwa umat manusia tidak ditakdirkan untuk terjebak di dalam pengulangan berbagai perseteruan yang pernah terjadi dalam sejarah dan yang seperti tidak ada habis-habisnya. Oleh karenanya sangat mungkin menanggapi dengan cara-cara baru serba tak terduga yang mampu memutuskan pola-pola perilaku destruktif dan mengakhiri lingkaran balas dendam. Untuk itulah perlu dipikirkan berbagai kemungkinan yang berhubungan dengan tidak sekedar pengelolaan konflik atau penyelesaian konflik, namun perlu visi dan misi dari setiap manusia yang memiliki upaya kesepakatan meskipun selalu dihantui perasaan dendam yang tumbuh dan berkembang dalam diri masing-masing pihak yang berkonflik, serta meningkatkan sikap hormat dan toleran terhadap orang lain juga memulihkan hubungan-hubungan yang pecah dan menata ulang struktur-struktur yang tidak adil. Berbagai upaya itu tidaklah menjadi *mainstreams* bagi setiap manusia yang berkonflik. Kebenaran dan kemenangan selalu menjadi warna hati dan tujuan dari setiap manusia yang berkonflik. Manusia sering lupa akan moralitas bangsa yang diyakini kebenarannya dan didukung sepenuhnya dalam pola perilaku sehari-hari. Inilah penyebab diperlukannya orang (pihak ketiga) atau mediator yang dapat mewujudkan upaya-upaya pengelolaan dan penyelesaian konflik, Ronald S Kraybill, Alice Frazer Evans dan Robert A Evans⁵ mengemukakan upaya tersebut dapat dilakukan melalui dua strategi, yaitu:

- (1) para mediator transformatif secara aktif berupaya menolong pihak-pihak yang bertikai mencapai potensi mereka sebagai manusia sepenuh-penuhnya. Hal ini dilakukan lewat interaksi dengan pihak-pihak yang bertikai dengan cara-cara yang mampu menumbuhkan kesadaran diri yang sehat, mempersilahkan mereka untuk merumuskan dan mengungkap aneka pilihan, harapan, kebutuhan, dan impian mereka, menolong mereka menjajaki semua kemungkinan sampai menemukan apa yang mereka cari, serta mendorong mereka agar mau bertanggungjawab atas kehidupan dan problem-problem mereka sendiri. Strategi ini disebut *empowerment* (pemberdayaan).
- (2) Memperluas kemampuan masing-masing pihak yang bertikai untuk menyadari dan menerima harkat dan martabat pihak lain. Hal ini dilakukan lewat memberi

⁵ Ronald S Kraybill, Alice Frazer Evans dan Robert A Evans. Panduan Mediator Terampil Membangun Perdamaian. Yogyakarta. Kanisius. 2002, halaman 27 - 29.

contoh menghargai orang lain dalam setiap tingkah lakunya sendiri, memberikan pedoman dan kerangka tentang cara-cara melakukan pembicaraan yang santun, memberi kesempatan kepada masing-masing pihak untuk mendengarkan dan menghayati aneka pengalaman pihak lain, mencatat dan menunjukkan berbagai persamaan di antara kedua pihak, memfasilitasi pemecahan masalah bersama, memberi kesempatan kepada masing-masing pihak untuk mengakui aneka kesalahan dan memperbaiki hubungan dan sebagainya. Strategi ini disebut *recognition* (pengakuan).

Melalui kedua strategi di atas mediator harus bekerja keras dengan meninggalkan kepentingan pribadi untuk terwujudnya transformasi konflik. Kemampuan melakukan kedua hal di atas akan menjadikan diri lebih baik, meningkatkan kemampuan untuk hidup dengan baik dan menciptakan sebuah dunia damai. Melalui kedua strategi di atas pihak yang bertikai akan selalu menyadari arti pentingnya hidup damai yang dilandasi moral kemanusiaan yang tinggi. Para pihak akan membuka diri untuk menerima koreksi akan potensi diri masing-masing dan bertanggungjawab atas masalah yang dihadapi mereka. Peran mediator sangat diperlukan dalam hal ini untuk meyakinkan akan terjadinya perdamaian yang langgeng. Pihak yang bertikai harus mendapat jaminan tidak terjadinya pelanggaran atas kesepakatan yang dilakukan bersama. Jaminan atas terpeliharanya perdamaian yang telah dilakukan merupakan kunci utama atas tertatanya kembali moral bangsa yang telah dilanggar. Kepercayaan pihak-pihak yang bertikai akan kualitas mediator sangat diperlukan dalam hal ini, disamping mediator sendiri juga harus menjaga kualitas diri yang bertanggungjawab. Oleh karenanya menjadi mediator suatu konflik tidaklah semudah orang menganggap. Mediator harus dipercaya oleh kedua pihak yang bertikai. Mediator harus memahami dan mengerti *culture* pihak-pihak yang bertikai. Mediator juga harus bersikap tidak memihak. Mediator menjamin akan amannya pertemuan dari kedua belah pihak yang bertikai pada suatu tempat yang netral. Mediator juga harus dapat menjamin perdamaian yang terjadi akan terpelihara untuk sepanjang hayat. Dengan demikian melalui mediasi perdamaian yang langgeng harus benar-benar terwujud, artinya kedua belah pihak dijamin bahwa konflik yang telah berakhir tidak akan muncul lagi di masa mendatang, dan perdamaian akan terjaga hingga akhir hayat. Itulah makna transformasi konflik yang sebenarnya. Namun dapatkah pihak-pihak yang bertikai itu sendiri menyadari hal tersebut dan menjadikan konflik sebagai pelajaran yang berharga bagi kehidupan dirinya dan kelompoknya? Semua itu berpaling pada diri individu masing-masing. Sebagai manusia, kadang memang sifat emosional selalu muncul tiba-tiba jika luka lama disinggung kembali. Namun apakah manusia sebagai bangsa yang beradab akan hanya menuruti nafsu belaka tanpa mempertimbangkan akal pikiran dan hati nurani? Penyerahan akan hal tersebut memang harus ditumbuhkan pada setiap manusia anggota bangsa, agar bangsa ini menjadi bangsa yang besar dan bermartabat di mata dunia.

Transformasi konflik sebenarnya juga merupakan penataan kembali keabsahan moral bangsa yang telah terkoyak dengan munculnya berbagai pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Politisi, pemuka agama, rakyat dan seluruh anggota masyarakat Afrika Selatan telah menyadari hal itu. Memulai hidup baru dengan melupakan luka lama dan belajar dari pengalaman masa lalu akan mencapai kemajuan di masa datang. *No future without forgiveness, we forgive but not forget, no future without reconciliation* demikianlah semboyan yang berulang kali dikumandangkan di Afrika Selatan yang akhirnya menjadi kesadaran bagi negara tersebut untuk tetap mempertahankan kejayaannya di masyarakat dunia sebagai bangsa yang bermartabat. Bagaimana dengan negara Indonesia saat ini? Dapatkah bangsa ini melupakan luka lama dengan memulai lembaran baru dalam menyongsong kehidupan mendatang yang lebih baik? Ataukah bangsa ini sudah menjadi bangsa pendendam yang selalu memburu pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu sampai ke liang kubur?

Implikasi Bagi Bangsa Indonesia

Belajar dari bangsa Afrika Selatan dalam menyelesaikan konflik, sebagai bangsa yang memiliki falsafah moral Pancasila tentunya malu bila dalam perjalanan hidup bangsa ini sarat akan konflik yang berkepanjangan. Konflik yang sering terjadi di bangsa ini (Indonesia) seolah memang dipelihara guna menunjukkan eksistensi kekuasaan sekelompok orang-orang yang kuat. Bangsa ini berkedok Pancasila untuk menindas sesama bangsa sendiri yang lemah. Bangsa ini mengajarkan Pancasila sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan sekelompok orang. Bangsa ini tidak pernah merasa lapang dada untuk kalah dan mengakui kesalahan masa lalu yang dilakukannya. Bangsa ini selalu dihadapkan kejadian-kejadian masa lalu yang buram tanpa mengerti kejelasan kebenaran yang terjadi, mulai peristiwa Supersemar, peristiwa Tanjung Priok, peristiwa Semanggi dan sebagainya. Kesalahan-kesalahan apa yang telah dilakukan bangsa ini di masa lalu seolah tak terungkap menjadi suatu misteri bangsa yang memunculkan dendam berkepanjangan. Hal inipun menjadikan sesama bangsa ini saling curiga dan berpikiran negatif terhadap bangsa sendiri yang memiliki keinginan dan kemauan yang berbeda. Bahkan sudah menjadi "main stream" bangsa yang selalu curiga menangkap perbedaan-perbedaan yang terjadi. Di mana-mana, di hampir seluruh wilayah negara kesatuan ini masih saja terjadi peristiwa pengusuran yang dilakukan oleh penguasa terhadap rakyat dengan paksa. Rakyat selalu dihadapkan pada posisi yang paling salah dan penguasalah yang benar. Akankah hal ini akan menjadi ciri bangsa ini? Ataukah memang bangsa ini senang menjadi bangsa yang "munafik" dengan berkedok Pancasila? Bahkan lebih parah lagi agama menjadi alat pembenar segala tindakan anarkhi. Fenomena semacam ini seolah sudah menjadi santapan setiap hari dalam perjalanan hidup bangsa. Para penyelenggara negara dan politisi sudah melupakan akar permasalahan

bangsa yang disepakati bersama saat *founding father* memproklamasikan negara ini. Bencana gempa dan tsunami di Aceh suatu bentuk peringatan pada bangsa ini untuk selalu mawas diri dan tidak hanya mengejar kepentingan kekuasaan semata. Beralinglah pada penderitaan rakyat yang masih banyak dirasakan oleh sebagian besar rakyat Indonesia. Apalah artinya 60 tahun merdeka jika kesejahteraan rakyat tidak pernah tersentuh oleh kebijakan penguasa. 60 tahun merdeka bangsa ini seolah tidak memperoleh apa-apa, jauh tertinggal dari kemajuan bangsa tetangga yang usia kemerdekaannya lebih muda. Akankah penderitaan ini akan tetap menjadi warna hidup bangsa yang memiliki tanah air yang kaya akan sumber alamnya? Sebagai bangsa yang berpikiran maju dan berhati mulia seharusnya mulai saat inilah momentum untuk berontak terhadap semua kemunafikan, berontak terhadap ketidakadilan, berontak terhadap kemiskinan dan berontak terhadap pembodohan bangsa yang semuanya dilakukan oleh bangsa sendiri. Apakah bangsa ini tidak menyadari telah hidup di tanah air sendiri yang kaya akan sumber alam yang berlimpah namun tidak dapat menikmatinya? Ironis memang !!

Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa seharusnya menjadi cerminan dan pola hidup yang nyata bagi bangsa Indonesia⁶. Marilah belajar dari pengalaman bangsa Afrika Selatan, bukan berarti meng'copy' apa yang dilakukan bangsa Afrika Selatan, namun lebih pada belajar atas pengalaman yang telah dilakukannya terutama apa yang telah dilakukan oleh TRC. Komitmen para penyelenggara negara akan konstitusi dengan mewujudkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari

6 Lihat Kaelan. *Pendidikan Pancasila*. Paradigma. Yogyakarta.2000. halaman 268-269 yang menyatakan: "Aktualisasi Pancasila dapat dibedakan atas dua macam, yaitu aktualisasi objektif dan aktualisasi subjektif

1) Aktualisasi Pancasila yang Objektif.

Aktualisasi Pancasila yang objektif adalah pelaksanaan Pancasila dalam bentuk realisasi dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, yudikatif maupun semua bidang kenegaraan lainnya. Aktualisasi objektif ini terutama berkaitan dengan realisasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan negara Indonesia.....".

2) Aktualisasi Pancasila yang Subjektif.

Aktualisasi Pancasila yang subjektif adalah pelaksanaan Pancasila dalam setiap pribadi, perseorangan, setiap warga negara, setiap individu, setiap penduduk, setiap penguasa dan setiap orang Indonesia. Aktualisasi Pancasila yang subjektif ini justru lebih penting dari aktualisasi yang objektif, karena aktualisasi yang subjektif ini merupakan persyaratan keberhasilan aktualisasi objektif. Dengan demikian pelaksanaan Pancasila yang subjektif sangat berkaitan dengan kesadaran, ketaatan serta kesiapan individu untuk mengamalkan Pancasila. Dalam pengertian inilah pelaksanaan Pancasila yang subjektif akan terselenggara dengan baik apabila suatu keseimbangan kerokhaniahan yang mewujudkan suatu bentuk kehidupan di mana kesadaran wajib hukum telah terpadu menjadi kesadaran wajib moral, sehingga dengan demikian suatu perbuatan yang tidak memenuhi wajib untuk melaksanakan Pancasila bukan hanya akan menimbulkan akibat moral.....aktualisasi Pancasila yang subjektif berkaitan dengan norma-norma moral".

menjadi kunci keberhasilan rekonsiliasi menuju masyarakat yang sejahtera.⁷ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang telah dibentuk oleh bangsa ini pada tahun 2004 haruslah dapat menunjukkan tugas dan kerjanya yang nyata sehingga dapat meyakinkan rakyat Indonesia untuk berbuat menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi dengan hati yang lapang, dengan berpikiran yang terbuka, dan yang terpenting diawali dari para penyelenggara negara terutama para tokoh-tokoh politik yang menjadi panutan bangsa. Bukan rakyat yang menjadi objek kegiatan, namun lebih banyak pada penyadaran arti pentingnya hidup berbangsa dan benegara serta sikap kenegarawan (*state relationship*) yang nyata para penyelenggara negara dan politisi bangsa. Jika hal ini tidak dilakukan dengan segera niscaya persoalan-persoalan bangsa dapat terselesaikan dengan segera dan kehidupan yang damai sejahtera jauh dari jangkauan.

Penutup

Afrika Selatan dapat dikatakan sebagai suatu negara yang telah mengalami perjalanan sejarah yang pahit, terutama sejarah akan pelanggaran hak asasi manusia. Namun dengan kemauan dan komitmen yang kuat dari para politisi dan pemuka agama serta dukungan seluruh rakyatnya untuk menghapus pengalaman pahit di masa lalu menjadikan negara ini berhasil melakukan perbaikan tatanan kehidupan baru yang demokratis. Melalui rekonsiliasi telah menghilangkan rasa dendam kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada masa pemerintahan apartheid, disamping mengungkap kebenaran atas segala tindakan penyimpangan terhadap keabsahan moral bangsa masa lalu juga untuk pelajaran berharga agar tidak mengulang kesalahan lagi di masa datang dalam menyongsong kemakmuran bangsa. Dengan berpaling pada pengalaman bangsa Afrika Selatan, bangsa Indonesia harus mampu memperbaiki moral bangsa yang terkoyak hingga saat ini dengan berpedoman pada nilai-nilai Pancasila yang telah diyakini kebenarannya, dan harus diwujudkan dalam perilaku kehidupan nyata mulai dari para penyelenggara negara, para politisi, dan para pemuka agama dengan dukungan kuat segenap masyarakat Indonesia. Tidak kalah pentingnya komitmen seluruh lapisan masyarakat akan pentingnya hidup damai yang dilandasi Pancasila dan Konstitusi negara yang sangat mendukung tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan bangsa yang tenteram dan tertib. Tenram merupakan inti sari rasa hati setiap manusia Indonesia, sedangkan tertib terkait dengan hubungan antar manusia dalam masyarakat. Tercapainya ketenteraman dan ketertiban akan membuahkan kedamaian bagi seluruh anggota masyarakat.

⁷ Lihat Noor MS Bakry. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Liberty, Yogyakarta. 1987. halaman 159-160 yang menyatakan: "A. Pancasila sebagai moral Pembangunan. Dengan bekal penghayatan Pancasila dan dengan mengamalkannya oleh setiap manusia Indonesia, maka gerak pembangunan yang kita lakukan bersama-sama akan berjalan lurus dan tiba dengan selamat kepada tujuannya. Unsur manusia dalam pembangunan ini sangat penting sebab manusia adalah pelaku dan sekaligus tujuan dari pembangunan itu sendiri".

DAFTAR PUSTAKA

- Centre for Conflict Resolution. *Pocket for Negotiators and Mediators*. South Africa. 2004.
- Ifdhal Kasim. "Menangani Pelanggaran Serius Hak Asasi Manusia di Masa Lalu: Rekonsiliasi atau Keadilan", dalam *Rekonsiliasi Nasional Menuju Masyarakat Sipil Indonesia yang Demokratis*, penyunting umum Judo Poerwowidagdo, M.A.Ph.D. Jakarta. Pusat Pemberdayaan untuk Rekonsiliasi dan Perdamaian. 2004.
- Kaelan. *Pendidikan Pancasila*. Paradigma. Yogyakarta. 2000.
- Ronald S Kraybill, Alice Frazer Evans dan Robert A Evans. *Panduan Mediator Terampil Membangun Perdamaian*. Yogyakarta. Kanisius. 2002,
- Saparinah Sadli. "Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak" dalam *Rekonsiliasi Nasional Menuju Masyarakat Sipil Indonesia yang Demokratis*, penyunting umum Judo Poerwowidagdo, M.A.Ph.D. Jakarta. Pusat Pemberdayaan untuk Rekonsiliasi dan Perdamaian. 2004.

RESENSI BUKU

Richard Jenkins, *Rethinking Ethnicity*, London: Sage Publication Ltd, First Published 1997, Reprinted 1998. ISBN 803976771 & 80397678 X (pbk), 94+iv halaman

Peresensi: Suharno

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Buku ini berisi 10 pointers yang diuraikan ke dalam 194 halaman, dari awal oleh penulis buku dimaksudkan untuk membantu membekali para peminat, pemerhati, peneliti dibidang etnik, termasuk di dalamnya kajian-kajian konflik multicultural dan multietnik, para dosen antropologi, sosiologi, sangat baik untuk memahami buku ini agar pemahaman terhadap bidang tersebut lebih luas dan mendalam.

Judul buku ini bisa diterjemahkan menjadi "Memikir ulang makna Etnisitas" penulis memaksudkan proses memikir ulang makna etnisitas hanyalah memikirkan kembali apa yang telah dipikirkan oleh orang lain mengenai etnisitas sebelumnya, membangun pemikiran di atas apa yang telah dilakukan oleh pemikir-pemikir sebelumnya, sesekali menyelamatkan dan merenovasi pengetahuan yang terabaikan, membangun petunjuk-petunjuk dan saran-saran kedalam sesuatu yang lebih sunstansial dan menata hal-hal yang barangkali hal-hal yang tidak terhubung.

Selain memaparkan pikiran-pikirannya sendiri, penulis berusaha menjelaskan dengan pendapat atau perdebatan dari para ahli tentang gagasan kelompok suku yang sejak tahun 1960-an telah digantikan dengan gagasan "kelompok etnik", kenggotaan etnik, kepercayaan dalam keturunan kelompok, pemberdayaan budaya etnik, model etnisitas, konsep suku, kritik terhadap model etnisitas tradisonal, model pilihan rasional, kritikan utama terhadap berbagai pemikiran para antropolog dan sosiolog tentang etnisitas, mitos pluralisme, tipe-tipe pluralisme, dan diakhiri dengan kritik terhadap model plufalis.

Etnisitas berasal dari kata "ethnos" yang sering dihubungkan dengan suatu tingkatan situasi dimana sekelompok manusia hidup dan berbuat bersama (Ostergaard, 1992) yang sering diterjemhakan pula sebagai masyarakat atau bangsa. Sejak decade awal abad 20, konsep-konsep yang berhubungan dengan etnisitas dan kelompok etnik telah dibawa keberbagai pemikiran dan diskursus baik bersifat akademis maupun sebaliknya. (hal 9).

Menurut Weber, keanggotaan etnis tidak merupakan suatu kelompok, etnis hanya memfasilitasi pembentukan kelompok dengan berbagai jenisnya, khususnya dalam lingkup politik. Sebaliknya hal tersebut secara primer masyarakat/komunitas politik, tidak peduli sejauh mana pengorganisasiannya dibuat-buat yang menginspirasi

kepercayaan dalam etnisitas bersama (hal 10). Weber berusaha menyarankan bahwa kepercayaan dalam keturunan yang sama sepertinya lebih sebagai konsekuensi dari tindakan politik kolektif ketimbang sebab yang membuat masyarakat melihat dirinya sendiri sebagai milik bersama, berasal dari latar belakang yang sama dan sebagai suatu konsekuensi dari tindakan bersama. Kepentingan kolektif, tidak menggambarkan atau mengikuti persamaan dan perbedaan diantara orang-orang tersebut. Pengejaran terhadap kepentingan kolektif bagaimanapun juga meningkatkan identitas etnik. Karena kemungkinan-kemungkinan tindakan kolektif yang berakar dari etnisitas tidak tertentu, kekompakan etnis dan istilah yang memiliki hubungan dekat yaitu bangsa tidak bisa secara mudah dan tepat didefinisikan bagi kepentingan yang bersifat sosiologis.

Pendapat Weber ditentang Everett Hughes yang menolak suatu pemahaman etnologis secara sederhana berdasar pada ciri budaya (*cultur traits*).

“Suatu kelompok etnis tidaklah satu karena derajat perbedaan yang dapat diukur dan dicermati dari kelompok lain, ini adalah suatu kelompok etnis karena orang-orang didalamnya dan orang-orang diluarnya tahu bahwa itu adalah satu. Karena baik orang dalam maupun orang luar berbicara, merasakan, dan bertindak seolah-olah hal tersebut sebuah kelompok yang berbeda. Hal ini hanya mungkin jika ada cara-cara untuk memberi tahu siapa yang menjadi anggota kelompok, siapa yang tidak dan jika seseorang belajar sejak awal, secara mendalam dan biasanya tidak dapat ditarik kembali kepada kelompok apa ia berasal. Jika mudah untuk menarik dari kelompok, niscaya hal tersebut bukanlah kelompok etnis yang sebenarnya” (hal 10).

Dari pendapat Hughes dapat dipahami bahwa pemberdayaan buday etnik merupakan suatu fungsi dari kekelompokan (*groupness*), keberadaan suatu kelompok bukanlah refleksi dari perbedaan kultural, kelompok-kelompok etnik mempengaruhi relasi etnik, dan relasi etnik melibatkan paling tidak dua pihak kolektif, sehingga mereka tidak unilateral. Identitas adalah mengenai orang luar dan orang dalam.

Sementara Frederik Barth lebih melihat kelompok etnis bukan pada karakteristiknya, tetapi lebih pada relasi dari perbedaan budaya khususnya pada kontak antara kolektivitas sehingga, dibedakan “kita” dan “mereka” (hal 12). Barth juga mengemukakan bahwa identitas etnik dingakitkan, dikonfirmasi atau ditransformasikan dari interaksi dan transaksi antara pembuatan keputusan, penstrategian individu-individu etnisitas pada masalah politik, pembuatan keputusan dan orientasi tujuan (hal 12).

Pada halaman 17-18 Barth juga mengidentifikasi 4 ciri utama model korporat konvensional yang secara kultural membedakan kelompok anggota kelompok etnis: (1). Kelompok etnis berusaha mengekalkan dirinya sendiri, (2) Anggota-anggota kelompok etnis berbagi nilai-nilai budaya dasar dan

mengejawantahkannya ke dalam ke dalam bentuk budaya yang jelas, (3) Kelompok etnis merupakan lapangan sosial yang dibatasi oleh komunikasi dan interaksi, (4) Anggota – anggotanya mengidentifikasi diri mereka sendiri dan diidentifikasi oleh orang lain sebagai milik kelompok tersebut.

Barth mengemukakan juga kritiknya terhadap model etnisitas tradisional dengan mengajukan beberapa ciri yang layak untuk dicermati:

1. Analisisnya mengenai etnisitas dimulai dari definisi/pengertian situasi yang dipegang oleh aktor utama pelaku sosial
2. Fokus tujuan perhatian ditujukan pada pemeliharaan batas-batas etnis yaitu interaksi terstruktur antara “kita” dan “mereka” yang terjadi sepanjang batas-batas tersebut.
3. Identitas etnis tergantung pada asumsi, baik oleh anggota kelompok etnik dalam pertanyaan maupun oleh pihak luar.
4. Etnisitas tidak tetap (fixed) maupun dapat diberi pengertian atau didefinisikan sesuai dengan keadaan/situasi
5. Isu-isu lingkungan/ekologis tertentu berpengaruh dalam penentuan identitas etnis, disebabkan persaingan celah-celah ekonomi yang memegang peranan penting dalam penurunan etnisitas

Penulis melengkapi tulisannya dengan mengemukakan model antropologis dasar tentang etnisitas terdiri dari rangkaian proposisi-proposisi yang terhubung secara longgar yang menyebutkan bahwa: (1) Etnisitas adalah mengenai diferensiasi budaya (harus diingat bahwa identitas selalu merupakan suatu dialektika antara kesamaan dan perbedaan). (2) etnisitas adalah soal budaya akan tetapi juga berakar dalam dan merupakan hasil dari interaksi sosial. (3) Etnisitas tidak lagi tetap dibandingkan budaya yang mana hal tersebut merupakan sebuah bagian atau komponen, atau situasi-situasi dalam mana etnisitas dihasilkan (diproduksi) atau dihasilkan ulang (direproduksi). (4) Etnisitas meliputi dua hal kolektif dan individual, dieksternalisasikan dalam interaksi sosial dan diinternalisasikan dalam identifikasi diri pribadi.

Dalam perspektif antropologi sosial Inggris, perkembangan model etnisitas dapat ditinjau dari karya Michael Banton dan Sandra Wallman. Banton dalam rumusan awalnya mengemukakan bahwa ras digunakan sebagai tanda peranan. Ras sebagai penanda nyata dari status dan peranan sebagai fungsi-fungsi keanggotaan kelompok.

Banton dalam hal ini mengembangkan model pilihan rasional dalam relasi antar etnis yang mencoba mengintegrasikan studi mengenai etnisitas dan rasionalisme dengan studi mengenai “hubungan ras”. Kerangka kerja ini dibangun di atas empat premis. *Pertama*, manusia bertindak dengan maksud memaksimalkan keuntungan bersih yang dapat mereka raih. *Kedua*, tindakan sosial memiliki dampak kumulatif. *Ketiga*, pelaku sosial mendayagunakan perbedaan fisik dan kultural untuk

membangun kelompok sosial dan golongan-golongan. *Keempat*, ketika hubungan antar kelompok yang dimaksudkan agar berbeda secara fisik ditentukan oleh suatu ketidakseimbangan kekuasaan, golongan-golongan tradisional terbentuk (hal 19-20).

Paradigma etnisitas dikembangkan oleh Don Handelman. Menurutnya isi budaya dari etnisitas merupakan aspek penting dari organisasi sosialnya, suatu dikotomi mentah antara budaya dan sosial merupakan sesuatu yang menyesatkan. Lebih lanjut Handelman beragumen bahwa perbedaan etnisitas dan teritorialitas/kewilayahan yang diorganisir secara sosial, tergantung kepentingannya dalam pengalaman individual.

Dalam buku ini, sebelum dibicarakan tentang mitos pluralisme dikemukakan kritikan utama terhadap berbagai pemikiran para antropolog dan sosiolog mengenai etnisitas. Ada empat kritikan utama terhadap berbagai pemikiran para antropolog mengenai etnisitas :

1. Terdapat kesulitan nyata yang dialami oleh para antropolog dalam menangani perbedaan antara etnis dan ras. Don menyarankan bahwa tanggapan yang paling umum darai para antropolog mengenai masalah ini adalah dengan mengabaikannya atau menyebutnya secara sepintas. Padahal perbedaan yang jelas terhadap kedua hala ini merupakan suatu hal yang penting.
2. Terdapat kegelisahan dimana para antropolog muncul untuk merasakan keterpaksaan untuk mengenali pertanyaan-pertanyaan mengenai ketidakseimbangan kekuasaan. Hal ini dapat menjadi dasar bagi selebrasi antropologis dari etnisitas sebagai sumber sosial positif.
3. Terdapat kesenjangan relatif atas perhatian teoritis yang telah diberikan terhadap point-point perbdaan dan persamaan antara etniditas disuatu sisi dengan kelas dan stratifikasi sosial di pihak lain.
4. Penekanan orientasi, nilai dan tujuan pelaku/aktor sosial terutama anggota-anggota etnis minoritas bagaimanapun juga menyalahkan korban atas ketidakberuntungan mereka sendiri.

Yang menarik juga adalah buku ini memberikan penjelasan tentang mitos pluralisme dan tipe-tipenya yang dikemukakan oleh MG. Smith tipe pluralisme budaya/kultural (cultural pluralism), pluralisme sosial, dan pluralisme struktural dia paparkan secara menarik di halaman 26-30 an. Dalam pembicaraan tipe-tipe pluralisme ini penulis juga menampilkan pendapat Schermerhorn yang membedakan antara pluralisme normatif, pluralisme politik, dan pluralisme kultural yang berhubungan dengan masyarakat multi etnis dan pluralisme kultural suatu masyarakat yang secara internal kelembagaan dibedakan dengan suatu yang merefleksikan perbedaan populasinya.

Kemudian hal menarik yang tidak dapat ditinggalkan dalam resensi buku ini adalah kritikan Heribert Adam terhadap model pluralis yang dikembangkan oleh para ahli semacam Smith dan Shermerhorn, kritikan Heribert Adam tersebut adalah :

1. Pendekatan pluralisme terlalu melebih-lebihkan dugaan terhadap otonomi bagian-bagian atau segmen-segmen dari suatu masyarakat plural. Hal tersebut mengabaikan pengujian tingkat kepentingan dimana bagian-bagian tersebut berdampak secara timbal balik dalam kerangka kerja lembaga politik, ekonomi dan sosial bersama.
2. Penekanan pada perbedaan/keragaman politik dan budaya sebagai sumber utama heterogenitas mengabaikan peran dan arti penting kesenjangan dan ketidaksamaan ekonomi sebagai penyebab perpecahan sosial bersama.
3. Pandangan yang menyatakan bahwa terdapat hubungan (asosiasi) penting antara keragaman kultural dalam batas-batas politik dari suatu negara dan dominasi oleh suatu minoritas kultural harus ditolak dan harus diupayakan suatu sistem yang menjamin masing-masing bagian budaya memiliki kesamaan perwakilan.

Daftar Para Penulis *Jurnal Civics* Volume 2 , No. 1, Juni 2005

Anang Priyanto, M.Hum., Lektor Kepala di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Hukum Pidana

Andre Keet, Director National Centre for Human Rights Education and Training/ South African Human Rights Commission. Email address: akeet@sahrc.org.za

Cholisin, M.Si., Lektor Kepala dan Ketua Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Pendidikan Kewarganegaraan

Ekram Pawiroputro, M.Pd., Lektor Kepala di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Hukum Internasional

Eny Kusdarini, M.Hum., Lektor di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Hukum Administrasi Negara

Hassan Suryono, Drs. M.Pd., SH, MH., Lektor Kepala dan Ketua Program Studi PPKn Jurusan PIPS FKIP Universitas Sebelas Maret Surakarta.

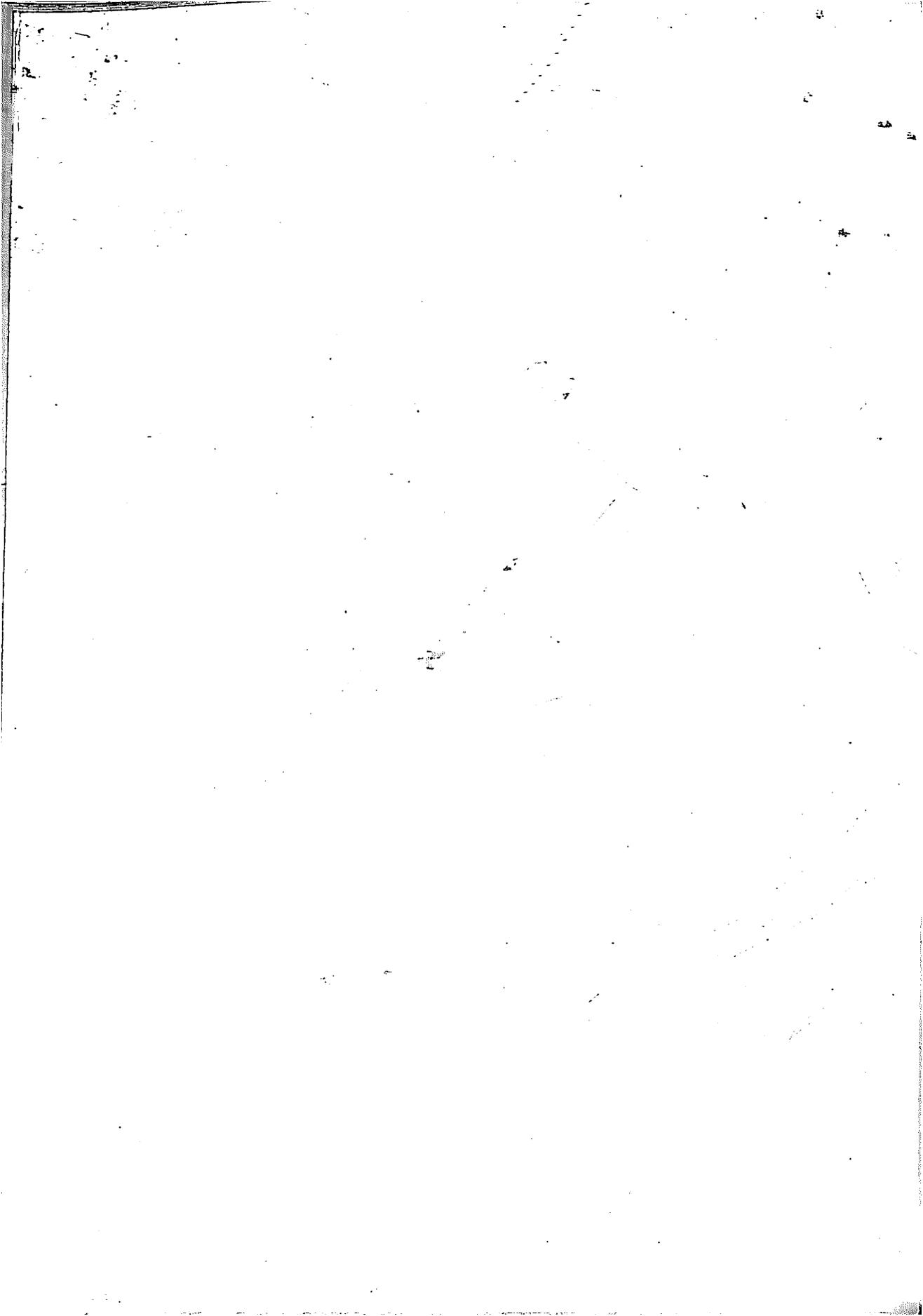
Marzuki, M.Ag., Lektor Kepala di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Hukum Islam.

Setiati Widiastuti, M.Hum., Lektor di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Hukum Perdata.

Sri Hartini, M.Hum., Lektor di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Hukum Acara Pidana

Sunarso, M.Si., Lektor Kepala di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Perbandingan Sistem Pemerintahan

Suharno, M.Si., Lektor di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, mengampu mata kuliah Sosiologi Politik





Kepada Yth:
Redaksi *Jurnal Civics*
d.a. Jurusan PPKn FIS UNY
Jl. Kolombo, Karangmalang,
Yogyakarta, Indonesia
55281

FORMULIR BERLANGGANAN

Mohon dicatat pada Redaksi *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*

Nama :
Alamat :
Telp. HP. : Fax.
Untuk *)

- a. Langganan 1 tahun (2 Edisi)
- b. Pembelian langsung untuk edisi No.
.....

Uang langganan setahun Rp. 50.000,-** (2 Edisi) akan kami kirim melalui:

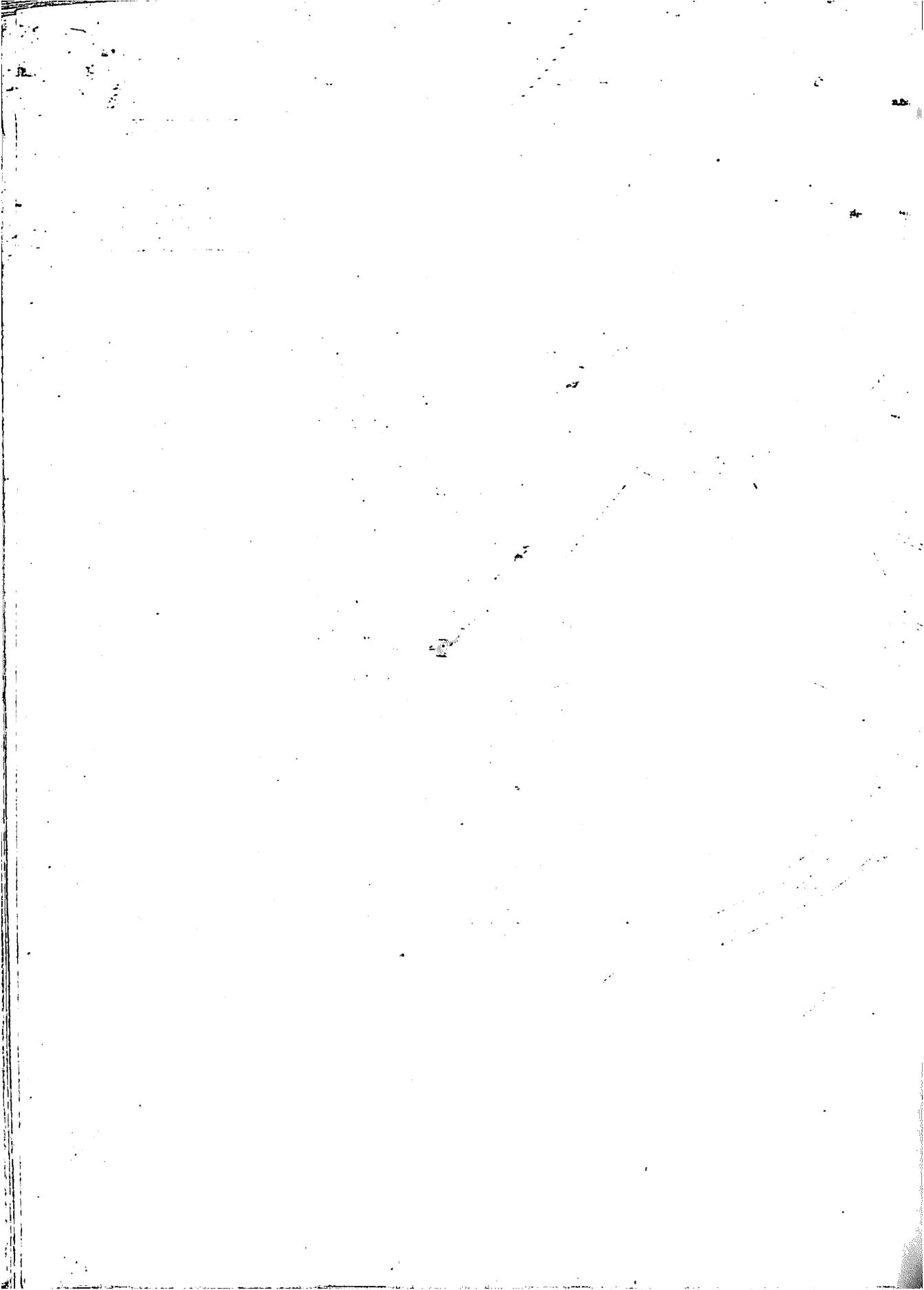
- a. Pos wesel ke Redaksi *Jurnal Civics* d.a. Jurusan PPKn FIS UNY
Jl. Kolombo, Karangmalang, Yogyakarta, Indonesia 55281
- b. Rekening Giro Bank Mandiri Cabang Pembantu Gejayan No. Rek. 137-00-0391857-5 a.n. Iffah Nur Hayati.

Pelanggan,

(_____)

Catatan:

- * Lingkari yang dipilih
- ** Harga sudah termasuk ongkos kirim



Ketentuan Penulisan Naskah *Jurnal Civics*

1. Naskah tulisan bersifat ilmiah, dapat berupa ringkasan hasil penelitian, gagasan-gagasan orisinal, ataupun resensi buku (book review).
2. Naskah yang dikirimkan belum pernah diterbitkan atau dimintakan untuk diterbitkan oleh media lainnya.
3. Naskah agar ditulis dengan urutan: judul, nama penulis, lembaga, instansi tempat penulis berafiliasi, abstrak, kata kunci, isi naskah, dan daftar pustaka.
 - a. Judul harus lugas, dan ringkas.
 - b. Penulis tidak perlu mencantumkan semua bentuk gelar.
 - c. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia untuk artikel berbahasa Inggris, dan abstrak berbahasa Inggris untuk artikel berbahasa Indonesia. Panjang abstrak maksimal 150 kata dengan memuat tujuan, metode dan hasil penelitian (jika naskah berupa hasil penelitian); atau, latar belakang masalah, bahasan dan kesimpulan (jika naskah berupa artikel). Abstrak ditulis terpisah dari isi naskah.
 - d. Kata kunci antara 3 s.d 4 kata.
 - e. Panjang isi naskah antara 10 s.d. 15 halaman, diketik dua spasi di atas kertas ukuran A4 (kuarto).
 - f. Daftar pustaka disusun secara alfabetis seperti diacu dalam isi naskah, dengan memuat nama penulis, tahun penerbitan, judul buku/artikel, kota tempat penerbitan, dan nama penerbit. Penulisan daftar pustaka mengikuti contoh sebagai berikut:

Untuk artikel: Carr, David, 2002, "Moral Education and the Perils of the Developmentalism", *Journal of Moral Education* Vol. 31, No. 1, hlm. 5-19.

Untuk buku: Snyder, Jack, 2000, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York, London: W.W. Norton & Company

Untuk bab dalam buku: Hursh, D., 1994, "Civic Education," dalam Torsten Husen dan T. Neville Postlethwaite (eds.), *The International Encyclopedia of Education*. Vol. 2, Oxford: Elsevier Ltd., hlm. 767-770.
4. Pengutipan atau acuan naskah ditulis dengan cara berikut: *nama akhir/keluarga penulis dan tahun* dalam kurung, contoh (Gafur, 2004). Untuk pengutipan lebih dari lima baris dalam naskah diketik terpisah dari naskah dengan satu spasi atas dan bawah. Untuk pengutipan kurang dari lima baris dalam naskah kalimat yang dikutip diberi tanda petik ("..."). Nama pengarang yang tulisannya dikutip ditulis secara berurutan: nama, tahun penerbitan, dan nomer halaman.
5. *Catatan kaki footnote* diperbolehkan hanya untuk perluasan informasi yang apabila dimasukkan ke dalam teks dapat mengganggu kontinuitas bacaan, dan bukan sebagai penyebutan lengkap judul bacaan acuan. Catatan kaki diketik satu spasi dan diberi nomor urut dengan angka arab, pada halaman teks yang bersangkutan.
6. Naskah dikirim rangkap dua dalam program *Word* disertai dengan disketnya (jika dikirim lewat e-mail, cukup menggunakan *attachment file*).
7. Tidak keberatan jika naskah yang dikirim mengalami penyuntingan atau perbaikan tanpa mengubah isinya.
8. Naskah yang masuk ke Penyunting, setelah direview oleh Penyunting Ahli, dikategorikan dalam beberapa hal:
 - a. diterima tanpa revisi
 - b. diterima dengan revisi
 - c. ditolak, karena tidak relevan atau tidak memenuhi ketentuan penulisan.
9. Naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulisnya, dan akan diberitahukan lewat surat atau e-mail.
10. Para penulis yang naskahnya dimuat akan mendapatkan tiga eksemplar edisi lengkap dan lima (5) *off print*.
11. Semua naskah agar dikirimkan ke alamat Penyunting *Jurnal Civics*.