

JURNAL HAM

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Diterbitkan oleh:

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

©2012

JURNAL HAM

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Dewan Penasihat	: Semua Komisioner & Sekretaris Jenderal Komnas HAM
Penanggungjawab	: Ifdhal Kasim, SH, LL.M
Dewan Penyunting	: Prof. Dr. Abdul Munir Mul Khan; Dr. Saharuddin Daming, SH, MH; Ifdhal Kasim, SH, LL.M; Hesti Armiwulan, SH, M.Hum; HM. Kabul Supriyadhie, SH, MH; Nur Kholis, SH, MH; Ir. Yosep Adi Prasetyo; Ridha Saleh, SH; Johny Nelson Simanjuntak, SH; Ahmad Baso; Syafruddin Ngulma Siemeulue
Penyunting Penyelia	: Ignatius Triyono, S.S, MM; Sastra Manjani, SH, MM, Rusman Widodo, S.Sos
Penyunting Pelaksana	: Adoniati Meyria Widaningtias, SH; Eva Nila Sari, SE; Nurjaman, SH;
Administrasi dan Keuangan	: Ratnawati Tobing, SH (Koordinator); Eka Christiningsih Tanlain, S.Sos; Herizal, SE; Loufekar Alfian Cahasta, S.iP
Produksi (Desain Grafis)	: Banu Abdillah, S.iP; Didi Supandi, A.Md; Hari Reswanto, SS.
Distribusi	: Sri Hartanto Kurniawan, A.Md, Iman Supandi
Penerbit	: Komnas HAM

Alamat Redaksi

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
Jalan Latuharhary No. 4B Menteng, Jakarta Pusat 10310
Telepon (021) 392 5230, Faksimili (021) 391 2026

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan
ISBN: 978-979-26-1438-1

Jurnal HAM Komnas HAM

Jakarta: Jurnal HAM Komnas HAM, 2012, xvi + 351 Hal; 210 mm x 297 mm

Penerbitan ini dibagikan secara gratis, tidak diperjualbelikan. Penggandaan penerbitan ini untuk kepentingan penyebarluasan nilai-nilai HAM harus mendapat persetujuan tertulis dari Komnas HAM.

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi jurnal ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Kutipan Pasal 72, Ayat 1 dan 2, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

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

Daftar Isi

Editorial

Hari Reswanto **vii**

Arah Politik Hukum Nasional Terhadap Upaya Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat [Hukum Adat] Berdasarkan UUD NKRI

Saafroedin Bahar & Ruswiati Suryasaputra **1**

Perlindungan HAM Terhadap Anak Indonesia Yang Ditahan di Penjara Dewasa Australia

Erna Ratnaningsih **31**

Pemenuhan Hak-hak Atas Pendidikan

Darmaningtyas & Heranisty Nasution **69**

Perlindungan Hak Atas Kesehatan Melalui Kebijakan Pengendalian Tembakau

Yeni Rosdianti..... **95**

Pendekatan Berbasis HAM dalam Penanganan Bencana: Kasus Erupsi Gunung Merapi

Mimin Dwi Hartono **133**

Konfigurasi Pertarungan Abolisionisme Versus Retensionisme Dalam Diskursus Keberadaan Lembaga Pidana Mati di Tingkat Global dan Nasional

Saharuddin Daming **167**

Kebebasan Beragama, Mungkinkah? Antara Fakta atau Takdir Sosial

Abdul Munir Mul Khan..... **227**

Pemberian Jaminan Sosial Dalam Hak Asasi Manusia

Stanley Adi Prasetyo **249**

Mengintegrasikan HAM Ke Dalam Kebijakan dan Praktik Perusahaan

Asep Mulyana **265**

Upaya Non-Yudisial Penyelesaian Sengketa Tanah Antara Masyarakat VS Negara

Yhodhisman Soratha **285**

Membangkitkan Harapan Orang Dengan Kusta

Rusman Widodo **315**

Daftar Tabel

Prevalensi Perokok Dewasa Menurut Tingkat Pendidikan 2001-2007	101
Prevalensi Perokok Dewasa Menurut Tingkat Pendapatan 2001-2007	101
Pengeluaran untuk Rokok di Rumah Tangga Indonesia (LDFEUI, 2009)	103
Perjanjian dan Kesepakatan Internasional Yang Terkait Dengan Pengendalian Tembakau (Tobacco Atlas 2010)	116
Data Larangan Merokok di Dalam Restoran di Dunia	119
Ketentuan Hukum di Daerah Tentang Kawasan Tanpa Rokok	124
Perbedaan Antara Pendekatan Tradisional, Berbasis Kebutuhan, dan Berbasis Hak	141
Prinsip-Prinsip Perlindungan Proyek Sphere	143
Kewajiban dan Peran Para Pemangku Kepentingan Dalam Respon Kemanusiaan	144
Hak-hak yang Dijamin dan Dilindungi UU No. 11/2005	254
Kewajiban Yang Harus Dipenuhi Negara	259

Daftar Gambar

Grafik 1: Non Communicable Diseases (NCDs), WHO 2011	98
Grafik 2: Proporsi Kematian (% total kematian, semua tingkatan umur) di Indone- sia. WHO, 2011.	99
Grafik 3: Prevalensi perokok remaja menurut Susenas 1995, 2001, 2004 dan Ris- kesdas 2007	100
Grafik 4: Perokok usia 10 – 14 tahun Susenas 1995, 2001, 2004 dan Riskesdas 2007	100
Grafik 5: Proporsi Pengeluaran Rumah Tangga Keluarga Miskin, data BPS	104
Grafik 6: Rata-rata pengeluaran rumah tangga untuk rokok tahun 2003-2006	105

Editorial

Oleh Hari Reswanto¹

Persoalan terkait hak masyarakat adat – biasanya terkait hak tanah ulayat -- dari tahun ke tahun terus terjadi. Tercatat ada kasus Mesuji yang terjadi antara 2009-2011 di Lampung yang diadakan masyarakat ke DPR RI pada Desember 2011. Warga Mesuji mengadakan peristiwa pembunuhan sekira 30 warga desa di sekitar perkebunan sawit di Kabupaten Mesuji, Lampung dan Sumatera Selatan. Lainnya, kasus Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia (BPRPI) / Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang meminta Pemerintah Provinsi Sumatera Utara mendistribusikan 9.085 hektar tanah adat ke masyarakat seperti yang telah disepakati pada masa pemerintahan Gubernur Sumut EWP Tambunan pada 24 Mei 1980. Tanah yang dijanjikan

tersebut terletak di Kabupaten Langkat dan Deli Serdang.

Di Papua, ada kasus pembangunan Bandara Wamena di Kecamatan Wamena. Kasus ini muncul karena ketidakjelasan soal ganti rugi tanah ulayat milik Suku Wamena yang dipakai untuk pembangunan bandara. Di Kalimantan, muncul kasus Suku Dayak di Kabupaten Suriyan, Kalimantan Tengah. Mereka menuntut hak tanah ulayatnya karena tanah yang mereka tinggali dan hidup turun menurun diserobot oleh pengusaha bermodal besar dan oknum pemerintah. Di Pulau Sulawesi ada sengketa tanah adat di Luwu Timur, Sulawesi Selatan yang melibatkan masyarakat setempat melawan perusahaan tambang asing PT. Internasional Nikel Indonesia (INCO).

¹ Staf Fungsional Penyuluh HAM Komnas HAM

Sengketa tanah ulayat tersebut muncul karena adanya perlakuan yang tidak adil terhadap masyarakat adat yang telah memiliki tanahnya selama beberapa generasi. Ketidakadilan ini muncul sebagai buah konspirasi antara para pemilik pemodal besar dengan aparat pemerintah -- sipil maupun militer -- yang culas.

Modus operandi untuk menguasai tanah ulayat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut: 1) Menyertifikasi tanah ulayat sebagai tanah milik pribadi. Biasanya pemilik pribadi itu para pengusaha bermodal besar. Padahal tanah ulayat tak bisa disertifikasi atas nama pribadi, 2) Para pemodal besar dengan dibekingi aparat negara melakukan perampasan atau penyerobotan terhadap tanah-tanah ulayat. Mereka secara sepihak menentukan batas-batas kepemilikan tanah yang baru dan mengabaikan hak-hak warga atas tanah ulayat. Biasanya dilakukan oleh para pengusaha yang ingin membuka lahan perkebunan ataupun pertambangan, 3) Mempersulit masyarakat adat yang ingin mendapat sertifikat atau pengakuan tentang hak atas tanah ulayatnya. Tapi justru mempermudah para pemodal besar yang ingin membuka usaha di atas tanah ulayat milik masyarakat. Atau aparat negara sering secara sepihak mengeluarkan sertifikat ganda atas pesanan dari pemodal besar.

Dalam sengketa tanah ulayat tampak jelas bahwa pihak korban adalah

masyarakat adat pemilik tanah ulayat beserta seluruh isinya. Sementara para pelakunya adalah para pemodal besar -- pemilik hak pengusahaan hutan (HPH), perusahaan multinasional, dan sebagainya -- dan oknum aparat pemerintah dari berbagai instansi -- sipil maupun militer.

Dampak buruk dari perampasan tanah ulayat sangat terasa bagi pihak korban. Mereka seperti dicabut akar kehidupannya dan menjadi orang asing di negerinya sendiri. Diperkirakan ada jutaan hektar tanah ulayat yang dirampas atau diserobot oleh para pemodal besar dan oknum aparat negara. Kerugian materinya hampir bisa dipastikan mencapai triliunan rupiah dan masih banyak kerugian non materi yang tak dapat dihitung atau tak tergantikan seperti hilangnya nilai-nilai adat istiadat, sistem religi, sistem sosial kemasyarakatan masyarakat adat, punahnya bahasa dan lain-lain.

Mengapa perampasan hak masyarakat adat terus terjadi? Apakah karena tidak ada jaminan konstitusi? Jaminan terhadap eksistensi masyarakat adat sesungguhnya telah tercantum di dalam Pasal 18B ayat (2) UUD RI Tahun 1945 mengatakan:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Bila kita baca isi Konstitusi tersebut akan terlihat ada 4 hal yang harus dipenuhi masyarakat (hukum) adat untuk mendapat pengakuan dari negara yaitu: 1)Sepanjang masih ada, 2)Sesuai dengan perkembangan masyarakat, 3) Sesuai Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, 4) Diatur dalam undang-undang. Tampaknya 4 kriteria tersebut tidak mudah untuk dipenuhi komunitas masyarakat adat. Bahkan kriteria tersebut sangat rentan untuk dimanipulasi oleh pihak-pihak tertentu, khususnya kriteria nomor 4 yaitu diatur dalam undang-undang. Tampaknya kriteria tentang masyarakat adat ini perlu ditinjau kembali. Persyaratan tersebut bertentangan dengan ketentuan hukum HAM internasional yang menyatakan masyarakat adat termasuk kalangan rentan yang harus mendapat perlindungan dari negara.

Pasal 2 Angka 1 Konvensi ILO No. 169 tentang Konvensi Masyarakat Hukum Adat 1989 berbunyi:

Pemerintah harus bertanggung-jawab untuk mengembangkan, dengan keikut-sertaan masyarakat terkait, tindakan terkoordinasi dan sistematis untuk melindungi hak-hak masyarakat tersebut dan untuk menjamin rasa hormat terhadap integritas mereka.

Selain ada persoalan di level Konstitusi, persoalan juga kian parah

dengan tidak harmonisnya sejumlah undang-undang yang terkait persoalan tanah ulayat. Misal, Undang-undang Kehutanan, Undang-Undang Pengelolaan Daerah Pesisir, Undang-Undang Pertanahan dan lain-lain.

Beragam aturan tersebut perlu diharmonisasi dan direvisi agar mampu memberi jaminan yang maksimal bagi pemenuhan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Itu semua karena masyarakat adat memiliki atas tanah dan sumber daya alam, hak atas kebudayaan, dan hak untuk menentukan nasib sendiri.

Hingga saat ini belum tersedia undang-undang yang mengatur secara utuh keberadaan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Masyarakat adat yang seringkali ditukarkan dengan istilah masyarakat terpencil, masyarakat terbelakang, disinggung dalam beberapa undang-undang sektoral. Tidak diatur secara menyeluruh. Mereka menjadi objek kepentingan, bukan subjek yang mandiri yang seharusnya dapat menikmati hak-haknya.

Persinggungan masyarakat adat dengan Negara hanya terjadi ketika ada sengketa dengan usaha (bisnis). Karena memang masyarakat adat hanya disinggung sepotong-sepotong demi kepentingan bisnis. Untuk sekedar contoh UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan, UU tentang

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No. 32 tahun 2009 tentang Lingkungan.

Kita memerlukan sebuah Undang-Undang yang mengatur secara utuh pengakuan dan penghormatan atas keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Mereka adalah bagian penting dari Negara. Penghampiran atas masyarakat adat yang hanya sesaat dan terjadi bila terjadi konflik dengan mereka adalah cara yang salah. Pengakuan dan penghormatan secara utuh keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dalam sebuah undang-undang adalah cara terbaik menyelesaikan dan mencegah terjadinya kembali konflik dan kasus yang melibatkan masyarakat adat.

Mencermati arti penting eksistensi masyarakat adat bagi kelangsungan dan keberlanjutan hidup rakyat Indonesia, maka tulisan Jurnal HAM kali ini salah satunya membahas tentang hak masyarakat adat di Indonesia. Saafroedin Bahar dan Ruswiati Suryasaputra menyampaikan tulisan berjudul "Arah Politik Hukum Nasional Terhadap Upaya Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat (Hukum Adat) Berdasarkan UUD NKRI." Tulisan ini membahas tentang latar belakang global terkait persoalan yang dihadapi masyarakat adat sejak zaman penjajahan Portugis dan Belanda di Indonesia. Membahas sikap dasar para pendiri negara terhadap masyarakat hukum adat, dinamika pengakuan konstitusional negara

terhadap eksistensi dan hak tradisional masyarakat hukum adat dari 1960 – 1999. Tulisan ini juga memaparkan tentang perlindungan hak masyarakat hukum adat di tingkat internasional, reaksi terorganisasi masyarakat hukum adat sejak 1999 – 2007 serta memuat catatan kronologis tentang pengakuan, penghormatan, dan perlindungan negara terhadap eksistensi dan hak masyarakat hukum adat.

Persoalan lain yang dibahas dalam tulisan ini adalah soal definisi dan indikator masyarakat hukum adat, perkembangan mutakhir hukum internasional tentang istilah *Indigenous Peoples* dan *Right of Self Determination*, serta perspektif pembentukan dasar hukum untuk pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap eksistensi dan hak masyarakat hukum adat.

Jurnal HAM edisi ini juga menampilkan tulisan dari Erna Ratnaningsih yang berjudul "Perlindungan HAM Terhadap Anak Indonesia Yang Ditahan di Penjara Dewasa Australia." Tulisan ini membahas Indonesia sebagai negara yang memiliki kedekatan secara geografis dengan Australia yang memiliki kerentanan khusus berkaitan dengan *transnational organized crimes* khususnya perdagangan manusia (*human trafficking*). Pelibatan anak Indonesia dalam aktivitas penggelapan orang (*people smuggling*) merupakan salah satu bentuk perdagangan manusia perdagangan (*trafficking*) melalui eksploitasi tenaga kerja.

Artikel ini menggambarkan potret anak Indonesia yang berhadapan dengan hukum di Australia, Kewajiban Internasional Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia yang telah meratifikasi berbagai Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik, *United Nation Convention* untuk Mencegah, Menindak dan Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak-Anak serta Konvensi Hak Anak disertai dengan hukum nasional yang mengatur perdagangan orang. Diakhiri dengan berbagai kerja sama yang dapat dilakukan antara Indonesia dan Australia dalam penanganan kasus anak-anak Indonesia yang ditahan di penjara Australia berdasarkan prinsip-prinsip dan pedoman hukum Internasional.

Selanjutnya adalah tulisan berjudul "Pemenuhan Hak-Hak Atas Pendidikan" oleh Darmaningtyas & Heranisty Nasution. Artikel ini mengupas tentang Pemerintah sebagai representasi negara memiliki kewajiban untuk memenuhi dan memajukan hak warga negara atas pendidikan. Pemenuhan hak pendidikan tersebut diyakini akan berdampak pada pemenuhan hak-hak dasar lainnya seperti hak sipil dan politik. Pemerintah perlu menyelenggarakan pendidikan berbasis HAM melalui berbagai strategi pendekatan, seperti misalnya mewujudkan pendidikan gratis, pendidikan inklusif, dan metode pengajaran tanpa kekerasan.

Di artikel lain, Yeni Rosdianti menulis tulisan berjudul "Perlindungan Hak Atas Kesehatan Melalui Kebijakan

Pengendalian Tembakau." Artikel ini mengatakan konsumsi rokok di Indonesia terus mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun 1995 sampai dengan 2010. Peningkatan prevalensi perokok dewasa pada tahun 1995 mencapai 53,4% laki-laki dan 1,7% perempuan. Selama kurun waktu 15 tahun, perokok dewasa laki-laki meningkat menjadi 65,9% dan perempuan menjadi 4,2%. Peningkatan konsumsi rokok ini merupakan salah satu penyebab kematian meningkat pesat di dunia saat ini.

Indonesia merupakan negara ketiga dengan jumlah perokok tertinggi di dunia, setelah Cina dan India, dengan prevalensi perokok tertinggi di dunia yaitu 36,1% (GATS 2011). Di Indonesia, tingkat produksi rokok pada tahun 2010 telah mencapai 260 miliar batang, dan di tahun 2011 bahkan telah mencapai 270 miliar batang. Sementara jumlah penduduk di Indonesia adalah berkisar 230 juta jiwa. Dalam data Riskesdas 2010 perokok pasif perempuan sebanyak 62 juta, dan laki-laki sebanyak 30 juta sehingga terdapat 92 juta perokok pasif di Indonesia. Dan sebanyak 11,4 juta anak usia 0-4 tahun terpapar asap rokok. Sedangkan pada data GATS 2011 menunjukkan jumlah perokok pasif sebanyak 133,3 juta terpapar asap rokok di rumah.

Dari informasi di atas, maka upaya pengendalian penggunaan tembakau sangat diperlukan guna menurunkan jumlah perokok dan mencegah masyarakat dari kecanduan

kebiasaan merokok, sehingga mereka terhindar dari penyakit-penyakit yang sangat membahayakan. Pengendalian tembakau juga merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban Negara dalam melindungi kesehatan warga negara untuk mendapatkan standar kesehatan tertinggi yang dapat dijangkau sebagaimana disebutkan dalam Komentar Umum No.14 Kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya, khususnya mengenai hak atas kesehatan.

Mimin Dwi Hartono membuat tulisan berjudul "Pendekatan Berbasis HAM dalam Penanganan Bencana: Kasus Erupsi Gunung Merapi." Tulisan ini menguji hubungan antara hak asasi manusia, dinamika kekuatan, dan interaksi di antara para pemangku kepentingan terkait dengan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi paska erupsi Gunung Merapi yang terjadi pada tahun 2010. Kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah bagian yang sangat mendasar dalam proses untuk membangun kembali penghidupan, mata pencaharian, dan meningkatkan daya tahan masyarakat terhadap bencana, maka pendekatan berbasis hak asasi manusia berperan sangat penting untuk memastikan adanya partisipasi dan pemberdayaan individu dan masyarakat (penyandang hak) dan ditegakkannya prinsip non-diskriminasi dan akuntabilitas penyelenggara negara (pengemban kewajiban).

Pendekatan berbasis hak asasi manusia berfungsi untuk mengatasi,

memulihkan, dan memberikan solusi terhadap isu-isu hak asasi manusia dalam penanganan bencana sehingga mampu membantu para pemangku kepentingan untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi yang efektif, berkelanjutan, dan akuntabel.

Pada bagian lain, Saharuddin Daming menampilkan artikel berjudul "Konfigurasi Pertarungan Abolisionisme Versus Retensionisme Dalam Diskursus Keberadaan Lembaga Pidana Mati di Tingkat Global dan Nasional." Artikel ini menyatakan upaya menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan hak asasi manusia (HAM) atau sebaliknya menegakkan HAM berbasis hukum dan keadilan merupakan cita-cita masyarakat demokratis. Namun harapan tersebut belum dapat terwujud secara penuh akibat tantangan secara multi dimensional datang silih berganti. Salah satu persoalan HAM versus keadilan yang kini menjadi polemik besar adalah pidana mati. Isu ini membelah pendapat publik antara pro dan kontra dengan masing-masing argumentasi disandarkan pada dalil yang bersifat rasional dan empiris.

Kubu yang menolak pidana mati, merujuk pada prinsip HAM khususnya hak hidup sebagai hak yang tidak dapat dikurangi, dicabut apalagi dirampas oleh siapapun dan dalam keadaan apapun. Hak tersebut merupakan anugerah Tuhan yang Maha Esa sehingga manusia tak dapat mencabut atas nama hukum

sekalipun seperti yang tercermin dalam lembaga pidana mati. Melalui gerakan abolisionis, mereka menggalang kekuatan untuk berjuang menghapus pidana mati dalam sistem hukum diseluruh dunia termasuk Indonesia.

Sebaliknya kubu yang mendukung pidana mati juga mengacu pada prinsip HAM terutama pada aspek kewajiban asasi yang melekat pada setiap manusia. Ketika seseorang melakukan kejahatan yang sangat keji dan sadis misalnya maka ia telah melanggar hak asasi orang lain sekaligus melanggar kewajiban asasinya. Jika ia dijatuhi pidana mati oleh pengadilan berdasarkan hukum yang berlaku, maka hal tersebut merupakan tanggungjawab yang harus ia tunaikan demi keadilan sebagai bagian penting dari HAM.

Dalam hal ini bukan hanya terpidana yang perlu mendapat perlindungan HAM tetapi korban dan keluarganya maupun masyarakat secara luas juga memiliki HAM yang harus ditegakkan secara adil. Kubu ini juga melakukan gerakan retensionisme untuk mempertahankan lembaga pidana mati dalam sistem hukum yang berlaku. Menghapus pidana mati menurut mereka berarti membiarkan terjadinya pelanggaran HAM baru yang lebih serius sekaligus mencabut perasaan keadilan dari akar budaya hukum yang harus dihormati oleh siapapun.

Selanjutnya ada tulisan dari Abdul Munir Mul Khan yang berjudul

“Kebebasan Beragama, Mungkinkah? Antara Fakta atau Takdir Sosial.” Intisari dari tulisan ini mengatakan ketika agama bersaing untuk menambah jumlah komunitasnya di abad yang terbuka ini, maka mereka akan berkonflik satu sama lain dilanjutkan dengan kekerasan secara psikis dan fisik. Pertanyaannya adalah dapatkah para pemimpin agama bersikap lemah lembut kepada setiap orang sebagai manusia? Jika mereka mampu melakukan hal tersebut, seperti yang dilakukan KH. Ahmad Dahlan dengan prinsip gerakan Al-Ma’un, maka agama akan memasuki era pencerahan baru.

Tuhan menyatakan di dalam agamanya bahwa karena rahmat-Nya maka setiap manusia dapat merasa aman dan damai. Tetapi manusia selalu sombong. Sesungguhnya yang berhak sombong itu hanya Tuhan karena Dia-lah yang Maha Kuasa.

Kami percaya pada otoritas Tuhan yang telah memberikan kehendak bebas kepada semua orang untuk memutuskan agama apa yang akan mereka pilih. Apakah para pemimpin agama masih percaya pada Tuhan? Atau faktual, apakah mereka justru menggunakan Tuhan sebagai topeng untuk kepentingan duniawi mereka?

Artikel lain yang menarik untuk disimak adalah artikel berjudul “Pemberian Jaminan Sosial Dalam Hak Asasi Manusia” yang ditulis oleh Yosep Adi Prasetyo. Artikel ini

mengatakan jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh negara guna menjamin warganegaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak, sebagaimana dalam DUHAM 1948 dan Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952.

Jaminan sosial merupakan sebuah upaya untuk menciptakan sebuah kesejahteraan sosial antara lain dengan memberikan perlindungan sosial. Perlindungan sosial sendiri meliputi upaya untuk mengatasi dan memberantas kemiskinan, pemberian bantuan dan perlindungan kepada kelompok lanjut usia, mereka yang mengalami kecacatan, kelompok pengangguran, keluarga dan anak-anak, dan lain-lain.

Semestinya iuran itu dibayar atau ditanggung oleh pemerintah, karena memang sudah menjadi kewajiban negara. Hasil kekayaan negara seharusnya digunakan untuk menyejahterakan rakyat Indonesia.

Tulisan lain adalah tentang bisnis dan HAM. Asep Mulyana memaparkannya melalui artikel berjudul "Mengintegrasikan HAM ke Dalam Kebijakan dan Praktik Perusahaan." Perdebatan tentang bisnis dan HAM menyeruak dalam diplomasi internasional pada 1990-an. Debat itu didorong oleh makin kuatnya peran dan posisi ekonomi-politik perusahaan-perusahaan multinasional, utamanya perusahaan yang bergerak di sektor

pertambangan yang bersifat ekstraktif.

Di sisi lain, kontrol Negara terhadap operasi perusahaan-perusahaan itu juga kian melemah. Operasi perusahaan multinasional di berbagai belahan dunia dapat memberi efek positif bagi kemajuan ekonomi, namun juga berdampak negatif bagi penikmatan HAM. Fenomena ini mendorong inisiatif dari Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) untuk menyusun kerangka dan panduan bagi komunitas bisnis dalam penghormatan, perlindungan, dan pemulihan HAM. Kerangka kerja PBB ini menjadi alat yang memandu perusahaan untuk mengintegrasikan HAM dalam kebijakan dan praktik perusahaan sehingga, di masa depan, perusahaan bukan saja dapat meminimalisasi resiko dan dampak terhadap HAM dalam operasinya, tetapi bahkan dapat berkontribusi positif bagi penikmatan HAM.

Yhodhisman Soratha menulis artikel berjudul "Upaya Non –Yudisial Penyelesaian Sengketa Tanah Antara Masyarakat vs Negara." Artikel ini mengatakan Konstitusi Negara RI mengatur bahwa negara hanya menguasai sumber-sumber daya alam (termasuk tanah), namun mandat ini kemudian dikembangkan secara ekstensif oleh pemerintah dengan memberikan kewenangan bagi negara untuk memiliki tanah. Kepemilikan tanah oleh negara ini menjadi salah satu sumber konflik dengan warga masyarakat, yang seringkali berlangsung

sangat panjang dan berakhir dengan kekerasan.

Hukum yang ada tidak memberi peluang bagi penyelesaian sengketa tanah antara negara dengan masyarakat, kecuali melalui pengadilan, hal yang sangat dihindari oleh masyarakat. Untuk itu, perlu dicari upaya alternatif untuk penyelesaian yang lebih adil terkait sengketa tanah yang diklaim sebagai milik negara dengan kelompok masyarakat.

Pada bagian akhir, Jurnal HAM edisi 2012 ini menampilkan artikel berjudul "Membangkitkan Harapan Orang Dengan Kusta" yang ditulis oleh Rusman Widodo. Tulisan ini membahas tentang penyakit kusta, kondisi kusta di Indonesia, dan permasalahan yang dihadapi oleh orang-orang yang terkena kusta atau Orang Dengan Kusta (ODK). Membahas tentang tanggungjawab negara dan resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Orang-Orang yang Terkena Kusta dan Anggota Keluarga Mereka.

ODK memiliki permasalahan yang kompleks. Mereka menanggung beban medis, beban ekonomi dan sosial. ODK juga terkena stigma dan diskriminasi yang memprihatinkan. Beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat, individu telah berupaya membangkitkan harapan dan gairah hidup ODK melalui beragam cara dan program kegiatan. Pemerintah juga telah melakukan berbagai tindakan dan program dalam

rangka menghapus penyakit kusta, stigma dan diskriminasi terhadap ODK di Indonesia. Tapi upaya-upaya tersebut masih belum cukup karena ODK masih bertebaran di seluruh pelosok tanah air.

Dibutuhkan gugus tugas nasional penanggulangan kusta yang mampu memastikan semua program terkait kusta bisa berjalan sinergis, komprehensif, tidak tumpang tindih, tepat sasaran dan menjangkau seluruh ODK di tanah air.

Sebelas artikel yang tampil di Jurnal HAM edisi 2012 ini mengupas beragam aspek HAM terkait hak sipil politik maupun hak ekonomi sosial budaya. Banyak hal baru dan informasi berharga yang dapat diperoleh dari artikel-artikel tersebut. Kami berharap apa yang kami suguhkan mampu menambah pengetahuan sekaligus memantik hasrat dan semangat para pembaca Jurnal HAM untuk terus menggali dan mempelajari HAM dengan lebih baik.

RIWAYAT HIDUP HARI RESWANTO

Nama : Hari Reswanto
Tempat/Tgl Lahir : Jakarta, 4 Juli 1971
Alamat : Gg. Mangga rt 010/04 no 12 Kel Rawajati 12750,
Kecamatan Pancoran Jakarta Selatan
Pendidikan : SDN Rawajati 01 Pagi Jakarta Selatan
SMP Muhammadiyah IV Jakarta Timur
SMA Negeri 62 Jakarta Timur
Jurusan Ilmu Perpustakaan FSUI 1990 – 1996
Jabatan : Penyuluh HAM
Pelatihan : Kursus bahasa Inggris di IALF Jakarta
Internship Program di HRREC Ottawa, Canada
Pelatihan Penulisan di Kompas Jakarta
Short Course di RWI, Lund, Swedia
HIV Aid workshop di Bangkok, Thailand
Pelatihan Jurnalistik

ARAH POLITIK HUKUM NASIONAL TERHADAP UPAYA PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT [HUKUM ADAT] BERDASARKAN UUD NKRI²

Saafroedin Bahar ³

Ruswiati Suryasaputra ⁴

¹ Dalam naskah ini telah ditambahkan informasi dan gagasan yang berkembang selama serta setelah workshop, tanpa mengubah keseluruhan materi yang telah dipaparkan.

² Judul asli naskah ini adalah "Kebijakan Negara dalam Rangka Pengakuan, Penghormatan, dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia, pertama kali disajikan pada tahun 2009, disajikan kembali tanpa revisi dalam Seminar Badan Pembinaan Hukum Nasional tentang "Arah Perlindungan Hukum bagi Masyarakat Adat dalam Sistem Hukum Nasional", tanggal 12 Mei 2011 di Malang, Jawa Timur.

³ Ketua Dewan Pakar Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat (Seknas MHA); Komisioner Komnas HAM 1995-2007.

⁴ Wakil Ketua Umum dan Anggota Dewan Pakar Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat; Komisioner Komnas HAM 2002-2007; Ketua Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus Komnas HAM, 2004-2007; Komisioner Hak Perempuan Komnas HAM, 2004-2007.

Pengantar

izinkanlah saya memulai paparan ini dengan meminta perhatian kita, bahwa masalah pengakuan, penghormatan, dan perlindungan masyarakat adat – yang dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga disebut sebagai ‘masyarakat hukum adat’ atau ‘masyarakat tradisional’ – di Indonesia bukanlah suatu fenomena khusus Indonesia⁵. Fenomena ini bersifat global. Oleh karena itu sebelum kita membahas *setting* Indonesianya, marilah kita luangkan waktu sejenak untuk mengulas seperlunya *setting* globalnya. Pemahaman terhadap *setting* global ini bukan saja akan memberi kita pemahaman tentang latar belakang masalahnya, tetapi juga akan

5 Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) memilih istilah ‘masyarakat adat’, sedangkan Mahkamah Konstitusi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Sadat (Seknas MHA) memilih istilah ‘masyarakat hukum adat’ yang sering disingkat sebagai ‘MHA’. Penulis memilih istilah ‘masyarakat hukum adat’.

menyumbang suatu alternatif dan visi masa depan tentang solusi yang dapat dipilih untuk menyelesaikan masalah itu, khususnya dalam rangka Perserikatan Bangsa Bangsa⁶. Seperti kita ketahui bersama, pada tanggal 13 September 2007 yang lalu, *untuk pertama kalinya dalam sejarah dunia*, Sidang Umum Perserikatan Bangsa Bangsa telah mensahkan *The U.N. Declaration on the Rights of the Indigenous Peoples*, yang juga didukung oleh keputusan Republik Indonesia di badan dunia tersebut⁷.

Pengalaman menunjukkan bahwa

6 Lihat, Jannie Lasimbang, *et.al.* 2007, *Bridging the Gap: Policies and Practices on Indigenous Peoples' Natural Resource Management in Asia*, UNDP, RIPP, AIPP Foundation, Chiang Mai, Thailand; dan UNDP, 2007, *Indigenous Peoples and the Human Rights-Based Approach to Development: Engaging in Dialogue*. DINTEG and UNDP RIPP. Bangkok. Thailand.

7 Sampai saat ini belum ada suatu definisi resmi tentang apa yang dimaksud dengan *the indigenous peoples* ini. Secara historis, lazimnya yang dimaksud dengan istilah ini adalah seluruh penduduk yang mendiami suatu daerah pada saat kedatangan orang Eropa ke daerah yang bersangkutan. Sehubungan dengan belum adanya kesepakatan tersebut di atas, lembaga-lembaga Perserikatan Bangsa Bangsa mempergunakan tolok ukur subyektif, yaitu mereka yang merasa dirinya sebagai *the indigenous peoples*.

pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Negara terhadap masyarakat adat tidaklah terjadi secara otomatis, dan harus diperjuangkan secara terencana dan terorganisasikan. Jika direnungkan, *akar masalah* yang akan kita bahas sekarang ini berasal dari kenyataan bahwa *di atas* demikian banyak masyarakat hukum adat yang telah ada selama ratusan tahun, kemudian dibangun *imperium* atau *negara nasional*. Baik masyarakat hukum adat mempunyai kepentingannya sendiri-sendiri, yang bisa bertolak belakang sama sekali. Sebabnya adalah sebagai berikut:

Masyarakat hukum adat adalah entitas *antropologis* yang tumbuh secara alamiah pada suatu bagian muka bumi tertentu, dan terdiri dari berbagai komunitas *primordial* berukuran kecil yang warganya mempunyai hubungan darah satu sama lainnya. Kata-kata kunci untuk memahami masyarakat hukum adat adalah *kekeluargaan* dan *kebersamaan*. Sedangkan *imperium* dan *negara nasional* adalah entitas-entitas *politik* baru yang bersifat *artifisial*, yang dirancang untuk menguasai seluruh penduduk yang mendiami suatu daerah yang lebih luas, yang lazimnya mempunyai sumber daya alam yang kaya. Kata-kata kunci untuk memahami imperium dan negara nasional ini adalah *kedaulatan* dan *kekuasaan*.

Oleh karena kedua entitas ini meliputi warga yang sama dan hidup

di atas muka bumi yang sama, maka cepat atau lambat, secara tertutup atau secara terbuka, akan timbul suatu *competing claims* yang tidak seimbang terhadap manusia, terhadap wilayah, serta terhadap sumber daya alam yang sama.

Sudah barang tentu, dalam kompetisi ini masyarakat hukum adat akan selalu kalah, karena sebagai komunitas *primordial* sifatnya lebih banyak memelihara dan mengayomi kepentingan warganya sendiri, berhadapan dengan entitas politik baru yang bersifat *artifisial*, yang selain berukuran jauh lebih besar juga bertujuan – antara lain -- penguasaan terhadap seluruh rakyat dan sumber daya di dalam wilayahnya, dan dilengkapi dengan pemerintahan yang mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial, serta didukung oleh aparat penegak hukum dan angkatan perang.

Di bawah *imperium* – yang minatnya hanya pada penguasaan wilayah serta sumber dayanya belaka -- masyarakat hukum adat benar-benar menjadi bulan-bulanan, apalagi oleh karena imperium mengembangkan alasan pembenaar khusus untuk melakukan kekuasaan tersebut. Salah satu alasan pembenaar khusus untuk penguasaan dunia, yang ditampilkan setelah ‘penemuan’ benua Amerika pada tahun 1492 oleh *Christophorus Columbus*, adalah *Dekrit Tordesilas* yang diumumkan oleh Paus Alexander VI Borgia pada tahun 1494.

Dekrit ini membagi dunia dalam dua bagian besar, yaitu sebelah Barat pulau Tordesilas di Lautan Atlantik tersebut merupakan 'jatah' Spanyol, dan sebelah Timurnya sebagai 'jatah' Portugis. Sebagai kita ketahui, pada akhir abad ke-15 dan awal abad ke-16 tersebut Spanyol dan Portugis adalah dua *super power* dunia, yang menguasai sebagian besar samudera dan lautan.

Berdasar semangat Dekrit itu kedua *super power* tersebut mengirim ekspedisi ke berbagai bagian dunia, dan menyatakan daerah-daerah yang didatanginya sebagai bagian dari wilayah kekuasaan negaranya masing-masing. Demikianlah, pada tahun 1511, ekspedisi Portugis di bawah komando *Alfonso d'Albuquerque* menaklukkan kota dagang Melaka, dan meneruskan ekspedisinya ke bagian-bagian lain kepulauan Indonesia. Seperti kita ketahui, hegemoni Spanyol dan Portugis ini kemudian dipatahkan oleh persaingan dengan negara Eropa lainnya seperti Inggris, Prancis, Belanda, dan Jerman.

Oleh karena berbagai faktor, termasuk oleh karena kepiawaiannya dalam menggunakan strategi *divide et impera*, secara bertahap kepulauan Indonesia berada di bawah kekuasaan Kerajaan Belanda. Sesuai dengan semangat Dekrit Tordesilas serta berbagai doktrin hukum internasional yang berkembang setelah itu – seperti doktrin *mare liberum* dan *res nullius* – Kerajaan Belanda ini mencantumkan

asas *domein verklaring* dalam system hukumnya, yang menyatakan bahwa seluruh tanah yang tidak dapat dibuktikan adanya kepemilikan atasnya, merupakan milik Kerajaan Belanda. Dengan satu kali pernyataan, maka seluruh wilayah masyarakat hukum adat berada di bawah kekuasaan Kerajaan Belanda, walaupun bukannya tanpa perlawanan.

Seyogyanya, posisi masyarakat hukum adat akan jauh lebih baik dalam suatu negara nasional, khususnya oleh karena negara nasional lazimnya didasarkan pada faham kebangsaan dan asas kedaulatan rakyat. Warga masyarakat hukum adat yang hidup secara turun temurun pada *tanah ulayat* di kampung halamannya masing-masing adalah bagian menyeluruh dari rakyat negara yang bersangkutan.

Namun kenyataannya tidak selalu demikian. Salah satu faktor penyebabnya adalah *hukum transitoir* yang masih membolehkan berlakunya aturan-aturan hukum yang ada selama belum ada aturan hukum yang baru, termasuk hukum-hukum yang berasal dari zaman kolonial. Selain dari itu – dan ini yang lebih penting – adalah oleh karena munculnya berbagai kepentingan dalam negara nasional tersebut, untuk menguasai sumber daya alam yang ada di wilayah masyarakat hukum adat. Sama sekali tidak ada jaminan bahwa dalam negara nasional masyarakat hukum adat akan memperoleh pengakuan, penghormatan, serta

perlindungan yang lebih baik dari era imperium sebelumnya. Kecenderungan tersebut juga terlihat jelas di Indonesia. Marilah kita telaah bagaimana dinamika perkembangannya dalam sejarah nasional kita.

Sikap Dasar para Pendiri Negara terhadap Masyarakat Hukum Adat dan Masalah Tindaklanjutnya

Dalam konteks kesejarahan sesungguhnya kita amat beruntung, karena perancang Undang-Undang Dasar 1945 — Prof. Mr. Dr. R. Soepomo — adalah seorang pakar hukum adat, yang benar-benar mengetahui posisi masyarakat hukum adat di Indonesia, dan sehubungan dengan itu mencantumkan pengakuan Negara terhadap masyarakat hukum adat ('*volksgemeenschappen*') dalam rancangan konstitusi yang sedang disusunnya.

Sudah barang tentu sekarang kita dapat menyayangkan bahwa pengakuan tersebut tidak tercantum secara lugas dalam *dictum* Undang-Undang Dasar 1945, tetapi 'hanya' dalam Penjelasan Pasal 18⁸. Dalam

Penjelasan Pasal 18 tersebut diberikan contoh-contoh tentang satuan-satuan masyarakat hukum adat seperti *desa* di Jawa, dan *nagari* di Minangkabau, yang dinyatakan mempunyai *hak asal usul* yang harus dihormati negara. Dalam literatur *adat recht* yang dikembangkan oleh Universitas Leiden, dengan istilah *adat rechtsgemeenschappen* memang dimaksudkan desa atau satuan masyarakat yang setingkat. Seluruh masyarakat hukum adat ini dikelompokkan dalam 18 *adat rechtskringen*.

Namun, walaupun hanya tercantum dalam Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, sikap para Pendiri Negara tersebut merupakan *original intent* yang harus dirujuk dalam melakukan tafsiran historis (*historische interpretatie*) terhadap norma hukum positif yang terkait dengan eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat ini, paling sedikit selama kita masih mempergunakan Undang-Undang Dasar 1945.

Ada suatu kendala konseptual yang sekarang kita sadari amat menghambat upaya untuk secara sistematis menindaklanjuti *original intent* para Pendiri Negara tersebut ke dalam kebijakan negara dan peraturan perundang-undangan nasional. Kendala konseptual tersebut adalah tidak – atau kurang – berkembangnya pengetahuan kita terhadap perkembangan masyarakat hukum adat ini. Tidaklah akan berlebihan jika dikatakan bahwa pada

8 Pada angka II Penjelasan Pasal 18 tersebut termaktub kalimat ini : "Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 "Zelfbesturende Landschappen" dan "Volksgemeenschappen" seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah itu".

dasarnya pengetahuan kita sekarang ini tidaklah lebih maju dari pengetahuan yang kita warisi dari literatur *adat recht* yang diwariskan oleh Cornelis van Vollenhoven dan atau B. Ter Haar Bzn. Sementara itu masyarakat hukum adat itu sendiri tumbuh dan berkembang, bahkan tidak mustahil secara teoretikal juga menciut dan menghilang, karena lenyapnya ciri-ciri khasnya sebagai suatu masyarakat hukum adat.

Bersamaan dengan itu, secara perlahan-lahan -- dan tanpa didukung oleh teori yang memadai -- telah tumbuh perhatian terhadap *etnik* atau *suku-bangsa*, sebagai suatu entitas antropologis yang lebih besar. Pada awalnya, perhatian terhadap masalah ini terbatas pada artian simbolik belaka, dalam hubungan dengan sesanti *Bhinneka Tunggal Ika* yang sejak tahun 1951 tercantum dalam Lambang Negara. Namun secara perlahan, eksistensi etnik dalam bangsa yang bermasyarakat majemuk ini mempunyai dimensi politik, sehingga pada tahun 2000 pemerintah menyelenggarakan sensus penduduk yang mencantumkan *variabel* etnik ini dalam pertanyaannya. Dari sensus penduduk tersebut sekarang diketahui adanya 1.072 etnik di Indonesia, 11 buah di antaranya mempunyai warga di atas satu juta jiwa.⁹

Secara teoretikal dapat dipertanyakan, apakah *etnik* atau *suku*

bangsa tersebut juga memperoleh perlindungan konstitusional yang sama seperti halnya dengan masyarakat hukum adat. Dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 sama sekali tidak terdapat istilah *etnik* atau *suku bangsa* ini. Hanya secara tersirat hal itu bisa disimpulkan dari kalimat yang tercantum dalam Pasal 36 A Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan: "Lambang Negara adalah Garuda Pancasila dengan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*". Sudah merupakan kelaziman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara bahwa istilah *Bhinneka Tunggal Ika* terkait dengan kemajemukan masyarakat Indonesia dari segi ras, etnik, dan agama.

Berbeda dengan belum jelasnya posisi yuridis dari *etnik* atau *suku bangsa*, sejak tahun 2001 pembentuk undang-undang secara eksplisit mengakui eksistensi *ras*, dalam hal ini ras Papua, dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua¹⁰. Melalui penafsiran sistematis rasanya tidak akan terlalu salah jika disimpulkan bahwa Negara juga mengakui ras-rasanya, seperti ras Melayu, dengan segala bentuk *varian-*

9 Leo Suryadinata et.al. 2003. *Indonesia's Population: Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape*. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.

10 Sesungguhnya, pengakuan secara eksplisit terhadap suatu ras dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dapat menimbulkan masalah jika ditinjau dari perspektif hak asasi manusia serta dari paham nasionalisme, oleh karena pengakuan eksplisit terhadap suatu ras bisa ditafsirkan sebagai suatu diskriminasi terhadap ras-ras lainnya. Walaupun demikian, pengakuan secara eksplisit terhadap ras Papua ini juga bisa ditafsirkan secara positif sebagai *affirmative action*, yaitu sebagai suatu kebijakan khusus untuk memperbaiki kesenjangan yang selama ini berlangsung terhadap ras Papua tersebut.

nya, yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia.

Sudah barang tentu bisa dipersoalkan bagaimanakah hubungan antara masyarakat hukum adat, etnik, dan ras ini, khususnya dalam hubungan dengan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia yang bersifat kolektif, sesuai dengan berbagai instrumen hukum internasional hak asasi manusia. Menjelang dikembangkannya rujukan hukum yang lebih mengikat, sejak tahun 2005 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) mengadakan serangkaian seminar dan lokakarya untuk membahas masalah ini dan menyimpulkan adanya hubungan konseptual antara ketiga kategori komunitas primordial ini yang pada dasarnya adalah: masyarakat hukum adat adalah bagian dari suatu etnik, sedangkan etnik adalah bagian dari ras¹¹.

Dinamika Pengakuan Konstitusional Negara terhadap Eksistensi dan Hak Tradisional Masyarakat Hukum Adat, 1960 – 1999.

Sampai sekitar tahun 1960, pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat ini tidak banyak dipersoalkan, apalagi digugat. Sebagian faktor penyebabnya adalah oleh karena jaminan tersebut dianggap sudah seyogyanya demikian, sebagian

lagi oleh karena Republik masih sibuk dengan perang kemerdekaan.

Namun perlindungan terhadap eksistensi dan hak masyarakat hukum adat ini merosot tajam sejak tahun 1960, seiring dengan meningkatnya kepentingan negara terhadap sumber daya alam, yang bagaimanapun juga berada dalam wilayah ulayat masyarakat hukum adat, terutama di luar pulau Jawa. Dengan berbagai peraturan perundang-undangan, Negara mengembangkan berbagai kebijakan, yang intinya adalah *mengurangi, menghalangi, membatasi*, dan atau *mencabut* hak-hak tradisional serta hak sejarah masyarakat hukum adat yang ada, *nota bene* tanpa memberikan ganti rugi sama sekali. Secara *retrospektif* dapat dikatakan bahwa sengaja atau tidak sengaja, seluruh kebijakan Negara yang mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak-hak tradisional serta hak sejarah masyarakat hukum adat tersebut merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.¹²

Secara khusus perlu kita catat sikap *ambivalen* yang dianut oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang

11 The Republic of Indonesia. 2006. *Indigenous Peoples: The Structural Relationship among Tribal Groups, Nations and the State, From A Human Rights Perspective*. The Indonesian National Commission of Human Rights, Jakarta.

12 Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia terdapat penjelasan bahwa: "Pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau sekelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau sekelompok orang yang dijamin oleh Undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Pokok-pokok Agraria terhadap hukum adat dan masyarakat hukum adat. Pada suatu sisi, undang-undang ini secara tegas menyatakan bahwa hukum adat merupakan sumber dari hukum agraria nasional kita. Namun pada sisi lain, eksistensi masyarakat hukum adat – yang merupakan konteks sosio kultural lahirnya hukum adat tersebut -- dibebani dengan beberapa kondisionalitas, yang cepat atau lambat membuka peluang untuk dinifikannya masyarakat hukum adat tersebut.

Sudah barang tentu, masyarakat hukum adat tidak berdiam diri terhadap pengurangan, pengambilalihan, atau pencabutan hak-hak tradisionalnya itu. Di seluruh Nusantara telah terjadi kritik, protes, bahkan perlawanan terbuka, dari warga masyarakat hukum adat, yang pada umumnya gagal untuk mempertahankan eksistensi dan hak-hak tradisionalnya itu. Seperti dapat diduga, mereka tidak berada pada posisi yang dapat membela diri, karena tidak mempunyai akses pada kekuasaan, baik pada cabang legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif.¹³ Sebagai suatu pengecualian patut disebutkan di sini adalah bahwa dengan kegigihan yang mengagumkan, masyarakat *Baduy* di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten sekarang, yang berhasil memperoleh perlindungan hukum terhadap

kebudayaan dan terhadap tanah ulayatnya, yang dituangkan dalam dua buah peraturan daerah kabupaten Lebak

Keadaan yang secara sistematis meminggirkan eksistensi masyarakat hukum adat serta menegasikan hak-haknya seperti itu secara umum berlangsung terus sejak tahun 1960 sampai tahun 1998, sewaktu secara bertahap dalam era Reformasi telah diletakkan kembali landasan hukum untuk pengakuan formal terhadap eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat ini, yang sudah barang tentu memerlukan waktu untuk benar-benar terlaksana dalam kenyataannya.

Ada suatu kemajuan yang perlu kita catat secara khusus sebelum era Reformasi, yaitu dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tahun 1993 dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993. Banyak pihak yang menduga bahwa pembentukan komisi ini lebih merupakan hasil *tekanan internasional* terhadap Indonesia pasca terjadinya Peristiwa Dilli 1991, dan bukannya merupakan hasil dari kebijakan dan strategi nasional sendiri. Namun, walau pada mulanya banyak pihak yang menyangsikan efektifitas komisi ini, akan tetapi semangat, integritas pribadi, serta kesungguhan anggota-anggotanya dalam menangani berbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat pada umumnya berhasil

¹³ Sungguh menarik perhatian, bahwa pembelaan terhadap eksistensi dan hak tradisional masyarakat hukum adat ini jarang sekali berada pada prioritas tinggi dari partai-partai politik, termasuk yang secara eksplisit menyatakan dirinya sebagai 'pembela wong cilik'.

menimbulkan kepercayaan masyarakat.

Seperti dapat diduga, dalam tahun-tahun pertama yang mengharuskan komisi ini berjuang untuk memperoleh kepercayaan masyarakat terhadap eksistensi dirinya itu, belum banyak waktu yang dialokasikan secara khusus untuk penghormatan, perlindungan, dan perlindungan masyarakat hukum adat.

Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat di Tingkat Internasional

Perjuangan untuk perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat ini tidak hanya berlangsung pada tataran nasional, tetapi juga pada tataran internasional. Sudah jelas bahwa upaya ini sungguh teramat sukar, bukan saja oleh karena setiap Negara masih tetap bertumpu pada asas kedaulatan Negara (*state sovereignty*) yang tidak akan menolerir setiap sanggahan dan penyebalan terhadap kedaulatan negara, tetapi juga oleh karena masih belum cukup berkembangnya doktrin mengenai hak asasi manusia yang bersifat kolektif (*collective rights*).

Selain itu, sampai tahun 1993 pada tataran konseptual negara-negara di dunia masih terbagi atas dua kubu, yaitu negara-negara demokrasi liberal yang memusatkan perhatian pada hal sipil dan politik yang memberi prioritas pada hak-hak perseorangan, dan kubu negara-negara sosialis dan komunis

yang memusatkan perhatian pada hak ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam suasana konflik ideologi tersebut, adalah jelas bahwa wacana tentang hak masyarakat hukum adat tidak akan memerhatikan yang memadai. Baru pada tahun 1993, pasca runtuhnya kubu negara-negara sosialis dan komunis, telah dapat dimasuki babak baru pada Konferensi Wina yang selain mengintegrasikan kedua 'sayap' hak asasi manusia tersebut, juga sudah mengidentifikasi pentingnya pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat.

Walaupun demikian, ada suatu langkah yang secara diam-diam terus memperjuangkan hak masyarakat hukum adat ini -- *indigenous peoples* dan *tribal groups* -- yang dilakukan oleh *The International Labour Organization (ILO)*. Lembaga yang didirikan pada tahun 1920 ini memberikan perhatian terhadap hak-hak kaum minoritas di Eropa setelah Perang Dunia Pertama, yang selain telah tercabut dari lingkungan hidupnya juga telah terlunta-lunta di daerah yang ditunjuk menjadi lokasi pemukimannya yang baru. Dari langkah permulaan yang sederhana itu, lembaga ini mengembangkan perhatian kepada masalah *indigenous peoples*.¹⁴ Berturut-turut pada tahun 1957 dan tahun 1989 lembaga khusus Perserikatan Bangsa Bangsa ini berhasil mengesahkan konvensi tentang perlindungan dan pengakuan terhadap

14 Penjelasan Dr Annan Voskuil, Workshop Pusham Ull, Mataram, 22 Oktober 2008.

hak masyarakat hukum adat. Sudah barang tentu, daya ikat berlakunya konvensi ILO tersebut bergantung pada apakah konvensi tersebut diratifikasi oleh negara-negara anggota PBB atau tidak.¹⁵

Selain itu, dalam dasawarsa 1980-an dalam lingkungan PBB telah dapat dibentuk *The U.N Permanent Forum for Indigenous Issues*, yang mengkaji masalah-masalah yang berkenaan dengan hak masyarakat hukum adat ini. Dengan kegigihan dan ketabahan yang mengagumkan, bersama dengan *The U.N High Commissioner of Human Rights* serta *UNDP*, personil forum ini mengadakan advokasi tentang hak masyarakat hukum adat. Pada tahun 2004-2007 secara pro-aktif kantor regional UNDP di Bangkok mengadakan kerja sama dengan dan memberikan dukungan kepada Komnas HAM serta Departemen Sosial, untuk memajukan hak masyarakat hukum adat ini.

Suatu terobosan historis terhadap kebuntuan yang dialami selama

¹⁵ Sampai saat naskah ini disusun, Republik Indonesia belum meratifikasi Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989 Tentang Hak Masyarakat Hukum Adat dan Kelompok Suku di negara-negara Merdeka tersebut. Republik Filipina tidak meratifikasi konvensi tersebut, tetapi mengambil norma-normanya dan menyusun sendiri undang-undang nasionalnya, yang disebut *The Indigenous Peoples' Rights Act*, 1997. Pada tahun 2004 Komnas HAM mengundang Kedutaan Besar Republik Filipina di Jakarta untuk mengadakan presentasi tentang IPRA 1997 ini. Menurut pertimbangan Komnas HAM, mengadakan ratifikasi terhadap konvensi ini akan merupakan jalan pintas untuk perlindungan, pengakuan dan penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat, menjelang disusunnya suatu rancangan undang-undang hak masyarakat hukum adat yang orisinal, yang mungkin akan memakan beberapa waktu.

berpuluh tahun dalam perjuangan melindungi, mengakui, dan menghormati hak masyarakat hukum adat ini tercapai sewaktu Sidang Umum PBB mensahkan *U.N. Declaration on the Rights of the Indigenous Peoples*, 13 September 2007¹⁶. Sudah barang tentu, sebagai dokumen yang *non-legally binding*, deklarasi ini tidak memerlukan ratifikasi, namun norma-norma yang terkandung di dalamnya bermanfaat sebagai salah satu rujukan hukum internasional yang dapat dipegunakan untuk membentuk sebuah rancangan undang-undang tentang hak masyarakat hukum adat.

Reaksi Terorganisasi Masyarakat Hukum Adat, 1999 - 2007.

1. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 1999.

Suasana kebebasan politik yang terbuka beriringan dengan lahirnya gerakan Reformasi pada tahun 1998 memberi peluang besar kepada

¹⁶ Sekadar catatan sejarah: ada momen yang menenangkan antara bulan Juni 2007, sewaktu *The Human Rights Council* di Jenewa menyetujui *Draft Declaration on The Indigenous Peoples's Rights's* dengan pengesahannya oleh Sidang Umum PBB. Sekelompok negara-negara Afrika, yang dijurubicarai oleh Namibia, mengajukan usul agar pengesahan deklarasi tersebut ditunda oleh karena masih ada masalah mengenai kedaulatan Negara serta mengenai penguasaan terhadap sumber daya alam. Walaupun demikian, dengan tekanan yang tidak henti-hentinya dari berbagai pihak yang mendukung disahkannya hak masyarakat hukum adat ini serta oleh karena sudah ada suasana yang lebih kondusif sejak Deklarasi Wina tahun 1993,, Deklarasi Hak Masyarakat Hukum Adat ini berhasil disahkan pada tanggal 13 September 2007.

masyarakat hukum adat untuk memperjuangkan hak sipil dan hak politik serta hak ekonomi, sosial, dan budayanya. Setelah mengadakan persiapan seperlunya, pada tahun 1999 dapat diselenggarakan suatu kongres masyarakat adat se-Indonesia di Jakarta, yang berhasil melahirkan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN).

Seperti dapat diduga, suasana pembicaraan dalam kongres pertama ini amatlah getir, yang melahirkan semacam *war cry* yang terkenal sampai saat ini, yaitu: *Jika Negara tidak mengakui kami, maka kami tidak akan mengakui Negara*¹⁷. Semenjak saat itu, AMAN melakukan berbagai kegiatan konsolidasi ke dalam, bukan saja dengan mengadakan advokasi dan pelatihan, tetapi juga mengadakan

inventarisasi keanggotaan di kalangan masyarakat hukum adat.

Sesuai dengan sejarah kelahirannya itu, terdapat kesan bahwa AMAN -- walaupun membuka diri untuk bekerja sama dengan Komnas HAM yang sudah terbentuk selama enam tahun sebelumnya -- namun agak menjaga jarak dengan instansi-instansi pemerintah, dan kurang atau belum berhasil membangun komunikasi yang lancar dengan tataran pengambil keputusan. AMAN berhasil membuka komunikasi yang melembaga dengan badan-badan Perserikatan Bangsa Bangsa, dan ikut dalam berbagai pertemuan yang diselenggarakan oleh badan dunia tersebut.

2. Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat (Seknas MHA), 2007¹⁸. Komnas HAM yang direstrukturisasi pada tahun 2004 memberikan perhatian khusus terhadap perlindungan hak masyarakat hukum adat ini, baik dengan

17 Kegetiran yang disuarakan dalam kongres AMAN pada tahun 1999 tersebut masih terasa sewindu kemudian dalam ucapan almarhum Pak Lindung, Kepala Adat Kampong Muluy, Kecamatan Muara Komam, Kabupaten Paser, Kalimantan Timur, sebagai berikut: *"Kami tidak banyak menuntut Negara dan Pemerintah untuk kehidupan kami. Tetapi kami minta kepada pemerintah untuk menghargai dan menghormati hak-hak kami sebagaimana masyarakat Indonesia lainnya, sarana yang kami miliki di desa tidak ada, kecuali jalantanan yang telah dibuat sejak beroperasinya perusahaan kayu di daerah ini, kami menjaga Gunung Lumut bukan untuk hidup 150 jiwa warga Muluy, tetapi ratusan ribu jiwa lainnya di ibu kota kabupaten, kecamatan, dan desa-desa lain Hidup mati kami di tanah Muluy, hidup mati kami untuk menjaga Gunung Lumut, jangan memaksa kami untuk melawan!"* Lihat Ringkasan Hasil Penelitian Mohamad Nasir, S.H., M.Hum, "Masyarakat Adat Muluy: Pengakuan Setengah Hati", *Workshop* Hasil Penelitian di Tiga Wilayah, "Mendorong Pengakuan, Penghormatan & Perlindungan Hak Masyarakat Adat di Indonesia", Lombok 21-23 Oktober 2008, PUSHAM Ull dan Norwegian Centre of Human Rights, h. 24.

18 Secara retrospektif dapat disampaikan bahwa rencana pembentukan Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat ini timbul secara spontan pada tanggal 8 Agustus 2006 malam di kalangan para utusan yang akan menghadiri acara peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat se-Dunia (*The International Day of The World's Indigenous Peoples*) pada tanggal 9 Agustus 2006 di Taman Mini Indonesia Indah (TMII), Jakarta, yang khawatir jika perhatian Komnas HAM periode 2002-2007 terhadap masyarakat hukum adat ini tidak dilanjutkan oleh Komnas HAM periode 2007-2012. Rencana Deklarasi Jakarta yang akan dibacakan esok harinya ditandatangani oleh 40 (empat puluh) orang utusan dari daerah-daerah.

menugaskan seorang komisioner hak masyarakat hukum adat pada Subkomisi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, maupun dengan mengadakan serangkaian pengkajian mendasar mengenai eksistensi masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya, baik ditinjau dari perspektif sejarah tumbuh dan berkembangnya *adat recht*, maupun ditinjau dari berbagai instrumen hak asasi manusia.

Titik kulminasi dari kegiatan Komnas HAM ini adalah pemanfaatan momen peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat se-Dunia (*The International Day of The World's Indigenous Peoples*) pada tanggal 9 Agustus 2006 di Taman Mini Indonesia Indah (TMII), Jakarta untuk membangun sebuah organisasi masyarakat hukum adat pada tingkat nasional, yang akan memusatkan perhatian pada perjuangan untuk perumusan kebijakan nasional yang lebih bersahabat dengan masyarakat hukum adat. Acara ini dihadiri oleh Presiden Republik Indonesia, Ketua Mahkamah Konstitusi, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah, beberapa orang menteri, antara lain Menteri Sosial RI, beberapa orang gubernur, sebagian besar anggota *corps diplomatik*, utusan masyarakat hukum adat dari seluruh Indonesia, serta *last but not*

least seorang pejabat tinggi dari kantor regional *The United Nations' Development Program (UNDP)* di Bangkok.

Dalam rangkaian acara ini berhasil dirumuskan dan diumumkan sebuah Deklarasi Jakarta tentang terbentuknya *Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat (Seknas MHA)*, yang menganut empat prinsip yang bersifat *win-win* dalam perjuangan melindungi dan memulihkan hak masyarakat hukum adat¹⁹, yaitu:

1. Berwawasan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Kebersamaan dalam memecahkan masalah-masalah masyarakat hukum adat.
3. Berdaya guna dan berhasil guna.
4. Berkeadilan dan berkepastian hukum.

Di luar dugaan sama sekali, baik Deklarasi Jakarta maupun empat prinsip penyelesaian tersebut di atas disambut baik secara langsung oleh Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono, yang pada saat itu juga memerintahkan para menteri untuk mempersiapkan rancangan undang-undang perlindungan hak masyarakat hukum adat tersebut di atas²⁰.

19 Empat prinsip ini disumbangkan oleh Drs. Anwar Saleh (almarhum) seorang tokoh masyarakat hukum adat dari Kabupaten Kampar, Riau.

20 Seknas MHA ini dibuatkan akta notarisnya pada tanggal 31 Januari 2007 di Pekanbaru, dan didaftarkan sebagai organisasi kemasyarakatan di Departemen Dalam Negeri pada bulan Oktober 2008. Menurut rencana mulai bulan Oktober 2008 ini Seknas MHA akan membentuk tujuh koordinator

Dalam memperjuangkan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya, Seknas MHA menganut kebijakan dan strategi yang berbeda dari kebijakan dan strategi yang dianut oleh AMAN²¹. Seknas MHA justru membangun komunikasi yang lebih melembaga dengan tataran pembuat kebijakan pemerintahan, khususnya dengan Presiden Republik Indonesia, Ketua Mahkamah Konstitusi, Ketua Dewan Perwakilan Daerah, Menteri Sosial, dan Menteri Kehutanan, serta para gubernur dan para mantan pejabat tinggi terkait²². Selain itu

wilayah di seluruh Indonesia, masing-masingnya satu untuk Sumatera, Jawa-Madura, Kalimantan, Sulawesi, Maluku ; Papua; Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, (almarhum) seorang tokoh masyarakat hukum adat dari Kabupaten Kampar, Riau.

21 Perbedaan orientasi dan gaya ini mungkin disebabkan oleh perbedaan komposisi personil kepengurusan kedua organisasi ini. Mayoritas kepengurusan AMAN terdiri dari pegiat-pegiat hak asasi manusia berusia muda, dan mempunyai latar belakang lembaga swadaya masyarakat yang mempunyai hubungan erat dengan berbagai lembaga swadaya masyarakat internasional serta dengan lembaga-lembaga Perserikatan Bangsa Bangsa, sedangkan sebagian besar kepengurusan Seknas MHA terdiri dari mantan komisioner Komnas HAM serta mantan para pejabat pemerintah yang mempunyai pengalaman luas dalam bidang legislative, eksekutif serta judicial. Sesungguhnya antara kedua lembaga yang membela hak masyarakat hukum adat ini dapat mengadakan koordinasi dan sinkronisasi rencana dan kegiatan, dengan pembagian kerja AMAN bergerak pada tataran *grass roots*, sedangkan Seknas MHA pada tataran *supra struktur politik*. Selain dari komunikasi secara insidental, belum ada kerja sama melembaga antara keduanya.

22 Lihat Republik Indonesia. 2005. *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Mahkamah Konstitusi. Departemen Dalam Negeri. Jakarta.; Republik Indonesia. 2004. *Pokok-pokok Pikiran Mengenai Penyelesaian Konflik Agraria: Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional*

fokus perhatian diletakkan pada penyusunan rancangan undang-undang hak masyarakat hukum adat dan atau ratifikasi Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989 Tentang Hak Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Kesukuan di negara-negara Merdeka, serta pemanfaatan peluang-peluang yang terbuka dalam hukum positif, seperti yang antara lain tersebut di bawah ini.

Catatan Kronologis tentang Pengakuan, Penghormatan, dan Perlindungan Negara terhadap Eksistensi dan Hak Masyarakat Hukum Adat²³

1. Ketetapan Majelis Perusyawaratan Rakyat Nomor TAP-XVII/MPR/1998 Pasal 41.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini mempunyai posisi historis sebagai landasan hukum konstitusional pertama yang secara formal mengakui eksistensi dan hak tradisional masyarakat hukum adat di Indonesia yang merdeka. Tidak dapat disangsikan lagi bahwa suasana keterbukaan

untuk Penyelesaian Konflik Agraria. Tim Komnas HAM-KPA-HUMA-WALHI-BINA DESA, Jakarta; Republik Indonesia. 2005. *KNUPKA Sebuah Keniscayaan*. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jakarta.

- 23 Secara khusus disebutkan 'catatan kronologis' oleh karena norma pengakuan terhadap masyarakat hukum adat bermula pada ketetapan MPR pada tahun 1998, dilaksanakan dengan undang-undang pada tahun 1999, baru kemudian 'diangkat' ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2000.2004. Pokok-pokok Pikiran Mengenai Penyelesaian Konflik Agraria: Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria. Tim Komnas HAM-KPA-HUMA-WALHI-BINA DESA, Jakarta; Republik Indonesia. 2005. *KNUPKA Sebuah Keniscayaan*. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jakarta.

- serta semangat anti sentralisasi kekuasaan yang tumbuh dalam era Reformasi memungkinkan adanya pengakuan secara formal tersebut. Seperti diketahui, agar mempunyai kekuatan hukum positif, kandungan ketetapan MPR masih harus dituangkan dalam bentuk undang-undang.
2. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 6.
Pasal 6 Undang-undang ini secara formal mengakui eksistensi dan hak tradisional masyarakat hukum adat berdasar norma yang terdapat dalam Ketetapan MPR Nomor TAP-XVII/MPR/1998 tersebut di atas.
 3. Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Tanah Ulayat.
Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional ini memberikan petunjuk teknis tentang prosedur penelitian, pengesahan, dan pendaftaran tanah ulayat.
 4. Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2), amandemen ketiga, tahun 2001.
Walau mungkin kelihatannya agak aneh jika ditinjau dari segi *Stufenbau theorie des Rechts*, namun Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 ini menindaklanjuti asas-asas dan dasar-dasar pengakuan terhadap eksistensi dan hak tradisional masyarakat hukum adat yang terdapat dalam ketetapan MPR dan undang-undang tersebut di atas.
 5. Tiga Agenda Rancangan Undang-undang tentang Masyarakat Hukum Adat pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) di Badan Legislasi DPR RI.
Dalam masa bhakti DPR RI 2004-2009 sekarang ini terdapat tiga agenda pembahasan rancangan undang-undang tentang masyarakat hukum adat. Walaupun demikian, sampai saat makalah ini ditulis belum ada tindaklanjut terhadap tiga agenda tersebut, baik dalam wujud naskah akademik maupun – atau apalagi – rancangan undang-undangnya sendiri.
 6. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 51 ayat (1) huruf b.
Walaupun tidak secara khusus menyatakan perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat, namun tercantumnya masyarakat hukum adat sebagai pihak yang dapat mengajukan permohonan uji materiil terhadap suatu undang-undang yang dipandang melanggar hak konstitusional masyarakat hukum adat, memberikan posisi tawar yang kuat terhadap masyarakat hukum adat berhadapan dengan kekuasaan negara. Suatu persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh setiap masyarakat hukum adat agar

mempunyai *legal standing* sebagai pemohon adalah adanya legalitas masyarakat hukum adat tersebut dengan sebuah peraturan daerah kabupaten.²⁴

7. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bab X Pasal 53 Partisipasi Masyarakat undang-undang ini berbunyi: "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah"²⁵
8. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang ini menentukan bahwa peraturan perundang-undangan mengenai desa serta masalah pertanahan dilakukan dengan peraturan daerah kabupaten. Hal ini terutama perlu untuk keperluan memperoleh *legal standing* untuk masyarakat hukum adat, khususnya

²⁴ Dengan kata lain, dalam proses mengajukan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi, sebuah masyarakat hukum adat yang ada secara *de facto* tidak dengan sendirinya berarti juga ada secara *de jure*. Oleh karena itu, adalah merupakan suatu urgensi untuk mengadakan inventarisasi terhadap seluruh masyarakat hukum adat yang ada dewasa ini, serta memperjuangkan adanya peraturan daerah kabupaten yang akan memberikan dasar hukum bagi masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

²⁵ Pasal 18 dan Pasal 24 Undang-undang ini dilaksanakan dengan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tanggal 14 November 2005 Tentang Tatacara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

bila suatu masyarakat hukum adat akan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk uji banding suatu undang-undang yang diduga melanggar hak konstitusional masyarakat hukum adat.

9. Reorganisasi Sub-subkomisi Komnas HAM, 2004-2007.

Pada tahun 2002, Komnas HAM mengadakan reorganisasi, mengubah empat subkomisi yang sebelumnya ditata menurut fungsi, yaitu pengkajian dan penelitian; pendidikan dan penyuluhan; pemantauan; dan mediasi, menjadi tatanan baru yang didasarkan pada tema, yaitu hak sipil dan hak politik; hak ekonomi, sosial, dan budaya; serta perlindungan kelompok khusus. Di dalam Subkomisi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya ditunjuk seorang komisioner untuk menangani hak masyarakat hukum adat ini.²⁶

Komnas HAM yang terpilih untuk masa bhakti 2007-2012 memutuskan untuk kembali mempergunakan organisasi yang ditata menurut fungsi, sehingga pada saat ini selain tidak ada Sub Komisi Hak Sipil dan Hak Politik;

²⁶ Di dalam Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus juga ditunjuk seorang komisioner yang menangani hak masyarakat hukum adat ini, dengan perbedaan tugas bahwa komisioner hak masyarakat hukum adat memusatkan perhatian pada aspek konseptual dengan sasaran pembentukan peraturan perundang-undangan, maka komisioner hak masyarakat hukum adat pada Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus ini memusatkan perhatian pada pemantauan lapangan serta mediasi.

Subkomisi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya; dan Subkomisi Perlindungan Kelompok Khusus; juga tidak ada lagi seorang komisioner yang ditugaskan secara khusus untuk menangani hak masyarakat hukum adat. Untuk memelihara kesinambungan perhatian Komnas HAM terhadap hak masyarakat hukum adat ini, dalam pertemuan antara Sekretaris Jenderal Seknas MHA dengan Sdr Ridha Saleh, Wakil Ketua Komnas HAM untuk Urusan Internal yang mempunyai banyak perhatian kepada masalah agraria, masalah hak masyarakat hukum adat akan ditangani oleh beliau, termasuk mengenai masalah komunikasi kelembagaan dengan AMAN.

10. Persetujuan Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono, 9 Agustus 2006.

Walaupun diucapkan sebagai suatu sambutan pada acara peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum se-Dunia di Taman Mini Indonesia Indah pada tanggal 9 Agustus 2006, namun pidato Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono yang bukan saja menerima baik pembentukan Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat, empat prinsip penyelesaian masalah masyarakat hukum adat dengan pihak-pihak terkait, serta pembentukan rancangan undang-undang tentang

hak masyarakat hukum adat merupakan komitmen politik Pemerintah. Komitmen politik ini telah dan sedang ditindaklanjuti oleh Menteri Sosial, yang berdasar Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 1999 mempunyai tugas pokok dalam penanganan salah satu bagian dari masyarakat hukum adat, yaitu komunitas adat terpencil (KAT).

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 [?] Tentang Pemberdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat dan Lembaga Adat di Daerah.

Sesuai dengan judulnya, peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur masalah pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan adat istiadat, dan kebiasaan-kebiasaan serta lembaga adat di daerah.

12. Rancangan Undang-undang Perlindungan Masyarakatn Hukum Adat dari Dewan Perwakilan Daerah R.I. Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, Dewan Perwakilan Daerah RI mengambil prakarsa untuk menyusun sebuah rancangan undang-undang tentang perlindungan masyarakat-hukum adat. Prakarsa ini dibantu oleh Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta. *Draft* rancangan undang-undang ini sudah selesai, dan siap diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat R.I, untuk ditindaklanjuti.

Masalah Definisi dan Indikator Masyarakat Hukum Adat

Suatu masalah yang sampai saat ini belum dapat dirumuskan dengan baik adalah tentang definisi masyarakat hukum adat itu sendiri. Jaringan Perserikatan Bangsa-Bangsa – khususnya UNDP -- membiarkan masalah ini terbuka, dengan tidak memberikan definisi sama sekali. Untuk merumuskan definisi ini, pada tanggal 12 Juli 2008 yang lalu, Laboratorium Konstitusi Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation Indonesia mengadakan diskusi akademik mengenai masalah ini. Dalam diskusi akademik ini turut memberikan makalah antara lain Hakim Konstitusi Prof. H. Ahmad Syarifuddin Natabaya, S.H. LL.M dan penulis sendiri²⁷

Prof. Natabaya mengutip pengertian masyarakat hukum adat yang diajukan oleh Prof. Mr Hazairin, dan Surojo Wignjodipuro. Menurut Hazairin "kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya." Sedangkan Surojo menyebut masyarakat hukum adat

sebagai persekutuan yang "merupakan kesatuan-kesatuan yang mempunyai tata susunan yang teratur dan kekal, memiliki pengurus sendiri dan kekayaan sendiri, baik kekayaan materiil maupun kekayaan immaterial"²⁸

Peraturan perundang-undangan Nasional Republik Indonesia memberikan seperangkat *conditionalities* terhadap pengakuan masyarakat hukum adat, yaitu 1) sepanjang masih hidup; 2) sesuai dengan perkembangan masyarakat; 3) sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terhadap *conditionalities* ini, Prof. Natabaya menjelaskan pendapat Mahkamah Konstitusi pada tahun 2007 sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa suatu kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat setidak-tidaknya mengandung unsur (i) adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*); (ii) adanya pranata pemerintahan adat; (iii) adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan (iv) adanya perangkat norma hukum adat. Khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat

²⁷ Makalah penulis dengan judul "Mengapa Demikian Sulit Mencapai Kesepakatan tentang Definisi Masyarakat Hukum Adat?" telah penulis kirimkan terlebih dahulu sebagai makalah penunjang untuk makalah ini.

²⁸ Lihat makalah Prof. H. Ahmad Syarifudin Natabaya S.H., LL.M "Masyarakat Hukum Adat dalam Perspektif Konstitusi". Diskusi Akademik "Mendefinisikan Masyarakat Hukum Adat", Laboratorium Konstitusi Sekolah Pascasarjana USU dan Hanns Seidel Foundation Indonesia, Medan, 12 Juli 2008, h.2.

yang bersifat teritorial juga terdapat unsur (v) adanya wilayah tertentu.

2. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila masyarakat hukum adat tersebut keberadaannya diakui sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik dalam undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral, seperti bidang agraria, kehutanan, perikanan, dan lain-lain maupun dalam peraturan daerah, serta substansi hak-hak tradisional tersebut diakui oleh warga masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.
3. Mahkamah juga berpendapat bahwa satu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai kesatuan politik dan kesatuan hukum yaitu keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia dan substansi norma hukum adatnya

sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan²⁹

Setelah mengadakan kajian dari perspektif hak asasi manusia serta berbagai instrumen hukum internasional, untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, pada tahun 2005 komisioner hak masyarakat hukum adat menyusun sebuah kertas posisi, yang merumuskan pengertian masyarakat hukum adat sebagai berikut.

“Yang dimaksud dengan dengan ‘masyarakat hukum adat’—atau istilah lain yang sejenis dengan itu seperti ‘masyarakat adat’ atau ‘masyarakat tradisional’ atau the indigenous peoples – dalam kertas posisi ini adalah suatu komunitas antropologis yang bersifat homogen dan secara berkelanjutan mendiami suatu wilayah tertentu, mempunyai hubungan historis dan mistis dengan sejarah masa lampau mereka, merasa dirinya dan dipandang oleh pihak luar berasal dari satu nenek moyang yang sama, dan mempunyai identitas dan budaya yang khas yang ingin mereka pelihara dan lestarikan untuk kurun sejarah selanjutnya, serta tidak mempunyai posisi yang dominan dalam struktur dan sistem politik yang ada”.

29 *Op.cit.*

Perkembangan Mutakhir Hukum Internasional tentang Istilah *Indigenous Peoples* dan *Right of Self Determination*³⁰

1. *Indigenous Peoples* sebagai Konsep Payung (*parasol concept*).

Selama ini, hukum internasional mengenal berbagai istilah untuk menyebut masyarakat hukum adat ini, seperti *Indigenous Peoples*, *tribal peoples*, atau *ethnic minorities*. Namun menurut Dr. Annan Voskuil, dewasa ini istilah yang semakin umum dipergunakan dalam hukum internasional untuk menyebut keseluruhannya adalah *indigenous peoples*, yang beliau namakan sebagai *parasol concept*, artinya sebagai pengertian umum yang mencakup keseluruhannya³¹

Untuk kita di Indonesia – khususnya oleh karena adanya berbagai istilah seperti ‘masyarakat hukum adat’, ‘masyarakat adat’, dan ‘masyarakat tradisional’ -- akan besar manfaatnya jika juga dikembangkan suatu *parasol concept* kita sendiri. Untuk maksud ini, sesuai dengan penjelasan Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M di bagian muka, penulis menyarankan digunakannya istilah kesatuan masyarakat hukum adat sebagai

terjemahan dari *indigenous peoples* tersebut, khususnya oleh karena Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 51 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi mempergunakan istilah tersebut. Jika diperlukan, istilah tersebut dapat disingkat sebagai masyarakat hukum adat.

Ada suatu masalah yang perlu kita selesaikan secara khusus, yaitu istilah ‘komunitas adat terpencil’ (KAT) yang terdapat dalam Keputusan Presiden RI Nomor 111 Tahun 1999. Istilah ini sama sekali tidak terdapat baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Dengan kata lain, istilah tersebut merupakan istilah yang dipakai terbatas di lingkungan Departemen Sosial belaka. Saya yakin departemen lain mempunyai istilah sejenis yang juga berlaku terbatas di lingkungannya masing-masing.

Dengan telah adanya jaminan konstitusional dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 serta Pasal 6 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, ditambah lagi oleh Pasal 51 Ayat 1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, sudah saatnya Departemen Sosial mempergunakan istilah yang

30 Ulasan ini bersumber dari makalah Dr. Annan Voskuil “*Indigeneous Peoples’ Right of Self Determination in International Law: What does the right of self determination mean as applied to indigenpus peoples ?*” dalam *Workshop Hasil Penelitian di Tiga Wilayah*, op.cit.

31 *Loc.cit.*

paling mutakhir ini. Walaupun istilah 'komunitas adat terpencil' akan tetap digunakan, bersamaan dengan itu perlu dikembangkan istilah 'masyarakat hukum adat' yang lebih luas cakupannya dan lebih mempunyai dasar hukum yang lebih kuat.³²

2. *Right of Self Determination* dari Masyarakat Hukum Adat.

Suatu masalah penting yang perlu diulas sehubungan dengan disahkannya *The U.N. Declaration on the Rights of the Indigenous Peoples* pada tanggal 13 September 2007 adalah: apakah persisnya yang dimaksud oleh hukum internasional dengan *rights of self determination*, hak untuk menentukan nasib sendiri bagi masyarakat hukum adat.³³ Secara khusus masalah yang perlu dijernihkan adalah apakah konsep hak untuk menentukan nasib sendiri bagi masyarakat hukum adat tersebut dapat digunakan sebagai alasan politik dan atau alasan hukum

untuk melakukan pemisahan diri dari suatu negara, misalnya untuk membentuk negara sendiri.

Dr. Annan Voskuil, seorang pakar hukum internasional mengenai hak masyarakat hukum adat, menegaskan secara kategoris bahwa *hak untuk menentukan nasib sendiri dari masyarakat hukum adat tersebut sama sekali tidak bisa dijadikan alasan untuk pemisahan diri dari Negara nasional*, dengan penjelasan antara lain sebagai berikut.

a. Pengakuan hukum internasional terhadap *indigenous peoples* atau masyarakat hukum adat sebagai *legal personality* mengandung kewajiban dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk tetap mematuhi norma-norma hukum internasional yang ada, antara lain mengenai penghormatan terhadap integritas wilayah dan garis perbatasan yang ada, tidak campurtangan terhadap masalah dalam negeri suatu negara, serta Deklarasi Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Hubungan Persahabatan (*respect for territorial integrity and existing boundaries (uti possidetis), non intervention in domestic affairs, UN Friendly Relations Declaration*)³⁴

32 Pada tataran praktis, di samping Direktorat Komunitas Adat Terpencil yang sudah ada, ada kebutuhan mendesak untuk membentuk sebuah direktorat baru, namakanlah Direktorat Masyarakat Hukum Adat, Untuk itu Departemen Sosial perlu mengajukan sebuah rancangan keputusan presiden, merujuk pada pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 serta dua undang-undang lainnya yang sudah saya sebut tersebut di atas.

33 Secara umum konsep ini sudah terdapat tiga dasawarsa sebelumnya, baik pada Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik maupun Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, yang berlaku efektif mulai tahun 1976. Kedua kovenan ini sudah diratifikasi oleh Republik Indonesia menjadi Undang-undang Nomor 11 dan Nomor 12 Tahun 2005. Sekedar sebagai catatan, istilah 'hak menentukan nasib sendiri' ini tidak terdapat dalam Konvensi ILO 169 Tahun 1989.

34 Dengan demikian, maka empat prinsip yang dianut oleh Seknas MHA dalam menyelesaikan masalah yang berkenaan dengan pemulihan hak masyarakat hukum adat – khususnya prinsip pertama,

- b. Hak untuk menentukan nasib sendiri tersebut merupakan suatu konsep abstrak, tanpa adanya definisi yang persis, tanpa adanya suatu hasil akhir yang dapat ditetapkan terlebih dahulu. Baik cakupan maupun isinya bergantung pada konteks penggunaannya.
 - c. Hak untuk menentukan nasib sendiri tersebut memungkinkan suatu masyarakat untuk memilih cara hidupnya dan untuk berkembang sebagai suatu masyarakat, dan tunduk pada aturan hukum internasional.
 - d. Intisari hak untuk menentukan nasib sendiri itu berkenaan dengan kebebasan untuk memilih, dalam batas-batas yang diizinkan oleh hukum, seperti kebebasan dari penindasan, kebebasan untuk menikmati hak asasi manusia, mencakup penyampaian secara bebas dan murni dari kehendak masyarakat yang bersangkutan.
 - e. Hak untuk menentukan nasib sendiri ini merupakan suatu *remedial right* untuk *memulihkan dan memberikan kompensasi* terhadap kesalahan dan ketidakadilan yang pernah dilakukan terhadap masyarakat hukum adat.
3. Hak Asasi Manusia dari Warga Masyarakat Hukum Adat.

berwawasan Negara Kesatuan Republik Indonesia
-- sudah sesuai dengan hukum internasional.

Perlu diperhatikan bahwa diakuinya hak kolektif masyarakat hukum adat tidak meniadakan hak asasi manusia warga masyarakat hukum adat secara perseorangan. Dengan demikian, jika seorang warga masyarakat hukum adat merasa bahwa hak asasinya sebagai manusia telah dibatasi, dikurangi, atau dicabut oleh masyarakat hukum adatnya, menurut Dr. Annan Voskuil warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dapat meminta perlindungan hukum dari negara.³⁵ Dengan demikian, bersamaan dengan diberikannya hak kepada masyarakat hukum adat, masyarakat hukum adat yang bersangkutan juga harus menghormati hak asasi manusia dari warganya sendiri³⁶.

Reaksi Terorganisasi Masyarakat Hukum Adat, 1999 - 2007

1. Rancangan Undang-undang Tentang Hak Masyarakat Hukum Adat. Sesungguhnya adalah ideal jika dapat disusun sebuah rancangan undang-undang tentang masyarakat

35 Dalam hubungan ini sudah ada preseden di Indonesia mengenai pilihan hukum. Disertasi Dr. Sulistyowati Irianto menjelaskan bagaimana perempuan Batak yang tidak memperoleh hak waris kemudian mengadu kepada pengadilan negeri untuk melindungi hak-haknya sebagai manusia. Tidak jarang pengadilan negeri memenuhi pengaduan mereka berdasar hukum positif nasional.

36 Pendirian ini juga tercantum dalam Kertas Posisi Komisioner Hak Masyarakat Hukum Adat Komnas HAM, 2005.

hukum adat, baik oleh karena telah tercantum rencana pembahasan tiga rancangan undang-undang tentang masyarakat hukum adat dalam Program Legislasi Nasional di Badan Legislasi DPR RI maupun oleh karena telah adanya kehendak politik dari Presiden Republik Indonesia untuk penyusunan rancangan undang-undang itu. Namun lumayan panjang jalan yang harus ditempuh sebelum hal itu dapat diwujudkan, jika harus mengikuti prosedur yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.

Apalagi jika diingat, bahwa walaupun sudah ada seluruh materi yang dibutuhkan untuk penyusunan sebuah naskah akademik dan rancangan undang-undang tersebut, namun belum ada sebuah langkah konkrit ke arah itu, baik oleh Pemerintah sendiri maupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat RI. Menurut pandangan penulis, sebaiknya naskah akademik serta rancangan undang-undang tersebut diprakarsai oleh Departemen Sosial, yang selain selama ini secara fungsional telah menangani sebagian masyarakat hukum adat ini, yaitu komunitas adat terpencil, juga telah bekerjasama dengan

UNDP dalam mengadakan kajian masyarakat hukum adat³⁷.

2. Rancangan Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989.

Dalam waktu dekat, adalah lebih realistik untuk mendorong ratifikasi Konvensi ILO 169 Tahun 1989, bukan saja oleh karena telah adanya kemauan politik Pemerintah untuk menyusun sebuah landasan hukum yang kuat bagi perlindungan, pengakuan, dan penghormatan masyarakat hukum adat, tetapi juga oleh karena selama ini sudah cukup intensif dilakukan kerja sama pendahuluan oleh Komnas HAM masa bhakti 2002-2007 dengan kantor pusat ILO di Jenewa untuk terselenggaranya ratifikasi tersebut. Kantor pusat ILO di Jenewa sudah lebih dari siap untuk memberikan bantuan yang diperlukan untuk ratifikasi ini.

Pada saat ini, dengan bantuan penuh dari Dr. Enny Soeprapto – mantan komisioner Komnas HAM periode 2002-2007 – telah selesai disiapkan sebuah naskah akademik, rancangan undang-undang ratifikasi, dan terjemahan

³⁷ Penulis berterima kasih terhadap Sdr Suparman Marzuki, S.H., M.Si, Direktur Pusham UII, yang secara spontan menyambut baik ajakan penulis agar Pusham UII – beserta Pusham-pusham lainnya – bersedia membantu Seknas MHA untuk menyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Hak Masyarakat Hukum Adat. Menurut beliau di Yogyakarta ada dua orang pakar dalam *legal drafting*.

Konvensi ILO tersebut. Ketiga dokumen ini akan dibahas dalam sebuah sarasehan nasional yang akan diselenggarakan akhir bulan November 2008 ini di Jakarta. Setelah mendapatkan penyempurnaan seperlunya, naskah-naskah tersebut akan disampaikan langsung kepada Presiden Republik Indonesia, pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat RI, dan pimpinan Dewan Perwakilan Daerah RI, untuk ditindaklanjuti³⁸.

3. Rancangan Undang-undang Perlindungan Masyarakat-Hukum Adat yang diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Daerah R.I.

Walaupun dari Pemerintah dan DPR RI belum ada sebuah naskah akademik dan rancangan undang-undang tentang perlindungan hak masyarakat hukum adat seperti tercantum dalam Program Legislasi Nasional, namun atas prakasa sendiri Dewan Perwakilan Daerah RI masa bhakti 2004-2009 – bekerja sama dengan Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta telah berhasil menyelesaikan sebuah Rancangan Undang-undang Perlindungan Masyarakat-Hukum Adat. Sesuai

dengan ketentuan perundang-undang yang ada, rancangan undang-undang yang disusun DPD RI tersebut masih harus diajukan kepada DPR RI untuk diproses lebih lanjut sesuai dengan peraturan tata tertib DPR RI.

38 Rencana pengajuan ratifikasi Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989 ini belum dapat diwujudkan sesuai dengan rencana, oleh karena belum mendapatkan dukungan yang memadai dari sepuluh departemen terkait di bawah koordinasi Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Suasana yang kurang menguntungkan terhadap masyarakat hukum adat terasa dengan dibatalkannya rencana acara peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat se-Dunia, yang sedianya diselenggarakan oleh Departemen Sosial R.I. pada tanggal 11 Agustus 2008 di Taman Mini Indonesia Indah Jakarta. [SB, 22 Oktober 2009.]

Kesimpulan dan Penutup

1. Upaya perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat perlu dilakukan pada tataran nasional dan pada tataran internasional.
2. Landasan konstitusional perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat telah terdapat pada dalam Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.
3. Landasan konstitusional tersebut masih harus dijabarkan secara khusus, baik dalam bentuk rancangan undang-undang tentang hak masyarakat hukum adat maupun dalam bentuk ratifikasi terhadap Konvensi ILO 169 Tahun 1989.
4. Sudah sejak tahun 2006 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyetujui disusunya sebuah rancangan undang-undang perlindungan masyarakat-hukum adat.
5. Dalam jangka pendek adalah lebih realistik untuk mengadakan ratifikasi terhadap Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989. Langkah-langkah awal ke arah ratifikasi ini telah dilakukan oleh Komnas HAM masa bhakti 2002-2007, bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, Departemen Sosial, ILO, serta ditindaklanjuti oleh Seknas MHA.
6. Proses persiapan ratifikasi Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989 yang diprakarsai oleh Komnas HAM antara tahun 2004 – 2007 dan oleh Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat (Setnas MHA) sejak tahun 2007, sampai bulan Oktober 2009 belum dapat ditindaklanjuti, oleh karena belum mendapat dukungan dari sepuluh departemen terkait di bawah koordinasi Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.
7. Dalam penyusunan rancangan undang-undang tentang hak masyarakat hukum adat tersebut perlu diberikan perhatian khusus terhadap pelanggaran hak masyarakat hukum adat yang terdapat di berbagai undang-undang sektoral.
8. Dalam jangka pendek, setelah suatu masyarakat hukum adat memperoleh *legal standing* dengan sebuah peraturan daerah kabupaten, masyarakat hukum adat yang bersangkutan – baik secara sendirian maupun sebagai perwakilan dari masyarakat hukum adat lainnya -- dapat menjadi pemohon pada

Mahkamah Konstitusi dalam uji materiil terhadap undang-undang yang diduga telah melanggar hak konstitusional masyarakat hukum adat.

9. Oleh karena perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat tidaklah berlangsung secara otomatis, maka diperlukan upaya terencana dan terorganisasi oleh jajaran masyarakat hukum adat sendiri, yang pada saat ini sudah mempunyai dua organisasi berskala nasional, yaitu AMAN yang bergerak pada tataran *grass roots* di dalam negeri dan pada jajaran Perserikatan Bangsa Bangsa, dan Seknas MHA yang bergerak pada tataran kebijakan. Pada saat ini tidak – atau belum – ada hubungan melembaga antara kedua organisasi ini.
10. Secara khusus perlu diperhatikan, bahwa pengakuan hukum internasional terhadap eksistensi dan hak masyarakat hukum adat untuk menentukan nasibnya sendiri tidak dapat dijadikan alasan untuk pemisahan diri dari negara, oleh karena pengakuan tersebut mengandung kewajiban masyarakat hukum adat untuk menghormati asas hukum internasional, khususnya penghormatan terhadap integritas wilayah negara (*uti possidetis*), tidak campur tangan dalam masalah dalam negeri

suatu negara, serta prinsip yang terkandung dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Hubungan Persahabatan.

Jakarta, 23 Oktober 2008, disempurnakan pada tanggal 28 Oktober 2009.

Disajikan kembali pada “Seminar tentang Arah Perlindungan Hukum bagi Masyarakat Hukum Adat dalam Sistem Hukum Nasional” Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Malang, 12 Mei 2011.

DAFTAR BACAAN TERPILIH

- ASSHIDDIQIE, S.H, Prof Dr. Jimly
2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Konstitusi Press. Jakarta.
- BAHAR, Saafroedin
2002. *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*. Penerbit Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- BAKRI, Muhammad
2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*. Penerbit Citra Media. Yogyakarta.
- BURNS, Dr Peter
1999. *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*. PT Pradnya Paramita, Jakarta.
- Kartika, Sandra dan Chandra Gautama, eds.
1999. *Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara: Prosiding Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara Jakarta, 15-16 Maret 1999*. Sekretariat Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Jakarta.
- LASIMBANG, Jannie et al
2007. *Bridging the Gap: Policies and Practices on Indigenous Peoples' Natural Resources Management in Asia*. UNDP – RIPP . AIPP Foundation. Chiang Mai. Thailand.
- MALIK, Ichsan, et.al.
2003. *Buku Sumber Menyeimbangkan Kekuatan: Pilihan Strategi Menyelesaikan Konflik atas Sumber Daya Alam*. Yayasan Kemala. Jakarta.
- Republik Indonesia
2004. *Pokok-pokok Pikiran Mengenai Penyelesaian Konflik Agraria: Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KnuPKA)*. Yim Komnas HAM. KPA.HUMA. WALHI. Bina Desa. Jakarta.
2005. *KNuPKA: Sebuah Keniscayaan*. Komnas HAM. Jakarta.
2005. *Masyarakat Hukum Adat: Inventarisasi dan Perlindungan Hak*. Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi. Departemen Dalam Negeri.
2006. *Masyarakat Hukum Adat: Hubungan Struktural dengan Suku Bangsa, Bangsa, dan Negara, Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jakarta.
2007. *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat: Himpunan Dokumen*

Sekitar Acara Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat se-Dunia, 9 Agustus 2006 dan Akte Notaris Pembentukan Sekretariat Nasional Hak Masyarakat Hukum Adat. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jakarta.

SIMARMATA, Rikardo

2006. Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia. UNDP Regional Initiative on Indigenous Peoples Rights and Development (RIPP). UNDP Regional Centre in Bangkok.

DINTEG and UNDP.

2007. Indigenous Peoples and the Human Rights-Based Approach to Development: Engaging in Dialogue. UNDP Regional Centre. Bangkok.

RIWAYAT HIDUP SAAFROEDIN BAHAR

Saafroedin Bahar lahir pada 10 Agustus 1937 di Padang Panjang, Sumatra Barat. Latar belakang pendidikan dan karier penulis adalah di bidang pemerintahan, baik sipil maupun militer. Bersamaan dengan menunaikan tugas pokoknya di bidang pemerintahan tersebut, penulis juga aktif dalam bidang sosial kemasyarakatan. Pada tahun 1992 penulis memperoleh Bintang Mahaputera Pratama dari Pemerintah Republik Indonesia. Lulus program S3 di Bidang Ilmu-Ilmu Sosial pada Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta tahun 1996. Pada tahun 1997 memperoleh kenaikan pangkat kehormatan sebagai Brigadir Jenderal. Selama berdinastis di Sekretariat Negara -- dari tahun 1989-1999 - penulis antara lain menjadi penyunting peryelia Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei - 22 Agustus 1945.

Saat ini, di samping mengabdikan secara penuh sebagai Komisioner Bidang Hak Masyarakat Hukum Adat di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), penulis juga menjadi Widyaswara Integrasi Nasional dan Ancaman Disintegrasi pada Lembaga Ketahanan Nasional; dan Dosen Masalah Etnisitas dan Ketahanan Nasional pada Program S2 Kajian Ketahanan Nasional pada Universitas Gadjah Mada.

RIWAYAT HIDUP RUSWIATI SURYASAPUTRA

Guru besar dari Universitas Wijaya Kusuma Surabaya ini lahir di Bogor, tanggal 28 Februari 1944. Beliau menjabat sebagai anggota Komnas HAM periode 2002-2007 dan menjadi Ketua Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus yang terdiri dari perempuan, anak, buruh termasuk buruh migran, petani dan nelayan, pengungsi dan fakir miskin, penyandang cacat dan lansia serta kelompok minoritas. Perempuan yang telah dikaruniai tujuh orang anak ini tinggal di Surabaya, semenjak tahun 1982 sampai sekarang masih aktif mengajar sebagai dosen tetap di Universitas Wijaya Kusuma Surabaya. Selain itu sebagai dosen tidak tetap pada perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) dan beberapa universitas negeri dan swasta sebagai dosen luar biasa. Terakhir menjadi *focal Point* pada *Asia Pacific Forum on Human Right*, untuk *Women and Children Trafficking*, tahun 2005. *Community Social Responsibility (CSR)* menjadi salah satu isu yang ia tekuni selain isu hak-hak (asasi) Kelompok Khusus. Beberapa laporan hasil penelitian dan tulisannya berupa artikel telah dibukukan, salah satunya *Perlindungan Hak Asasi: Bagi Kelompok Khusus Terhadap Diskriminasi dan Kekerasan* yang diterbitkan oleh PTIK Press tahun 2006.

PERLINDUNGAN HAM TERHADAP ANAK INDONESIA YANG DITAHAN DI PENJARA DEWASA AUSTRALIA

Erna Ratnaningsih¹

Abstract

Indonesia is a country who has geographical proximity with Australia, has a particular vulnerabilities associated with transnational organized crimes, especially human trafficking. Involving Indonesian children in the people smuggling activities are kinds of human trafficking specially labor exploitation. This article describes the portrait of Indonesian children in conflict with the law in Australia, International Obligations Governments of Indonesia and Australian Government which have ratified Convention on Civil and Political Rights, the United Nations Convention to Prevent, Punish and Punish Trafficking in Persons, especially Women & Children and Convention on the Rights of Children, including national regulation on trafficking. Finally, there are a lot of cooperation which can be built between Indonesia and Australia to handle Indonesian minors who have been held in Australian Jail based on the principles and guidelines of international law.

¹ Mantan Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.

Abstrak

Indonesia sebagai negara yang memiliki kedekatan secara geografis dengan Australia memiliki kerentanan khusus berkaitan dengan *transnational organized crimes* khususnya perdagangan manusia (*human trafficking*). Pelibatan anak Indonesia dalam aktivitas penggelapan orang (*people smuggling*) merupakan salah satu bentuk perdagangan manusia (*trafficking*) melalui eksploitasi tenaga kerja. Artikel ini menggambarkan potret anak Indonesia yang berhadapan dengan hukum di Australia, Kewajiban Internasional Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia yang telah meratifikasi berbagai Konvensi Hak -hak Sipil dan Politik, *United Nation Convention* untuk Mencegah, Menindak dan Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak-Anak serta Konvensi Hak Anak disertai dengan hukum nasional yang mengatur perdagangan orang. Diakhiri dengan berbagai kerja sama yang dapat dilakukan antara Indonesia dan Australia dalam penanganan kasus anak-anak Indonesia yang ditahan di penjara Australia berdasarkan prinsip-prinsip dan pedoman hukum internasional.

PERLINDUNGAN HAM TERHADAP ANAK INDONESIA YANG DITAHAN DI PENJARA DEWASA AUSTRALIA

A. Pendahuluan

Perjuangan yang terjadi di beberapa negara seperti Afganistan, Irak menyebabkan pengungsian besar-besaran ke negara-negara lain. Baru-baru ini Indonesia juga menjadi tempat persinggahan pengungsi dari Rohingya, Myanmar. Hal ini menimbulkan permasalahan yang sangat pelik bagi negara-negara yang menjadi tempat persinggahan sementara atau tujuan akhir.

Indonesia sebagai negara yang memiliki posisi strategis menjadi tempat persinggahan sementara pencari suaka yang akan menuju Australia. Indonesia sendiri belum meratifikasi Konvensi Internasional 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, maka pemerintah tidak bisa menetapkan

status para imigran tersebut sebagai pencari suaka atau pengungsi. Sehingga penentuan status *refugee* dilakukan oleh UNHCR (Komisi Tinggi PBB bidang Pengungsi) yang memerlukan waktu yang lama. Kondisi ini menyebabkan para pengungsi mencari jalan pintas dengan menggunakan kapal dari wilayah Indonesia ke Australia. Para sindikat perdagangan orang memanfaatkan situasi ini dan kemudian mempekerjakan anak-anak Indonesia sebagai awak kapal pencari suaka yang akan ke Australia. Anak-anak Indonesia inilah yang dituduh melakukan tindak pidana penyelundupan manusia ke Australia dengan menghadapi ancaman pidana yang berat. Mereka adalah korban sindikat perdagangan orang karena mereka ditipu untuk dipekerjakan dengan gaji yang besar di kapal tanpa

mengetahui tujuan perjalanan kapal tersebut.

Data *Internasional Organization for Migration (IOM)*, selama periode maret 2005 hingga desember 2010, tercatat sebanyak 3.480 korban *trafficking*. Dari jumlah sebanyak itu, lebih dari 90 % adalah perempuan dan 23,5 % anak-anak di bawah umur. Sementara menurut data Bareskrim Polri, pada tahun 2010 tercatat 105 kasus *trafficking* dengan jumlah korban 86 orang dewasa dan 57 korban anak-anak.²

Dari jumlah tersebut sangat sedikit pelaku yang merupakan dalang dari perdagangan orang mendapatkan hukuman yang berat karena mereka merupakan jaringan internasional yang memiliki akses terhadap kekuasaan dan uang. Jaringan perdagangan manusia sangat sulit untuk dijerat hukum baik pelaku di negara asal (Indonesia) maupun di negara tujuan (Australia). Salah satunya adalah pelaku penyelundupan anak-anak Indonesia yang diperdagangkan sebagai anak buah kapal adalah orang Australia. Australia memberikan suaka kepada otak penyelundupan manusia dari Indonesia ke Australia dengan alasan tidak memiliki dasar hukum untuk mencegahnya meninggalkan Australia. Di sisi lain, Australia menahan anak-anak

Indonesia yang menjadi korban sindikat perdagangan orang.³

Pemerintah Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi warga negaranya yang berhadapan dengan hukum di Australia khususnya anak-anak yang menjadi korban perdagangan orang. Dalam hal ini, Pemerintah Indonesia melalui Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsuddin mengatakan dengan dikabulkannya grasi kepada Corby⁴, diharapkan pemerintah Australia bisa membalasnya dengan mengurangi hukuman anak-anak Indonesia yang ditahan di sana.⁵ Namun, pemerintah Australia menolak pengurangan hukuman Corby berhubungan dengan pembebasan tahanan Indonesia termasuk penggelapan orang di Australia. Jaksa Agung Australia, Nicola Roxon menyatakan Pemerintah meninjau kasus penyelundupan manusia yang dihukum berdasarkan manfaat dari masing-masing kasus individu yang bersangkutan dan tidak dipengaruhi oleh faktor lain.⁶ Menteri Luar Negeri Australia Bob Carr menguatkan pernyataan tersebut bahwa tidak adanya hubungan antara

2 Lima Tahun Terakhir, Trafficking terus Meningkat, <http://m.inilah.com/read/detail/1777789/lima-tahun-terakhir-trafficking-terus-meningkat/>, diakses pada 10 Oktober 2012.

3 Tersangka Penyeludupan Manusia Tinggalkan Australia, http://www.bbc.co.uk/indonesia_berita/2012/06/120607_smuggler.shtml, diakses pada 14 Agustus 2012.

4 Corby warga negara Australia yang ditangkap karena membawa 4 kilogram ganja di Bandara Internasional Ngurah Rai, Bali, pada Oktober 2004 mendapatkan grasi berupa pengurangan sebesar lima tahun penjara.

5 Grasi Corby, Australia Diminta Bersikap Adil, <http://tempo.co/read/news/2012/05/24/063405778/>, diakses pada 2 Juli 2012.

6 Indonesia, Australia Differ On Whether Corby Deal Reciprocal, <http://www.abc.net.au/am/content/2012/s35058792.htm>, diakses pada 16 Agustus 2012.

pembebasan tiga orang anak Indonesia minggu lalu, jika tidak ada Schapelle Corby di penjara Bali, kami akan membebaskan anak Indonesia yang berlayar dengan perahu yang digunakan untuk menggelapkan orang.⁷

Kebijakan Presiden Susilo Bambang Yudoyono memberikan grasi kepada terpidana kasus narkoba asal Australia mendapat kecaman dari berbagai pihak. Pakar Hukum Internasional Universitas Indonesia, Juana menyatakan pertukaran tersebut tidak setimpal dengan alasan sebagai berikut: *Pertama*, Nelayan yang diberi upah tidak seberapa melakukan penyebrangan imigran gelap ke Australia bukanlah pimpinan sindikat atau aktor intelektual sehingga kejahatan yang dilakukan tidak sepadan dengan kejahatan yang dilakukan Corby yang dapat merusak generasi muda. *Kedua*, tanpa pemberian Grasi terhadap Corby, Pemerintah Australia akan mengembalikan para nelayan. Hal ini dikarenakan jumlah nelayan telah mencapai ratusan orang dan akan menjadi beban Australia. Ketiga, Seorang Corby dibarter dengan ratusan tahanan asal Indonesia. Artinya seorang warga Australia berharga sama dengan ratusan warga Indonesia. Pemerintah melakukan transaksi namun tidak sebanding.⁸ Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) juga melayangkan protes kepada pemerintah

Indonesia karena masa tahanan anak-anak Indonesia di rumah tahanan orang dewasa Australia tanpa melalui proses hukum dan belum jelas dibarter dengan seorang pelaku tindak pidana narkoba yang *extra ordinary crime* sehingga grasi bagi Corby melecehkan warga negara Indonesia.⁹

Bandingkan dengan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Australia terhadap satu orang anak Australia yang ditahan di Indonesia di mana diplomasi dilakukan disetiap lini baik melalui perwakilan Australia di Bali, Kementerian Luar Negeri Australia bahkan oleh Perdana Menteri Australia. Pembelaan dilakukan oleh Pemerintah Australia terhadap warga negaranya yang menghadapi permasalahan hukum dengan menyatakan LM masih di bawah umur sehingga perlu dipertimbangkan kondisi kejiwaannya dan berharap segera dipulangkan ke Australia.¹⁰ Bahkan Perdana Menteri Australia, Julia Gilard, turun langsung dan berjanji akan memulangkan bocah itu dari Indonesia. Menteri Hukum dan HAM meresponnya dengan membuat kebijakan khusus untuk memindahkan LM dari Rutan Polda Bali ke rumah tahanan Imigrasi Denpasar Jimbaran, Bali.¹¹ Pengadilan

7 Australian denies deal with Indonesia on Schapelle Corby, <http://www.bbc.co.au/world-asia-18170610>, diakses pada 2 Juli 2012

8 Grasi Corby – Pertukaran Dengan Ekstradisi Nelayan Tak Setimpal, <http://www.bisnis.com/articles/grasi-corby--pertukaran-dengan-ekstradisi-nelayan-tak-setimpal>, diakses pada 2 Juli 2012

9 KPAI Protes Corby Dibarter dengan Anak Indonesia, <http://www.balipost.co.id/mediadetail.php?module+detailberita&kid=33&id=65773>, diakses pada 2 Juli 2012

10 Dubes Australia Ingin Bocah Pembawa Ganja Dipulangkan, <http://m.okezone.com/read/2011/10/08/340/512560/dubes-australia-ingin-bocah-pembawa-ganja-dipulangkan>, diakses pada 2 Juli 2012

11 Kebijakan Amir Syamsuddin Ulasan Utama di Media Australia, <http://www.tibunnews.com/2011/10/23/>, diakses pada 1 Juli 2012.

Negeri Denpasar, Bali menghukum remaja asal Australia LM (14) dengan penjara dua bulan karena terbukti melanggar UU Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Psikotropika.¹² Dari kasus-kasus tersebut di atas, terlihat bahwa diplomasi dan atau *bargaining power* Pemerintah Indonesia lemah, memberikan perlakuan khusus kepada anak Australia yang diproses hukum karena membeli narkoba dan memberikan grasi kepada Corby. Kedua kasus di atas tidak dapat dijadikan alat penekan oleh pemerintah Indonesia untuk membebaskan anak-anak Indonesia yang ditahan di penjara Australia, semuanya berpulang pada itikad baik dari Pemerintah Australia.

Fenomena hukum di mana anak-anak Indonesia telah diperdagangkan untuk keperluan pelibatan mereka dalam aktivitas penggelapan orang memiliki ancaman hukuman pidana yang berat di Australia. Pelibatan anak-anak Indonesia dalam aktivitas penggelapan orang (*people smuggling*) merupakan salah satu bentuk perdagangan (*trafficking*) melalui eksploitasi tenaga kerja anak. Mempekerjakan anak-anak di kapal untuk keperluan *people smuggling* jelas merupakan bentuk eksploitasi terhadap anak-anak dan merupakan *labour trafficking* (perdagangan orang di bidang ketenagakerjaan) yang berdasarkan hukum internasional harus dilindungi baik oleh Indonesia maupun Australia. Artikel ini akan memaparkan

permasalahan hukum yang dihadapi oleh anak Indonesia yang berkonflik dengan hukum di Australia, kewajiban Internasional Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia yang telah meratifikasi berbagai Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik, Konvensi PBB untuk Mencegah, Menindak dan Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak-Anak serta Konvensi Hak Anak disertai dengan hukum nasional yang mengatur perdagangan orang. Kemudian ditutup dengan berbagai kerja sama yang dapat dilakukan antara Indonesia dan Australia dalam penanganan kasus anak-anak Indonesia yang ditahan di penjara dewasa Australia berdasarkan prinsip-prinsip dan pedoman hukum internasional.

B. POTRET ANAK INDONESIA YANG BERHADAPAN DENGAN HUKUM DI AUSTRALIA.

Sampai saat ini belum ada data resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Australia dan KBRI di Canberra mengenai jumlah anak-anak Indonesia yang ditahan di penjara dewasa Australia. *Privacy Act*¹³ selalu dijadikan alasan atas ketiadaan database tahanan-tahanan WNI di Australia. Padahal ketiadaan database akurat dapat dipastikan mengakibatkan adanya "*protection deficit*" dari pihak Pemerintah Indonesia di Australia untuk melindungi hak-hak

12 ABG Ganja Asal Australia Dibui 2 Bulan, <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/267227-abg-ganja-australia>, diakses pada 1 Juli 2012.

13 Prinsip ini mengatur kapan dan bagaimana personal informasi dapat didata oleh institusi pemerintah. Informasi yang dikumpulkan harus berkaitan dengan fungsi dari institusi tersebut.

asasi warga negaranya yang harus berhadapan dengan hukum di Australia. Data yang ada hanya berdasarkan laporan Komisi HAM Australia, bukan pernyataan resmi dari kedua Pemerintah.

Laporan Komisi HAM Australia berjudul **An age of uncertainty**¹⁴, yang dirilis pada tanggal 27 Juli 2012 di Sydney – Australia telah memuat hasil penyelidikan bahwa antara tanggal 1 September 2008 hingga 22 November 2011, sejumlah 180 orang-orang Indonesia usia muda yang menyatakan dirinya anak-anak telah tiba di Australia setelah bekerja sebagai anak buah kapal di kapal-kapal pembawa pencari suaka ke Australia. Orang-orang muda Indonesia tersebut seringkali merupakan nelayan masyarakat miskin di Selatan dan Timur Indonesia. Banyak dari mereka telah melalui masa panjang di tahanan imigrasi tanpa dakwaan atau melalui masa panjang di tahanan sebelum didakwa melakukan suatu kejahatan. Beberapa dari anak-anak tersebut telah menjalani masa penahanan lama di fasilitas-fasilitas penjara dewasa di Australia setelah didakwa dan dalam beberapa kasus setelah diputus bersalah sebagai orang dewasa yang telah melakukan penyelundupan manusia.

Komisi HAM Australia menerima informasi dari Pemerintah Commonwealth/Federal mengenai 180

orang tertuduh pelaku penyelundupan orang yang menyatakan kepada Pemerintah Australia bahwa mereka berusia 18 tahun pada saat dilakukan penangkapan terhadap mereka. Dari 180 orang tersebut;

- 51 orang tidak dikenakan rontgen pergelangan tangan (*wrists x-rayed*) dan dikembalikan ke Indonesia tanpa dakwaan;
- 33 orang dilakukan *wrists x-ray* dan dikembalikan ke Indonesia tanpa dakwaan;
- 29 orang dilakukan *wrists x-ray* dan dikenakan dakwaan serta dinyatakan bersalah;
- 2 orang tidak di *wrist x-ray* dan dikenakan dakwaan serta dinyatakan bersalah;
- 6 orang dilakukan *wrists x-ray* dan dikenakan dakwaan tetapi terbukti tidak bersalah;
- 2 orang dilakukan *wrists x-ray* dan saat ini tengah diproses di pengadilan;
- 2 orang tidak dilakukan *wrist x-ray* dan saat ini dihadapkan ke pengadilan;
- 48 orang dilakukan *wrists x-ray* dan didakwa sebagai pelaku kejahatan penyelundupan orang namun akhirnya penghukuman t i d a k dilanjutkan;
- 7 orang tidak dilakukan *wrists x-ray* didakwa dengan kejahatan penyelundupan orang namun akhirnya penghukuman tidak dilanjutkan lagi.

14 Australian Human Rights Commission, *An Age of Uncertainty, Inquiry into the Treatment of Individuals Suspected of People Smuggling Offences who Says that They are Children*, Lihat URL: <http://www.humanrights.gov.au/ageassessment/report/>, diakses pada 28 September 2012.

Dari jumlah anak tersebut di atas, dua remaja Indonesia yang berusia 15 (lima belas) tahun dan 17 (tujuh belas) tahun dituduh sebagai penyelundup orang (*people smuggling*) dan dijebloskan ke penjara di Australia. Mereka bekerja sebagai awak buah kapal dan tidak mengetahui bahwa mereka akan membawa pencari suaka menuju Australia. Mereka berasal dari daerah kumuh di Indonesia. Pemerintah Australia dengan menggunakan metode x-ray di pergelangan tangan menyatakan keduanya dewasa dan ditempatkan di penjara dengan dakwaan penyelundupan orang. Mereka ditahan dan menjadi sasaran penggunaan narkoba dan pelecehan seksual di penjara Silverwater Sydney. Setelah lebih dari satu tahun dalam tahanan, mereka divonis hakim bahwa mereka tidak dewasa atau tidak melakukan penyelundupan manusia.¹⁵

Kasus lainnya, 3 (tiga) remaja Ako Lani, Ose Lani dan John Ndollu dari pulau Rote ditahan sejak 14 (empat belas) bulan lalu di penjara dewasa atas dakwaan *people smuggling*. Pemerintah federal telah melakukan kesalahan dengan memenjarakan mereka di penjara *high security* Arthur Gorrie di Brisbane atas keyakinan bahwa mereka adalah laki-laki dewasa berdasarkan metodologi *wrist x-ray*. Mereka di penjara dewasa tersebut berdasarkan Undang-Undang *Mandatory Sentencing*. Pengacara Ose Lani, David Svoboda dan pengacara Ndollu, Terry Fisher mengupayakan pembebasan

sementara (*bail*) dari penjara dan mereka ditempatkan di bawah pengasuhan petugas kesejahteraan (*welfare officers*) dari Departemen Imigrasi hingga sidang berikutnya mengenai penentuan umur ketiga remaja tersebut. Pengacara anak-anak Indonesia akan mengundang para saksi ahli untuk menyatakan metodologi *wrist x-ray* adalah ketinggalan Zaman dan tidak dipercaya.¹⁶ Ketiga anak NTT tersebut telah dipenjara bersama dengan *paedophiles*, pemerkosa dan pembunuh karena Polisi Federal (AFP) telah mengabaikan penilaian Departemen Imigrasi dan salinan Akta Kelahiran bahwa anak-anak tersebut berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun.¹⁷ Kedua kasus di atas, menunjukkan potret kondisi rentan anak-anak Indonesia di penjara dewasa Australia di mana metode *wrist x-ray* yang digunakan oleh Pemerintah Australia telah mengakibatkan anak-anak tersebut dikategorikan dewasa yang menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak anak antara lain dipenjara bersama dengan orang dewasa yang memiliki latar belakang kejahatan yang tinggi serta mendapatkan pelecehan seksual di penjara.

Dalam rangka perlindungan terhadap anak-anak berkewarganegaraan Indonesia yang berhadapan dengan hukum tersebut di Australia dengan tuduhan penyelundupan orang yang

15 www.abc.net.au/lateline/content/2012/s3555508.html, diakses pada 3 Agustus 2012.

16 Jailing of Boys an 'Abuse of Rights', <http://skynews.com.au/topstories/article.aspx?id+626578&vld=>, diakses pada 26 September 2012.

17 Australia Imprisons Indonesia Boys, <http://www/theage.com.au/national/australia-imprisons-indonesian-boys-20110613-lgjl.html>, diakses pada 26 September 2012.

ancaman hukumannya tinggi di Australia, maka proses hukum terhadap mereka di Australia harus dijamin agar sejalan dengan konsep perlindungan hak asasi manusia. Oleh sebab itu, pentingnya negara-negara asal, transit dan tujuan untuk meningkatkan upaya-upaya *people smuggling* dan *trafficking in persons* dengan melakukan kerja sama di antara kedua negara. Di mana masing-masing pihak harus mengetahui kebijakan di masing-masing negara terkait dengan isu perdagangan orang (*trafficking*) dan penyelundupan orang (*people smuggling*). Pelibatan anak-anak dalam aktivitas penyelundupan orang pada dasarnya merupakan eksploitasi anak-anak yang merupakan salah satu bentuk *trafficking in persons* maka terdapat kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelamatkan mereka di bawah agenda perlindungan korban *trafficking in persons*.

C. KETERKAITAN HUKUM NASIONAL DAN HUKUM INTERNASIONAL TENTANG HAK ASASI MANUSIA.

Negara memiliki tanggung jawab di dalam melindungi (*to protect*), menghormati (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi warga negara. Jaminan perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia tersebut di banyak negara tercantum di dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya. Indonesia telah memasukkan pasal-pasal hak asasi manusia di dalam amandemen

konstitusi sedangkan Australia sendiri tidak memasukkan ketentuan hak asasi manusia di dalam konstitusinya, ketentuan hak asasi manusianya diatur di dalam Undang-Undang negara Bagian. Berkaitan dengan ini, pencantuman hukum internasional ke dalam hukum nasional dinilai penting karena 3 (tiga) hal utama yaitu¹⁸ :

1. Tambahan dan rujukan untuk harmonisasi peraturan nasional. Kodifikasi pengaturan hak asasi manusia dalam hukum internasional bertujuan agar esensi dan prinsip-prinsip hak asasi manusia dapat diterapkan dengan cara yang seragam, dengan cara mengefektifkan aturan yang berlaku secara internasional ke dalam praktik dan hukum nasional. Hal ini juga disebabkan adanya prinsip umum: non diskriminasi dalam pemenuhan hak asasi manusia.
2. Penempatan jaminan hak asasi manusia dalam jaminan kolektif. Setiap negara diwajibkan untuk menghormati hukum hak asasi manusia tanpa terkecuali. Dengan penetapan hukum internasional hak asasi manusia, maka jaminan kolektif untuk perlindungan dan pemenuhannya secara otomatis juga terus dikembangkan. Yurisprudensi internasional juga mendorong sekaligus memberi batasan yurisprudensi nasional yang tidak menyimpang jauh dari prinsip-prinsip

18 Adnan Buyung Nasution, A. Patra M. Zein, *Intrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia/YLBHI/kelempok kerja Ake Arif, Jakarta, 2006, h.11-12.

hukum umum yang berlaku.

3. Hukum internasional diperlukan untuk mengatur masalah khusus hak asasi manusia.

Hukum internasional dapat menjadi tambahan aturan hak asasi manusia nasional. Bahkan problem hak asasi manusia tidak jarang hanya diatur dalam hukum internasional hak asasi manusia. Contohnya, hak kolektif sebuah bangsa untuk menentukan nasib sendiri (*the right to self determination*) tidaklah pernah diatur di dalam konstitusi atau undang-undang dasar negara-negara kolonial (penjajah).

C. 1. Inkorporasi Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional

Dalam teori dan prinsip hukum umum, berlakunya hukum internasional dalam hukum nasional (domestik) dapat dibedakan menjadi dua kelompok yakni : *Pertama*, aliran dualisme. Dalam sistem ini, hukum (perjanjian) internasional merupakan dua sistem yang berbeda sehingga hukum internasional baru berlaku jika diinkorporasikan atau ditransformasikan ke dalam hukum nasional, melalui peratifikasian hukum internasional lewat peraturan perundang-undangan nasional. Indonesia dan Australia termasuk yang menggunakan sistem ini. *Kedua*, aliran monisme. Dalam sistem ini (perjanjian) internasional dan peraturan perundang-undangan

nasional di dalam sebuah sistem, sehingga tidak memerlukan transformasi atau inkorporasi lagi. Contoh Jerman (*custom*) dan Belanda (*treaty*)¹⁹.

Internasionalisasi hukum HAM menetapkan kewajiban negara-negara yang terikat untuk menghormati. Dengan menjadi pihak pada perjanjian internasional negara mengasumsikan kewajiban dan tugas di bawah hukum internasional untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. *Pertama*, kewajiban untuk menghormati berarti bahwa negara harus menahan diri dari mengganggu atau membatasi kenikmatan hak asasi manusia. Kewajiban untuk menghormati berarti bahwa negara harus menahan diri dari mengganggu atau membatasi kenikmatan hak asasi manusia. *Kedua*, kewajiban untuk melindungi menuntut negara untuk melindungi individu dan kelompok terhadap pelanggaran hak asasi manusia. *Ketiga*, kewajiban untuk memenuhi berarti negara harus mengambil tindakan positif untuk memfasilitasi pemenuhan hak-hak dasar manusia. Melalui ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional hak asasi manusia, Pemerintah memasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional sesuai dengan tugas dan kewajiban di dalam perjanjian (*treaty*). Apabila hukum nasional/domestik gagal dalam menangani pelanggaran hak asasi manusia, mekanisme dan prosedur pengaduan individual atau

¹⁹ Ibid, h. 12.

komunikasi yang tersedia di tingkat regional dan internasional untuk membantu memastikan bahwa standar HAM internasional memang dihormati, dilaksanakan dan ditegakkan di tingkat lokal.²⁰

Proses persetujuan di dalam perjanjian-perjanjian internasional hak asasi manusia meliputi²¹:

- a. Penandatanganan Internasional perjanjian hak asasi manusia. Jika Australia menandatangani perjanjian hak asasi manusia internasional itu membuat persetujuan awal perjanjian. Penandatanganan instrumen tidak menciptakan kewajiban hukum yang mengikat namun menunjukkan niat negara untuk memeriksa perjanjian dalam negeri dan mempertimbangkan ratifikasi tersebut.
- b. Meratifikasi perjanjian internasional hak asasi manusia.
Negara anggota PBB dapat memilih untuk meratifikasi atau menyetujui sebuah perjanjian atau konvensi. Ratifikasi atau akses adalah usaha sukarela negara untuk terikat dalam ketentuan perjanjian di bawah hukum internasional. Meskipun akses memiliki efek yang sama seperti ratifikasi namun prosesnya berbeda. Dalam kasus ratifikasi, negara menandatangani kemudian

meratifikasi perjanjian tersebut. Sedangkan dalam proses akses hanya memiliki satu langkah - yang tidak didahului oleh tindakan penandatanganan. Jika suatu negara memilih untuk meratifikasi dan 'menjadi anggota' dalam perjanjian hak asasi manusia, negara berkewajiban untuk menjamin bahwa undang-undang nasionalnya sesuai dengan ketentuan perjanjian itu. Setelah menandatangani perjanjian hak asasi manusia, kewajiban para pihak negara termasuk membuat pelaporan berkala kepada dan diawasi PBB (badan hak asasi manusia). Jika suatu negara gagal memenuhi syarat-syarat dalam perjanjian tersebut, negara itu akan dianggap melanggar hukum internasional.

- c. Reservasi. Reservasi adalah pernyataan yang dibuat oleh Negara Pihak pada akhir Konvensi, yang membatasi sebagian kewajiban mereka di dalam Konvensi. Pemerintah Australia telah membuat reservasi terhadap pasal-pasal tertentu apabila pasal tersebut bertentangan dengan hukum nasional.
- d. Membuat perjanjian hak asasi manusia internasional menjadi bagian dari hukum domestik. Setiap negara harus membuat undang-undang yang menggabungkan pasal-pasal dalam konvensi yang diratifikasi. Di Australia, Undang-Undang Federal perlu dibuat oleh

20 International Human Rights Law, www.ohcr.org/professionaliinterest/Pages/InternationalLaw.aspx, diakses pada 20 Agustus 2012.

21 Fact Sheet 6: How Nation States Commit to Human Rights Treaties, www.hreoc.gov.au/hr_explained/6_states.html, diakses pada 20 Agustus 2012.

Parlemen untuk memberlakukan Konvensi di Australia. Tergantung pada bidang hukum, negara bagian dan teritori Australia juga diperlukan untuk memperkenalkan undang-undang yang relevan.

Indonesia menganut paham dualisme sebagaimana dinyatakan di dalam pasal 9 ayat 2 UU No.24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional "*pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden*". Berdasarkan undang-undang ini, Pemerintah Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional melalui cara-cara sebagai berikut: penandatanganan, pengesahan, pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik serta cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional. Sedangkan tahap pembuatan perjanjian internasional adalah peninjauan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan dan penandatanganan. Penandatanganan suatu perjanjian internasional merupakan persetujuan atas naskah perjanjian internasional tersebut yang telah dihasilkan dan/atau merupakan pernyataan untuk mengikatkan diri secara definitif sesuai dengan kesepakatan para pihak. Selanjutnya dalam pasal 10 UU tentang Perjanjian Internasional menyatakan pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan :

- a. Masalah politik, perdamaian, pertahanan dan keamanan negara;
- b. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. Kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. Pembentukan kaidah hukum baru;
- f. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

C. 2. Hukum di Negara Asal (Indonesia)

Amandemen UUD 1945 memberikan jaminan hak asasi manusia yang lebih luas dibandingkan dengan konstitusi sebelumnya. Indonesia sendiri telah meratifikasi 7 (tujuh) Konvensi yaitu : Konvensi Anti Penyiksaan, Konvensi Perlindungan Anak, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya serta Konvensi Perlindungan Buruh Migran dan Keluarganya. Kewajiban Internasional dan kewajiban nasional HAM yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Indonesia dalam rangka menghindari pelanggaran hak asasi anak sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 dan berbagai Konvensi tersebut di atas dengan memberlakukan undang-undang yang melindungi hak asasi manusia khususnya hak anak yaitu UU Nomor 39 tahun 1999 mengenai

HAM, UU Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU Nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO).

Merujuk pada potret kasus penahanan anak-anak Indonesia di penjara Australia, maka anak yang dipekerjakan melewati batas negara termasuk di dalam tindak pidana penyelundupan orang atau perdagangan orang. Definisi perdagangan orang berdasarkan pasal 1 ayat (1) UU Nomor 21 tahun 2007 adalah " *tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali dan orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi*". Berdasarkan ketentuan ini, maka kasus anak Indonesia yang ditahan di Australia telah memenuhi semua unsur sebagai korban perdagangan orang. *Unsur pertama*, yaitu dalam perbuatan atau prosesnya di mana adanya perekrutan terhadap anak-anak ini untuk dipekerjakan dikapal, adanya pengiriman serta pemindahan mereka dari kampung halamannya. *Unsur kedua*, mengenai sarana/cara agar mereka mau bekerja dilakukan dengan cara penipuan mereka tidak diberitahu bahwa kapal

tersebut akan membawa pengungsi ke Australia. Kemudian *unsur ketiga*, mengenai tujuan dari dipekerjakannya anak-anak tersebut adalah eksploitasi kerja paksa di mana anak dipekerjakan di lingkungan kerja yang berbahaya bagi keselamatan dirinya.

Kewajiban pemerintah dalam kasus perdagangan orang di mana korbannya berada di luar negeri, berdasarkan pasal 54 UU PTPPO disebutkan bahwa dalam hal korban berada di luar negeri memerlukan perlindungan hukum akibat tindak pidana perdagangan orang, maka Pemerintah Republik Indonesia melalui perwakilannya di luar negeri wajib melindungi pribadi dan kepentingan korban dan mengusahakan untuk memulangkan korban ke Indonesia atas biaya negara. Ketentuan inilah yang dapat dijadikan dasar oleh Pemerintah Indonesia untuk memberikan perlindungan kepada anak-anak Indonesia yang berhadapan hukum di Australia dengan mengadakan kerja sama dengan Pemerintah Australia untuk memberikan kepentingan yang terbaik bagi anak (*the best interest of the children*).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2009 Tentang Pengesahan Protokol untuk Mencegah, Menindak dan Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak-Anak, melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang

Terorganisir. Adapun tujuan dari protokol ini adalah untuk mencegah dan memberantas perdagangan orang dengan memberikan perhatian khusus kepada perempuan dan anak-anak, untuk melindungi dan membantu korban-korban pelanggaran tersebut dengan menghormati sepenuhnya hak-hak asasi mereka serta mendorong kerja sama antar Negara-Negara Pihak untuk memenuhi tujuan-tujuan tersebut. Pasal 7 Protokol ini mengenai status perdagangan orang di negara-negara penerima menyatakan setiap Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk mengesahkan tindakan-tindakan legislatif atau tindakan-tindakan tepat lainnya yang mengizinkan korban-korban perdagangan orang untuk tetap berada diwilayahnya untuk sementara waktu atau secara tetap dalam kasus-kasus yang tepat. Selanjutnya, Negara Pihak wajib memberikan pertimbangan yang tepat mengenai faktor-faktor kemanusiaan dan rasa belas kasihan. Pasal-pasal penting lainnya yang terkait dengan korban di wilayah negara lain adalah pasal 8 tentang pemulangan korban perdagangan orang, pasal 9 tentang pencegahan perdagangan orang dan lain-lain.

C. 3. Ketentuan Hukum di Negara Tujuan (Australia)

Australia tidak menyepakati untuk terikat dengan suatu perjanjian hak asasi

manusia kecuali hukum nasionalnya sesuai dengan ketentuan di dalam perjanjian. Australia telah setuju untuk terikat dalam Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR) serta instrumen utama lainnya hak asasi manusia, termasuk Konvensi Hak Anak. Sementara Australia telah setuju untuk terikat dalam perjanjian internasional utama hak asasi manusia di atas, mereka tidak menjadikan perjanjian internasional menjadi bagian dari hukum domestik Australia kecuali dimasukkan ke dalam hukum Australia melalui undang-undang.²²

Australia telah meratifikasi UN Convention against *Transnational Crime and Supplementary Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons especially Women and Children* (Konvensi PBB untuk Mencegah, Menindak dan Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak-Anak). Dengan demikian perlindungan anak-anak warga negara asing yang merupakan korban perdagangan orang adalah merupakan kewajiban internasional Australia baik berdasarkan instrumen internasional HAM, peradilan pidana maupun berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Australia telah meratifikasi konvensi-konvensi internasional sebagaimana

22 Fact Sheet 7 : Australia and Human Rights Treaties, www.hreoc.gov.au/education/hr_explained/7_australia_treaties.html, diakses pada 20 Agustus 2012.

disebutkan di atas, yang memberikan perlindungan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum di Australia, namun untuk kepentingan nasionalnya Australia menerapkan hukuman yang tinggi dalam tindak pidana penyelundupan orang. Dalam hal ini, Indonesia perlu memahami kebijakan keimigrasian Australia karena menyangkut kepentingan perlindungan warga negara Indonesia yang berkaitan dengan kebijakan *mandatory detention* dan kebijakan *indefinite detention*.

Penerapan Mandatory Detention (Penahanan Wajib) terhadap Tahanan-Tahanan di Australia

Dalam *Migration Act 1958 (Cth)* (UU Migrasi), adalah kewajiban bagi bukan warga negara di Australia tanpa visa yang sah untuk ditahan. Orang-orang ini dinamakan '*unlawful non-citizens*' dalam UU Migrasi dapat dibebaskan dari tahanan imigrasi jika mereka mendapatkan visa atau keluar Australia. Dalam UU Migrasi, *unlawful non-citizen* yang berada di tempat-tempat lepas pantai Australia akan ditahan di Pulau Christmas. Kebijakan Pemerintah Australia adalah bahwa semua pencari suaka yang tiba di lepas pantai akan dikenakan penahanan wajib (*mandatory detention*).

Undang-Undang mengenai *Mandatory Detention* mulai diperkenalkan oleh Pemerintahan Keating dari Partai Buruh dengan dukungan bipartisan, pada tahun 1992. Legislasi tersebut diajukan

karena membanjirnya para pengungsi dari Vietnam, China dan Cambodia. Legislasi ini tidak memberi izin *judicial review* namun mengatur batas waktu penahanan 273 hari, walaupun dapat menjadi lebih panjang karena prosedur hukum dan berbagai banding (*appeals*). *The migration Amendment (Excision from Migration Zone) (Consequently Provisions) Act 2011* menerapkan kembali praktik *mandatory detention* serta penahanan tanpa batas waktu (*indefinite detention*) bagi para pencari suaka. *Migration Act 1958 Section 4AA (1)*, Parlemen menegaskan sebagai prinsip bahwa anak di bawah umur hanya dapat ditahan sebagai upaya terakhir.²³

Kebijakan Indefinite Detention (Penahanan Tanpa Batas Waktu)

Pada tahun 1994 Pemerintahan Keating memperkenalkan legislasi yang dinamakan *Migration Reform Act 1992*, yang memperluas aplikasi *mandatory detention* terhadap semua orang yang tidak memegang valid visa dan menghapus batas waktu penahanan 273 hari. Hal ini selanjutnya memberi pijakan bagi kebijakan *indefinite detention*.

C. 4. Ketentuan HAM (Internasional)

Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia telah meratifikasi Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik, Konvensi PBB untuk Mencegah, Menindak dan

²³ Migration Act 1958, www.austlii.edu.au/legis/cth/consol_act/ma1958118/s4aa.html, diakses pada 20 Agustus 2012.

Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak-Anak, serta Konvensi Hak Anak. Oleh sebab itu, anak-anak Indonesia yang berhadapan dengan hukum di Australia perlu ditangani sesuai dengan mandat Piagam PBB/The UN Charter dan Perjanjian-perjanjian Internasional tersebut terkait sebagai berikut :

1. Konvensi PBB mengenai hak-hak anak (UN Convention on the Rights of the Child) : Negara-Negara Pihak harus menjamin bahwa :
 - a. Tidak seorang anak pun dapat dirampas kemerdekaannya secara tidak sah atau sewenang-wenang. Penangkapan, penahanan atau pemenjaraan seorang anak harus sesuai dengan hukum dan hanya diterapkan sebagai upaya terakhir dan untuk jangka waktu yang sesingkat-singkatnya ²⁴;
 - b. Setiap anak yang dirampas kemerdekaannya harus diperlakukan secara manusiawi dan dihormati martabat kemanusiaannya, dan dengan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan manusia seusianya. Khususnya, setiap anak yang dirampas kemerdekaannya harus dipisahkan dari orang-orang dewasa, kecuali bila dianggap bahwa kepentingan terbaik si anak yang bersangkutan

menuntut agar hal ini tidak dilakukan, dan anak berhak untuk mempertahankan hubungan dengan keluarganya melalui surat menyurat atau kunjungan-kunjungan kecuali dalam keadaan khusus ²⁵;

- c. Setiap anak yang dirampas kemerdekaannya berhak untuk secepatnya memperoleh bantuan hukum dan bantuan lain yang layak dan juga untuk menggugat keabsahan perampasan kemerdekaannya di depan pengadilan atau pejabat lain yang berwenang, independen dan tidak memihak dan berhak untuk dengan segera memperoleh keputusan mengenai tindakan perampasan kemerdekaan tersebut ²⁶;
- d. Negara-Negara Pihak mengakui hak setiap anak yang disangka, dituduh atau dinyatakan melanggar hukum pidana untuk diperlakukan dengan cara yang sesuai peningkatan perasaan anak akan martabat dan harga dirinya yang memperkuat penghargaan anak pada hak asasi manusia dan kebebasan dasar orang lain dan yang memperimbangan usia anak dan keinginan untuk meningkatkan reintegrasi anak dan menciptakan anak yang

24 Pasal 37 huruf b Konvensi Hak Anak.

25 Pasal 37 huruf c Konvensi Hak Anak.

26 Pasal 37 huruf d Konvensi Hak Anak.

berperan konstruktif dalam masyarakat²⁷;

e. Untuk tujuan ini dan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dari instrumen-instrumen internasional yang relevan, Negara-Negara Pihak khususnya menjamin bahwa²⁸:

i. Tidak seorang anak pun dapat disangka, dituduh atau dinyatakan melanggar hukum pidana karena melakukan atau tidak melakukan tindakan yang tidak dilarang oleh hukum nasional atau internasional pada saat tindakan itu dilakukan;

ii. Setiap anak yang disangka atau dituduh telah melanggar hukum pidana mempunyai setidaknya-tidaknya jaminan-jaminan sebagai berikut:

- Untuk dianggap tidak bersalah hingga dibuktikan kesalahannya menurut hukum.
- Untuk secepatnya dan secara langsung diberitahu mengenai tuduhan-tuduhan terhadapnya dan jika dipandang layak melalui orang tua atau wali anak

yang sah dan untuk memperoleh bantuan hukum dan bantuan lain dalam mempersiapkan dan mengajukan pembelaannya.

- Untuk memperoleh keputusan atas masalah tersebut tanpa ditunda-tunda oleh pejabat atau lembaga pengadilan yang berwenang, independen dan tidak memihak dalam suatu pemeriksaan yang adil sesuai dengan hukum dengan kehadiran penasihat hukum atau bantuan lain yang layak, kecuali jika dianggap hal itu bukan untuk kepentingan terbaik si anak, khususnya dengan memperhatikan usia atau situasi anak, orang tua dan wali hukumnya yang sah;
- Untuk tidak dipaksa memberikan kesaksian atau mengakui kesalahan untuk memeriksa atau menyuruh memeriksa saksi-saksi yang memberatkan dan untuk memperoleh peran serta dan pemeriksaan saksi-saksi yang meringankan anak dalam kondisi kesetaraan;
- Jika dianggap telah melanggar hukum pidana anak berhak agar keputusan dan setiap tindakan yang dikenakan sebagai akibatnya

27 Pasal 40 Ayat 1 Konvensi Hak Anak.

28 Pasal 40 ayat 2 Konvensi Hak Anak.

ditinjau kembali oleh pejabat yang lebih tinggi yang berwenang, independen dan tidak memihak atau oleh badan peradilan sesuai dengan hukum yang berlaku;

- Untuk memperoleh bantuan cuma-cuma dari seorang penerjemah apabila anak tidak dapat memahami atau tidak dapat berbicara dalam bahasa yang digunakan;
- Untuk dihormati sepenuhnya kehidupan pribadinya dalam semua tahap proses pengadilan.

2. Konvenan Internasional mengenai hak-hak sipil dan politik (*UN Covenant on Civil and Political Rights*) yang mengatur mengenai :

- a. Setiap orang berhak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi. Tidak seorangpun dapat ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang. Tidak seorangpun dapat dirampas kebebasannya kecuali berdasarkan alasan-alasan yang sah dan sesuai dengan prosedur-prosedur yang ditetapkan oleh hukum;²⁹
- b. Siapapun yang ditangkap atau ditahan berdasarkan tuduhan pidana harus segera dibawa

kehadapan hakim atau pejabat lain yang diberi kewenangan oleh hukum untuk melaksanakan kekuasaan peradilan dan berhak untuk diadili dalam jangka waktu yang wajar atau dibebaskan. Seharusnya bukan merupakan ketentuan umum bahwa orang yang menunggu pemeriksaan pengadilan harus ditahan tetapi pembebasan dapat dilakukan dengan syarat jaminan untuk hadir pada waktu pemeriksaan pengadilan pada tahap lain dari proses peradilan dan apabila dibutuhkan pada pelaksanaan putusan pengadilan;³⁰

- c. Siapapun yang dirampas kemerdekaannya dengan cara penangkapan atau penahanan mempunyai hak untuk disidangkan di depan pengadilan agar pengadilan tanpa menunda-nunda dapat menentukan keabsahan penangkapannya dan memerintahkan pembebasannya apabila penahanan tersebut tidak sah menurut hukum;³¹
- d. Setiap orang yang telah menjadi korban penangkapan atau penahanan yang tidak sah berhak mendapatkan ganti rugi yang harus dilaksanakan³²
- e. Setiap orang mempunyai kedudukan yang setara di depan

29 Pasal 9 ayat 1 Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik.

30 Pasal 9 ayat 3 Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik.

31 Pasal 9 ayat 4 Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik.

32 Pasal 9 ayat 5 Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik.

- pengadilan dan badan peradilan;³³
- f. Setiap orang yang dituduh melakukan tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah sampai kesalahannya dibuktikan menurut hukum;³⁴
 - g. Dalam menentukan tindak pidana yang dituduhkan setiap orang berhak atas jaminan minimum berikut dalam persamaan yang penuh;³⁵
 - h. Untuk segera diberitahu secara terperinci dalam bahasa yang ia mengerti, tentang sifat dan alasan tuduhan yang dikenakan terhadapnya;
 - i. Untuk diadili tanpa penundaan yang tidak semestinya;
 - j. Untuk mendapatkan bantuan penerjemah secara cuma-cuma apabila ia tidak mengerti atau tidak bisa berbicara dalam bahasa yang digunakan di pengadilan.
3. Konvensi mengenai Bentuk-Bentuk Terburuk Pekerjaan Anak, 1999 sebagai berikut
- a. Dalam konvensi ini, istilah-istilah “bentuk-bentuk terburuk pekerjaan anak” mengandung pengertian³⁶ :
 - Segala bentuk perbudakan atau praktik-praktik sejenis perbudakan, seperti penjualan dan perdagangan anak-anak, kerja ijon dan penghambaan serta kerja paksa atau wajib kerja termasuk pengerahan anak-anak secara paksa atau wajib untuk dimanfaatkan dalam konflik bersenjata;
 - Pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk pelacuran, unuk produksi pornografi atau untuk pertunjukan-pertunjukan porno;
 - Pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk kegiatan haram, khususnya untuk produksi dan perdagangan obat-obatan sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional yang relevan;
 - Pekerjaan yang sifatnya atau lingkungan tempat pekerjaan itu dilakukan dapat membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak-anak.
 - b. Setiap anggota wajib merancang dan melaksanakan program aksi untuk menghapus bentuk-bentuk terburuk kerja anak sebagai prioritas;³⁷

33 Pasal 14 ayat 1 Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik.

34 Pasal 14 ayat 2 Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik.

35 Pasal 14 ayat 3 Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik.

36 Pasal 3 Konvensi mengenai Bentuk-bentuk Terburuk Pekerjaan Anak, 1999.

37 Pasal 6 ayat 1 Konvensi mengenai Bentuk-bentuk Terburuk Pekerjaan Anak, 1999.

- c. Program-program aksi itu wajib dirancang dan dilaksanakan melalui konsultasi dengan lembaga pemerintah dan organisasi pengusaha dan pekerja terkait dengan memperhatikan pandangan kelompok-kelompok lainnya sebagaimana perlunya.³⁸
4. Aturan Standar Minimum untuk Administrasi Keadilan bagi Anak (Aturan Beijing, 1985), diadopsi oleh Resolusi Majelis Umum 40/33, 29 November 1985 sebagai berikut:
 - a. Hak-hak: Perlindungan prosedural dasar seperti misalnya praduga tidak bersalah, hak untuk diberi tahu mengenai tuduhan, hak untuk tetap diam, hak untuk mendapat nasihat hukum, hak atas kehadiran orang tua atau wali, hak untuk berkonfrontasi dan memeriksa silang saksi-saksi dan hak untuk mengajukan banding ke suatu badan yang lebih tinggi otoritasnya dijamin pada semua tahapan pemeriksaan perkara;³⁹
 - b. Penahanan menunggu Pengadilan;⁴⁰
 - c. Penahanan menunggu sidang pengadilan akan digunakan hanya sebagai suatu tindakan terakhir dan untuk jangka waktu yang sesingkat mungkin;
 - d. Di mana mungkin, penahanan menunggu sidang pengadilan akan digantikan oleh tindakan-tindakan alternatif, seperti misalnya pengawasan dari dekat perawatan atau penempatan bersama keluarga atau dalam suatu suasana atau rumah pendidikan;
 - e. Anak yang ditahan sementara menunggu sidang pengadilan berhak atas semua hak atas jaminan dari peraturan standar minimum perlakuan terhadap para narapidana yang disahkan oleh PBB;
 - f. Anak yang ditahan sementara menunggu sidang pengadilan akan ditahan terpisah dari orang-orang dewasa dan akan ditahan disuatu lembaga terpisah dari suatu lembaga yang juga digunakan untuk menahan orang dewasa;
 - g. Sementara dalam penahanan, anak akan menerima perawatan, perlindungan dan semua bantuan pribadi yang perlu sosial, pendidikan, ketrampilan, psikologis, medis dan fisik yang mungkin mereka butuhkan mengingat umur, jenis kelamin dan kepribadian mereka.
5. Aturan-aturan tentang Perlindungan Anak yang dirampas kebebasannya (1990), disahkan oleh Majelis Umum

38 Pasal 6 ayat 2 Konvensi mengenai Bentuk-bentuk Terburuk Pekerjaan Anak, 1999.

39 Adnan Buyung Nasution, Op. Cit, h. 496.

40 Ibid, h.501.

Perserikatan Bangsa-Bangsa, 14 Desember 1990 yaitu :

- a. Anak yang ditahan sementara atau menunggu pengadilan (“belum diadili”) harus dianggap tidak bersalah dan diperlakukan sesuai dengan asas itu. Penahanan sebelum pengadilan harus dihindari sejauh mungkin dan dibatasi dalam keadaan-keadaan tertentu. Maka itu semua usaha dijalankan untuk menerapkan langkah-langkah alternatif. Bilamana penahanan pencegahan dilaksanakan juga, pengadilan anak dan badan-badan penyelidikan harus memberi prioritas utama pada pemrosesan perkara tersebut secepatnya supaya menghasilkan masa penahanan dengan waktu yang secepat mungkin. Anak yang belum diadili harus dipisahkan dari anak yang sudah divonis.⁴¹

6. *The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice – the Beijing Rules* (Peraturan Standar Minimum PBB untuk Pelaksanaan Peradilan Anak- Peraturan Beijing);

7. Article 55 dan 56 Piagam PBB memandatkan semua negara anggota PBB untuk memajukan penghormatan dan pemenuhan hak

asasi manusia dan membantu PBB untuk mencapai sasaran tersebut melalui kerja sama internasional. Berdasarkan mandat tersebut maka negara-negara PBB berkomitmen untuk memajukan *the administrative of juvenile justice* serta memandang perlu reformasi urgen atas sistem *justice* di seluruh dunia agar sejalan dengan Konvensi Hak Anak melalui kerja sama internasional *cq advisory services and technical cooperation*. Komitmen ini dituangkan dalam keputusan Dewan Ekonomi dan Sosial PBB/Ecosoc No. 1997/30 mengenai *Administration of Juvenile Justice*.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan prinsip hukum internasional tersebut di atas bahwa penangkapan, penahanan dan pemenjaraan terhadap anak merupakan *ultimum remedium* atau upaya akhir/*measure of last resort* dan untuk waktu yang sesingkat mungkin (*for the shortest possible period*). Prinsip terpenting lainnya adalah mengenai “*due process of law*” bahwa penanganan peradilan adalah sesuai dengan aturan-aturan dan prinsip-prinsip yang berlaku bahwa seseorang tidak dapat dihilangkan kehidupan atau kebebasan atau harta bendanya tanpa prosedur dan perlindungan-perlindungan hukum yang sesuai.

41 Adnan Buyung Nasution, Op. Cit, h. 462.

Mekanisme Pengawasan Konvenan Internasional

Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik

Mekanisme pengawasan yang disediakan dalam Konvenan ini dilakukan oleh sebuah komite Hak Asasi Manusia yang beranggotakan 18 pakar dalam kapasitas pribadi dan dipilih oleh Negara Pihak yang telah meratifikasi Konvenan. Mekanisme pengawasan dikelompokkan menjadi 3 cara yaitu ⁴² :

1. Penyampaian laporan dari pihak Negara Pihak;
2. Prosedur keluhan dan pengaduan sebuah negara terhadap negara;
3. Pengaduan yang disampaikan oleh individu atau secara perorangan, mekanisme ini berlaku secara fakultatif bergantung sebuah negara apakah menerima atau tidak menerima *Protokol Optional* yang mengatur tentang komunikasi perorangan (individual).

Konvensi mengenai Hak-Hak Anak

Komite Hak Anak, tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa pengaduan dan penyelidikan khusus. Dalam melakukan wewenangnya memeriksa laporan, komite meminta dukungan dari lembaga-lembaga khusus PBB antara lain seperti UNESCO, UNICEF, ILO juga meminta kontribusi masukan dari lembaga-lembaga non-pemerintah.

⁴² Ibid, h. 46 - 47

Jika memang diperlukan, komite dapat menyampaikan rekomendasi kepada Majelis Umum, untuk meminta Sekretaris Jenderal PBB, untuk kepentingan komite, melakukan kajian khusus tertentu tentang masalah hak-hak anak. ⁴³

Pengawasan dari Badan-Badan PBB

Komisaris Tinggi HAM PBB, Ms. Navy Pillay mengadakan kunjungan ke Australia atas undangan dari Pemerintah Australia pada tanggal 20-25 Mei 2011. Dalam siaran persnya Ms. Pillay menyatakan bahwa: *"...In my discussions with the Prime Minister and the Minister for Immigration and Citizenship, I have reiterated the long-standing concerns expressed by UN human rights treaty bodies that Australia's mandatory immigration detention regime is in breach of Australia's international humanrights obligations. Australia's mandatory detention policy has for many years cast a shadow over Australia's human rights record. Thousands of men, women and – most disturbingly of all –children have been held in Australian detention centres for prolonged periods, even though they have committed no crime.*

When detention is mandatory and does not take into account individual circumstances, it can be considered arbitrary, and therefore in breach of international law. Mandatory detention is also a practice that can– and has– led to suicides, self-harming and deep trauma.

⁴³ Ibid, h. 49

While recognizing that there have been some improvements in recent years, I have also raised concerns regarding the length of detention, as well as delays in processing security checks and in releasing children and families into the community".

Pernyataan KTHAM PBB tahun 2011 tersebut memperjelas gambaran bahwa:

- a. Tidak diberlakukannya oleh Australia jaminan-jaminan *due process of law* sebagaimana diatur oleh ICCPR bahwa setiap keputusan untuk menahan seseorang harus terbuka bagi peninjauan berkala agar dasar hukum penahanan dapat dikaji. Dalam peristiwa apapun penahanan tidak dapat dilanjutkan di luar jangka waktu di mana negara dapat memberikan dasar keabsahan yang tepat atas penahanan tersebut
- b. Penerapan *mandatory detention* dalam kasus *People Smuggling* di bawah UU Anti *People Smuggling and Other Measures Act* tahun 2010, membawa konsekuensi bahwa Polisi Australia memiliki kewenangan otomatis untuk menahan para ABK RI yang tertangkap berada di kapal pengangkut pencari suaka tanpa perlu segera melakukan pengkajian atas keabsahan penahanan tersebut sehingga nelayan-nelayan miskin buta hukum yang merupakan korban *trafficking in person* ditangkap

dan dipenjarakan berlama-lama karena dianggap sebagai pelaku penyelundupan orang di bawah *Mandatory Detention*.

Efektivitas mekanisme pengawasan yang disampaikan Komisaris Tinggi HAM PBB, Ms. Navy Pillay kepada Pemerintah Australia ditentukan pada kemauan politik (*political will*) dan itikad baik (*good will*) dari Negara Pihak untuk bekerjasama dengan Badan HAM dan mengimplementasikan rekomendasi tersebut di atas.

Mekanisme HAM Australia

Komisi HAM Australia (*Australian Human Rights Commission*) telah mengambil prakarsa untuk melakukan *inquiry* (penyelidikan) mengenai anak-anak yang ditahan di Penjara Imigrasi. Hasil penyelidikannya dituangkan dalam laporan berjudul "*An Age of Uncertainty : Inquiry into the Treatment of Individuals Suspected of People Smuggling Offences who Say that They are Children*" (Ketidakjelasan Umur : Penyelidikan atas Perlakuan Individu yang Dituduh Penyelundupan Orang di mana Mereka adalah anak-anak) pada 27 Juli 2012. Komisi Hak Asasi Manusia didirikan berdasarkan *Australian Human Rights Commission Act 1986 (Cth)* (*ACHR Act*). Fungsi utama dari Komisi berdasarkan *AHRC Act* bahwa untuk menyelenggarakan penyelidikan terhadap undang-undang atau praktik-praktik yang mungkin inkonsisten atau

bertentangan dengan hak asasi manusia (sect 11 (1) (f)).⁴⁴

Presiden Australian Human Rights Commission Ms. Catherine Branson mengharapkan agar penyelidikan/inquiri-nya akan membawa refleksi matang mengenai kekuatan dan kelemahan sistem peradilan pidana Australia secara lebih umum. Karena penyelidikannya telah mengungkap bahwa sistem peradilan pidana yang ada saat ini adalah tidak cukup kuat untuk menjamin bahwa HAM setiap orang tersangka suatu kejahatan pidana dihormati dan dilindungi. Laporan ini memuat sejumlah rekomendasi untuk membantu menciptakan lingkungan akhir di mana hak-hak orang-orang Indonesia usia muda yang menjadi tertuduh penyelundupan orang adalah dihormati dan dilindungi dalam setiap tahapan interaksinya dengan para pejabat berwenang Australia. Sebagai rekomendasi kunci adalah rekomendasi bahwa Crimes Act harus diamandemen agar analisis *rontgen* pergelangan tangan tidak lagi digunakan sebagai pembuktian bahwa seseorang berusia di atas 18 tahun. Pertimbangan seksama juga agar diberikan pada langkah-langkah bahwa dimasa depan Australia menghormati HAM setiap orang yang berhadapan dengan sistem peradilan pidana Australia.⁴⁵

Temuan utama dari penyelidikan ini adalah bahwa perlakuan Australia

44 www.auslii.edu.au/au/legis/cth/consol_act?ahrca1986373/, diakses pada 27 Agustus 2012.

45 <http://www.humanrights.gov.au/ageassessment/report/>, diakses pada 10 September 2012.

terhadap orang yang dicurigai pelanggaran penyelundupan manusia yang mengatakan bahwa mereka adalah anak-anak telah menyebabkan berbagai pelanggaran dari kedua Konvensi Hak Anak (CRC) dan Covenant Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR).

Temuan dan rekomendasi-rekomendasi penyelidikan Komisi HAM Australia sebagai berikut⁴⁶ :

1. Kegagalan untuk memastikan bahwa prinsip manfaat dari keraguan itu diberikan dalam semua kasus di mana individual mengatakan bahwa ia masih anak-anak. Individu-individu yang memiliki pengalaman dalam kasus ini di mana mereka menyatakan anak-anak namun tidak diberikan manfaat atas keraguan umur mereka. Hal ini diperparah dengan adanya metode x-ray pergelangan tangan untuk menentukan apakah seseorang telah mencapai usia 18 tahun. Hasil dari x-ray dipergelangan tangan menyebabkan kekeliruan di sejumlah besar anak-anak, kemudian mereka dikategorikan dewasa. Kesalahan ini menyebabkan pelanggaran hak asasi manusia.
2. Kegagalan untuk memastikan bahwa kepentingan terbaik anak adalah pertimbangan utama.

46 An Age of Uncertainty, Inquiry into the Treatment of Individuals Suspected of People Smuggling Offences who Say that They are Children www.humanrights.gov.au/ageassessment/report/an_age_of_uncertainty.pdf, diakses pada 10 September 2012.

Anak Indonesia yang tidak mendapatkan keuntungan dari keraguan bahwa dia adalah anak dan terjadinya kesalahan di dalam prosesnya sehingga menjadi dewasa, Pemerintah Australia tidak memberikan kepentingan terbaik bagi mereka sebagai pertimbangan utama. Mereka seharusnya diperlakukan berbeda dengan orang dewasa sebagaimana diatur di dalam Konvensi Hak Anak yang harus dihormati.

3. Kegagalan untuk memastikan bahwa penahanan anak adalah upaya terakhir dan dilakukan dalam periode waktu yang sesingkat-singkatnya.

Anak Indonesia yang usianya diragukan ditahan untuk jangka waktu yang lama di fasilitas untuk orang dewasa yaitu penahanan imigrasi dan penahanan lembaga pemasyarakatan. Anak yang terpisah dari kedua orang tuanya tidak diberikan perlindungan khusus yaitu tidak diberikan wali. Pelanggaran selanjutnya adalah untuk memastikan bahwa penahanan anak-anak adalah upaya terakhir dan untuk jangka waktu yang singkat.

4. Kegagalan untuk memastikan bahwa anak-anak yang dirampas kebebasannya dipisahkan dari orang dewasa.

Kombinasi dari pelaksanaan praktik penentuan individu menjadi dewasa yang dinilai karena tulangnya matang

dan fakta individu-individu yang dinilai dewasa tersebut ditahan dalam pemasyarakatan orang dewasa menyebabkan banyak pelanggaran pasal 37 (c) dari Konvensi Hak Anak (CRC) yang mengharuskan bahwa anak yang dirampas kebebasannya harus dipisahkan dari orang dewasa.

5. Kegagalan untuk menjamin penghormatan terhadap hak-hak anak telah diduga terjadinya pelanggaran.

Komisi HAM telah menemukan bahwa ada periode waktu yang signifikan bagi orang-orang yang dicurigai melakukan pelanggaran penyelundupan manusia dan mereka menyatakan anak-anak. Periode rata-rata sebelum dituntut adalah sekitar 5 ½ (lima setengah) bulan merupakan pelanggaran terhadap prinsip bahwa suatu hal harus ditentukan tanpa penundaan, terutama di mana individu-individu yang ditahan selama periode ini.

6. Kegagalan untuk menjamin penghormatan terhadap hak anak dipisahkan dari keluarganya.

Konvensi anak mewajibkan Australia untuk memastikan bahwa anak yang tidak mendapatkan dukungan dari orang tuanya harus mendapatkan bantuan lebih agar mereka mendapatkan jaminan untuk menikmati hak-haknya dalam konvensi. Anak yang terpisah dari keluarganya harus mendapatkan

perlindungan khusus dan bantuan, elemen yang terpenting adalah wali yang efektif. Mereka tidak diberi perlindungan khusus dan bantuan karena mereka tidak dibekali dengan wali. Selain itu, orang dewasa independen yang menghadiri wawancara anak-anak di imigrasi tidak diberi tanggung jawab bertindak untuk kepentingan yang terbaik bagi anak-anak dan memberikan perlindungan terhadap semua keputusan yang menyangkut mereka.

Beberapa rekomendasi:

1. The Act Migrasi 1958 (Cth), dan jika sesuai dengan Undang-undang Kejahatan 1914 (Cth), harus diubah untuk membuat jelas bagi seorang individu yang mengaku berada di bawah usia 18 tahun harus dianggap sebagai anak kecuali ada keputusan relevan yang memuaskan atau dalam kasus keputusan di pengadilan bahwa seseorang berusia di atas 18 tahun.
2. Seorang individu yang diduga menyelundupkan manusia yang mengatakan bahwa dia adalah seorang anak, dan secara nyata tidak dewasa, harus disediakan dengan wali independen dengan tanggung jawab untuk diadvokasi untuk melindungi kepentingan terbaik.
3. Tidak ada prosedur yang melibatkan pencitraan manusia menggunakan radiasi harus ditetapkan sebagai prosedur yang ditentukan untuk tujuan s 3ZQA (2) dari Undang-undang Kejahatan.
4. The Crimes Act 1914 (Cth) dan, jika sesuai, *The Crimes Regulation atau alternatif Evidence Act (Cth)* harus diubah untuk memastikan ahli yang bukti yang seluruhnya atau secara substansial berdasarkan analisis dari pergelangan tangan x-ray tidak dapat diajukan dalam proses hukum sebagai bukti, atau cenderung sebagai bukti untuk membuktikan, bahwa subjek pergelangan tangan x-ray adalah di atas usia 18 tahun.
5. Imaging gigi individu menggunakan radiasi (*dental x-ray*) harus tidak ditentukan untuk tujuan s 3ZQA (2) dari The Crimes Act/ Undang-Undang Kejahatan 1914 (Cth) sebagai ditentukan Prosedur untuk penentuan usia.
6. Setiap orang yang diduga penyelundupan manusia yang mengatakan bahwa ia adalah seorang anak dan yang tidak nyata dewasa harus menawarkan akses untuk mendapatkan nasihat hukum sebelum berpartisipasi dalam wawancara penilaian usia dimaksudkan untuk diandalkan dalam proses hukum.
7. Jika keputusan dibuat untuk menyelidiki atau mengadili seseorang dicurigai penyelundupan orang yang tidak mengakui bahwa ia berusia lebih dari 18 tahun pada tanggal pelanggaran

yang ia dicurigai, upaya langsung harus dilakukan untuk memperoleh dokumenter bukti usia dari negara asalnya.

D. Membangun Kerja Sama Indonesia – Australia dalam Penanganan Kasus *Trafficking*.

Merujuk pada ketentuan tersebut di atas, maka Pemerintah Indonesia dan Australia telah meratifikasi Konvenan Hak-Hak Sipil dan Politik, Konvensi Hak Anak, *UN Convention Transnational Organized Crime dan Supplementary to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*. Maka perlindungan anak-anak Indonesia yang merupakan korban trafficking bukan hanya kewajiban Pemerintah Indonesia namun juga kewajiban internasional Australia baik berdasarkan instrumen internasional HAM maupun berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Dalam rangka membangun kerja sama antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia dalam pemberantasan tindak pidana perdagangan orang maka kedua negara dapat mengacu pada ketentuan kerja sama berdasarkan hukum Internasional. PBB telah mengeluarkan pedoman bahwa negara dan antar lembaga pemerintah dan organisasi non-pemerintah mempertimbangkan

beberapa hal yang tercantum dalam *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking sebagai report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and to Economic and Social Council* (Prinsip-prinsip dan Pedoman-Pedoman yang direkomendasikan mengenai HAM dan Perdagangan Orang sebagai laporan Komisi Tinggi Urusan HAM kepada Dewan Ekonomi dan Sosial PBB). Adapaun pedoman tersebut dalam Pedoman 11: Kerja sama dan koordinasi antar negara dan kawasan, yang berisi antara lain sebagai berikut⁴⁷ :

1. Mengadopsi kesepakatan-kesepakatan bilateral yang bertujuan mencegah perdagangan manusia, memberikan perlindungan hak-hak dan martabat dari orang-orang yang diperdagangkan dan meningkatkan kesejahteraan mereka;
2. Menawarkan, berbasis bilateral ataupun melalui organisasi-organisasi multilateral, bantuan teknis dan bantuan finansial kepada negara-negara dan sektor-sektor terkait dalam masyarakat sipil yang bertujuan mempromosikan, mengembangkan dan melaksanakan strategi-strategi anti-perdagangan manusia berdasarkan HAM;
3. Menguraikan perjanjian-perjanjian regional dan subregional mengenai perdagangan manusia dengan

⁴⁷ Dra. Farhana, S.H., M.H., M.Pdi, *Human Trafficking: Aspek Hukum Perdagangan Orang di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 138 - 140.

- menggunakan Protokol Palermo dan standar-standar HAM internasional sebagai garis dasar dan kerangka kerja;
4. Mengembangkan susunan kerja sama untuk memudahkan identifikasi dengan cepat terhadap orang-orang yang diperdagangkan termasuk saling berbagi dan saling tukar informasi yang berhubungan dengan kewarganegaraan dan hak mereka untuk bertempat tinggal;
 5. Membangun mekanisme-mekanisme guna memudahkan pertukaran informasi mengenai para pelaku perdagangan dan metode-metode operasi mereka;
 6. Menjamin bahwa permohonan-permohonan ekstradisi bagi kejahatan-kejahatan yang berhubungan dengan perdagangan manusia ditangani oleh otoritas dari negara yang dimohon tanpa penundaan;
 7. Membangun mekanisme-mekanisme kerja sama guna penyitaan terhadap pendapatan yang diperoleh dari perdagangan manusia;
 8. Pertukaran informasi dan pengalaman yang berkaitan dengan pelaksanaan program-program bantuan, pemulangan dan integrasi dengan pandangan memaksimalkan dampak dan keefektifan;
 9. Mendorong kerja sama antara organisasi non-pemerintah dan

lembaga-lembaga masyarakat sipil lainnya di negara asal, negara transit dan negara tujuan. Hal ini khususnya penting untuk menjamin dukungan dan bantuan bagi orang-orang yang diperdagangkan yang dipulangkan,

Tindak pidana perdagangan orang merupakan kejahatan *transnasional* sehingga perlu ditanggulangi secara bersama-sama oleh masing-masing negara terkait dan tidak hanya kerja sama dengan pemerintah namun juga antar LSM, antar organisasi masyarakat dan perorangan sehingga terbentuk kekuatan yang dapat menanggulangi dan memberantas serta mencegah tindak pidana perdagangan orang yang terorganisir tersebut. Penanganan perlindungan hak-hak asasi para tahanan anak-anak Indonesia di Australia merupakan *cross cutting issues* yang perlu melibatkan *multi stake holders* Pemerintah dan Non Pemerintah dan tidak bisa diselesaikan secara eksklusif semata-mata hanya melalui perundingan tingkat KBRI dan Pemerintah Australia seperti dilibatkannya lembaga swadaya masyarakat di Indonesia dan Australia seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia – LBH Jakarta, Human Rights Working Group, Institusi HAM di Indonesia, Legal Aid di Australia, Australia Human Rights Commission dan pengacara Australia. Pengacara Australia dapat meminta bantuan lembaga swadaya masyarakat di Indonesia untuk mencari pembuktian mengenai umur anak tersebut di desa asal anak yang ditahan.

Kerja sama antara Pemerintah RI dan Pemerintah Australia seharusnya dilakukan secara seimbang dan saling timbal balik demi keadilan dengan mengangkat isu *trafficking in persons* bersamaan dengan isu *people smuggling*, dalam rangka mendorong pengakuan Pemerintah Australia bahwa banyak tahanan-tahanan WNI di Australia yang didakwa sebagai pelaku *people smuggling* sesungguhnya merupakan korban *trafficking in persons* dalam berbagai bentuk antara lain penipuan, *labour exploitation*, *economic exploitation*. Hasil penyelidikan dari *Australian Human Rights Commission* beserta rekomendasi tersebut di atas dapat dijadikan pijakan bagi pemerintah Indonesia untuk bekerjasama dalam memberikan perlindungan terhadap anak-anak yang ditangkap dan ditahan di bawah otoritas hukum Australia disemua tahapan mulai dari penangkapan, interogasi polisi, penahanan di rumah tahanan imigrasi, persidangan, pemenjaraan, proses pemulangan, reintegrasi dan proses *recovery*-nya di Indonesia. Misalkan pelanggaran hak-hak mendasar dari anak-anak tersebut untuk mendapatkan akses bantuan pengacara⁴⁸ segera setelah mereka ditahan dan sebelum dilakukan *interview* dengan *Australian Federal Police (AFP)*.

48 Pengacara Australia yang mendampingi harus memahami sosial dan budaya masyarakat di Indonesia, juga diutamakan yang memahami bahasa Indonesia. Jika tidak, maka Pemerintah Australia harus menyediakan penerjemah yang profesional sehingga dapat dihindari kesalahan di dalam menterjemahkan yang dapat mengakibatkan mereka dikategorikan sebagai dewasa dan ditahan oleh otoritas Australia.

REFERENSI

1. Buku/Article

- ABG Ganja Asal Australia Dibui 2 Bulan, <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/267227-abg-ganja-australia>.
- Age of Uncertainty, Inquiry into the Treatment of Individuals Suspected of People Smuggling Offences who Say that They are Children www.humanrights.gov.au/ageassessment/report/an_age_of_uncertainty.pdf.
- Australia Imprisons Indonesia Boys, [http://www.theage.com.au/national/australia-imprisons-indonesian-boys-20110613-lg\)il.html](http://www.theage.com.au/national/australia-imprisons-indonesian-boys-20110613-lg)il.html).
- Australian denies deal with Indonesia on Schapelle Corby, <http://www.bbc.co.au/world-asia-18170610>.
- Australian Human Rights Commission, An Age of Uncertainty, Inquiry into the Treatment of Individuals Suspected of People Smuggling Offences who Says that They are Children, Lihat URL: <http://www.humanrights.gov.au/ageassessment/report/>.
- Dubes Australia Ingin Bocah Pembawa Ganja Dipulangkan, <http://m.okezone.com/ad/2011/10/08/340/512560/dubes-australia-ingin-bocah-pembawa-ganja-dipulangkan>.
- Fact Sheet 6: How Nation States Commit to Human Rights Treaties, www.hreoc.gov.au/hr_explained/6_states.html.
- Fact Sheet 7 : Australia and Human Rights Treaties, www.hreoc.gov.au/education/hr_explained/7_australia_treaties.html.
- Farhana, Human Trafficking : Aspek Hukum Perdagangan Orang di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 138 – 140
- Grasi Corby – Pertukaran Dengan Ekstradisi Nelayan Tak Setimpal, <http://www.bisnis.com/articles/grasi-corby--pertukaran-dengan-ekstradisi-nelayan-tak-setimpal>.
- Grasi Corby, Australia Diminta Bersikap Adil, <http://tempo.co/read/ws/2012/05/24/063405778/>.
- Indonesia, Australia Differ On Whether Corby Deal Reciprocal, <http://www.abc.net.au/am/content/2012/s35058792.htm>.
- International Human Rights Law, www.ohcr.org/

professionaliinterest/Pages/
InternationalLaw.aspx.

- Jailing of Boys an 'Abuse of Rights, <http://skynews.com.au/topstories/article.aspx?id+626578&vld=>.
- Kebijakan Amir Syamsuddin Ulasan Utama di Media Australia, <http://www.tibunnews.com/2011/10/23/>.
- KPAI Protes Corby Dibarter dengan Anak Indonesia, <http://www.balipost.co.id/mediadetai;.php?module+detai lberita&kid=33&id=65773>.
- Kristianto, Agustinus Edi dkk (ed), Panduan Bantuan Hukum di Indonesia, Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum, YLBHI-PSHK, Jakarta, 2008.
- Lima Tahun Terakhir, Trafficking terus Meningkat, <http://m.inilah.com/read/detail/1777789/lima-tahun-terakhir-trafficking-terus-meningkat/>.
- Nasution, Adnan Buyung dkk, Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia, Yayasan Obor Indonesia/YLBHI/ kelompok kerja Ake Arif, Jakarta, 2006.
- Tersangka Penyeludupan Manusia Tinggalkan

Australia, http://www.bbc.co.uk/indonesia_berita/2012/06/120607_smuggler.shtml.

1. Peraturan Perundang-undangan

- UUD 1945.
- Konvenan Hak-Hak Sipil dan Politik.
- Konvensi Anak.
- UN Convention against *Transnational Crime and Supplementary Protocol to Prevent, Supress and Punish Trafficking in Persons especially Women and Chilren.*
- Migration Act 1958, www.austlii.edu.au/legis/cth/consol_act/ma1958118/s4aa.html.

RIWAYAT HIDUP

ERNA RATNANINGSIH

DATA PRIBADI

NAMA	ERNA RATNANINGSIH, S.H.,LL.M
ALAMAT RUMAH	Jl. Serdang Baru VII, Rt. 07/05 No: 4, Kel. Serdang, Kec. Kemayoran. Jakarta, Indonesia.
PEKERJAAN	Advokat, Konsultan Hukum dan Hak Asasi Manusia
TEMPAT & TGL LAHIR	Kuningan, 14 Agustus 1972
JENIS KELAMIN	Perempuan
TELEPON RUMAH / KANTOR	0214246229
TELEPON SELULAR	081386494111
EMAIL	ernarn_tarigan@yahoo.com

PENDIDIKAN FORMAL

TAHUN MULAI	TAHUN SELESAI	NAMA UNIVERSITAS	TEMPAT
2008	2009	University of Canberra	Canberra, Australia
1991	1995	Universitas Sebelas Maret	Surakarta, Jawa Tengah

PENDIDIKAN NON FORMAL

TAHUN MULAI	TAHUN SELESAI	NAMA INSTITUSI	TEMPAT
	2011	International Legal Aid Group, Conference on Re-visioning Legal Aid in An Age of Austerity.	Helsinki, Finland
	2009	International Legal Aid Group, Conference on Delivering Effective Legal Aid Services across Diverse Communities.	Wellington, New Zealand
	2008	Institute for Human Rights, Intensive Course on Justiciability of Economic, Sosial and Cultural Rights : Theory and Practice.	Turko/Abo, Finland
	2007	COHRE, International Workshop on Housing Rights Advocacy.	Manila, Philippines

	2003	Asian Forum for Human Rights and Development (Forum-Asia), Gender Course and Southeast Asia Conference in Bangkok.	Bangkok, Thailand
--	------	--	-------------------

PENGALAMAN KERJA DAN PENGALAMAN DI BIDANG HAK ASASI MANUSIA

TAHUN MULAI	TAHUN SELESAI	LEMBAGA / INSTANSI	ALAMAT / TELP	JABATAN	TUGAS/TANGGUNG JAWAB
Maret 2012	Saat ini	Asosiasi LBH Apik* Indonesia *Apik singkatan dari Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan.	Jalan Raya Tengah No. 31, RT 001,- Rw 009, Kelurahan Tengah, Kecamatan Kramatjati, Jakarta Timur – 13540.	Badan Pengurus	Melaksanakan Keputusan Kongres Anggota.
Maret 2012	Saat ini	American Center International Labour Solidarity (ACILS)	Cik's Building, Jl. Cikini Raya 84-86, Jakarta Pusat.	Konsultan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan konsultasi terkait pelaksanaan program perdagangan orang di Makasar, Batam dan Pontianak. 2. Membuat Manual Penanganan Kasus Perdagangan Orang. 3. Fasilitator Training Trafficking di 3 kota tersebut.
Juli 2012	Saat ini	Komnas Perempuan	Jl. Latuharhari 4B, Menteng, Jakarta Pusat.	Tim Expert	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyusun position paper/kertas kerja "Menggagas Kewenangan Pengaduan Konstitusioanal Oleh Mahkamah Konstitusi". 2. Mempresentasikan hasil kertas kerja tersebut kepada pihak-pihak yang berkepentingan. 3. Membantu Komnas Perempuan di dalam melakukan advokasi pentingnya kewenangan MK diperluas untuk mengadili pengaduan konstitusional.

2010	Februari 2012	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)	Jl. Diponegoro No.74, Jakarta Pusat, lantai 3	Mantan Ketua	<ul style="list-style-type: none"> Bertanggungjawab melakukan segala upaya untuk terwujudnya maksud dan tujuan Yayasan. Menyusun rencana, arah, sasaran dan program Yayasan 5 tahun kedepan. Menyusun Program dan Anggaran Belanja Yayasan. Menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksanaan program Badan Pengurus.
2009	2010	YLBHI	-	Wakil Ketua Operasional	Bertanggungjawab atas seluruh kegiatan bidang operasional yang dilaksanakan oleh Direktur Advokasi dan Kampanye, Direktur Research, Direktur Penggalangan dana publik dan jaringan, Direktur Program.
2006	2009	YLBHI	-	Wakil Ketua penggalangan dana dan jaringan	<ul style="list-style-type: none"> Bertanggung jawab atas seluruh program jejaring kerja (networking) dan penggalangan dana. Bertanggung jawab atas perencanaan program jaringan dan penggalangan dana yang dilaksanakan oleh Badan Pengurus dan kantor-kantor LBH. Mengkoordinir penggalangan dana dan penyusunan proposal yang dilaksanakan oleh BP dan kantor-kantor LBH.
2003	2006	Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta)	Jl. Diponegoro No.74, Jakarta Pusat, lantai 2	Wakil Direktur	<ul style="list-style-type: none"> Mengkoordinir kegiatan bidang operasional yang termanifestasikan dalam bentuk program kerja. Mengkoordinir kegiatan bidang internal yang diperlukan di dalam mendukung supporting system dan juga penggalangan dana.

1997	2003	LBH Jakarta	-	Pengacara Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Menjalankan tugas berdasarkan pembagian dan penentuan tugas sebagaimana digariskan oleh Wakil Direktur. • Menjalankan tugas sesuai dengan pedoman kerja di bidang hak-hak sipil dan politik, perburuhan, pertanahan, perempuan dan anak.
2003	2006	Koalisi Advokat Publik untuk Hak Asasi Manusia (KAPHAM)	Jl. Diponegoro No. 74, Jakarta	Koordinator	Mengkoordinir advokasi yang dilakukan oleh pengacara publik yang concern terhadap kebijakan Peradi yang tidak mengakomodir kepentingan dari pengacara publik.

PUBLIKASI DI BIDANG HAK ASASI MANUSIA 10 TAHUN TERAKHIR

JUDUL	MEDIA	TAHUN TERBIT	KETERANGAN
Indepedensi Penyelenggaraan Bantuan Hukum	Hukumonline	2011	http://202.153.129.35/berita/baca/lt4ea544fa13bf9/independensi-penyelenggaraan-bantuan-hukum-oleh-erna-ratnaningsih
Hak Konstitusional Ahmadiyah	Sinar Harapan	Mei, 2011	
Akses terhadap Keadilan dalam kontek hak asasi manusia di Indonesia	International Legal Aid Group Book	April 2009	www.ilagnet.org/conference
Konsultasi Hukum atas permasalahan yang dihadapi oleh pembaca Femina khususnya hak-hak perempuan dan anak	Majalah Femina	2006-2010	
Hukum Bisnis khususnya terkait hak-hak konsumen	Majalah Femina	2007	
Epilog, jejak kekerasan terhadap kasus-kasus kebebasan beragama	YLBHI	2009	
Buku Panduan Bantuan Hukum di Indonesia dalam bab tentang hukum keluarga, waris, perempuan dan anak	YLBHI	Edisi 2006-2009.	
Peraturan Presiden No.36 tahun 2005 bertentangan dengan Konstitusi	Newsletter LBH Jakarta	2005	

Catatan Hukum kasus Endin Wahyudin sebagai whistle Blower dalam korupsi yang dilakukan oleh 3 Hakim Agung	LBH Jakarta	2004	
Buku Saku I tentang Hak Anda di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Buku Saku II tentang Hak-hak Perempuan dalam perceraian, Buku Saku III tentang Hak Anak di dalam Hukum	LBH Jakarta	2004	

PENGHARGAAN

Nama Penghargaan	Lembaga	Tempat	Waktu
Finalist Distinguished Alumni Awards for Professional Achievement	University of Canberra	Canberra, Australia	2011
Penerima beasiswa dari AusAID (Australian Government)	Australian Development Scholarship (ADS)	Canberra, Australia	2008-2009

LAINNYA

Hal	Waktu
Izin Praktik sebagai Advokat PERADI	1998 s/d saat ini
Pengacara Publik untuk kasus-kasus pelanggaran HAM	1997 s/d saat ini
Wakil Sekretaris Jendral Serikat Pengacara Indonesia	2006 s/d 2012
Dosen mata kuliah " Hukum Acara Peradilan Pidana" di Universitas Al-Azhar, Jakarta	2010
Guest Researcher di Institute for Human Rights, Turku, Finland	2008
Pengajar dalam Pendidikan Khusus Profesi Advokat yang diselenggarakan oleh Universitas Mpu Tantular dan Serikat Pengacara Indonesia dalam bidang Hukum Acara Mahkamah Konstitusi	2005-2006
Pembicara di South East Asian Legal Aid Network Workshop (SEALAW) tentang Legal Aid in Indonesia.	26 Mei 2011
Pembicara di Asian People Forum on Civil Liberties tentang " Situation of Fair Trial and Torture in Indonesia".	4 Mei 2011

Pembicara di International Legal Aid Group Conference tentang "Access to <i>Justice</i> for Marginalized in the Context of Human Rights in Indonesia", Welington, New Zealand.	1 April 2009
Tim Perumus Naskah Akademis dan RUU Bantuan Hukum versi Civil Society	2003-2011
Pengurus Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) cabang Surakarta	1994-1995
Pengurus Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta.	1991-1994

Demikian CV ini dibuat dengan data dan informasi yang sebenarnya.

Tanda Tangan



(Erna Ratnaningsih)

PEMENUHAN HAK-HAK ATAS PENDIDIKAN

Darmaningtyas
Heranisty Nasution

Abstrak

Pemerintah sebagai representasi negara memiliki kewajiban untuk memenuhi dan memajukan hak warga negara atas pendidikan. Pemenuhan hak pendidikan tersebut diyakini akan berdampak pada pemenuhan hak-hak dasar lainnya seperti hak sipil dan politik. Pemerintah perlu menyelenggarakan pendidikan berbasis HAM melalui berbagai strategi pendekatan, seperti misalnya mewujudkan pendidikan gratis, pendidikan inklusif, dan metode pengajaran tanpa kekerasan.

Kata kunci: Hak, HAM, pendidikan

“Terobosan paling menyenangkan pada abad ke-21 tidak datang dari kemajuan teknologi, tapi dari pengembangan konsep yang dinamakan kemanusiaan.” (John Naisbit, futurolog Amerika Serikat)

PEMENUHAN HAK-HAK ATAS PENDIDIKAN

A. Pengantar

Pendidikan adalah salah satu hak dasar yang dimiliki oleh setiap warga. Dengan demikian, pendidikan merupakan salah satu bentuk hak asasi yang melekat pada setiap orang dan negara wajib memenuhinya. Oleh karena itulah, berbicara mengenai pendidikan yang berbasis HAM berarti berbicara pendidikan ditinjau dari aspek hak, bukan dari aspek filosofis, sosiologis, apalagi metodologis. Penjernihan pengertian semacam ini penting mengingat ada banyak isu yang muncul dalam bidang pendidikan, tapi tidak

semua isu pendidikan akan menjadi bahasan dalam tulisan ini. Tulisan ini akan lebih fokus berbicara tentang pemenuhan hak-hak atas pendidikan oleh negara.

Wacana tentang “Pendidikan Berbasis HAM” di Indonesia dapat dikatakan terlambat bergaung karena pada masa Orde Baru, dengan sistem kekuasaan yang amat otoriter, perhatian publik tidak tertuju ke sana, tapi lebih tertuju pada pemenuhan hak-hak sipil dan politik (Sipol). Maklum pada saat itu, dengan kekuasaan yang bercorak militeristik, hak-hak sipil warga amat lemah, seseorang dapat ditangkap dan

dipenjarakan kapan saja tanpa proses hukum yang jelas. Demikian pula hak politik pun terkekang, kebebasan pers dan berorganisasi tidak ada, partai politik hanya dikunci menjadi tiga saja, yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Wajar bila konsentrasi perjuangan pada masa Orde Baru itu lebih condong pada pemenuhan hak Sipil saja. Tapi pasca reformasi politik, yaitu sejak Presiden Suharto mundur pada tanggal 21 Mei 1998, muncul perhatian baru pada pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya (Ekosob). Pendidikan termasuk di dalamnya. Itu sebabnya perhatian kita terhadap pemenuhan hak-hak atas pendidikan atau pendidikan yang berbasis HAM itu jadi terlambat dan baru muncul sekarang.

1. Tujuan dan Fungsi Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu pilar utama untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis dan sejahtera. Sebab melalui pendidikan yang baik itulah seseorang akan dibukakan wawasannya, diteguhkan keyakinan kemanusiaannya, serta dibukakan akses terhadap sumber-sumber daya ekonomi yang mampu membawa dirinya pada kemakmuran dan kesejahteraan. Kesemuanya itu akan menjadi dasar untuk membangun tatanan kehidupan yang demokratis dan menghargai kemanusiaan. Oleh karena itulah pemenuhan hak-hak atas pendidikan yang dimiliki warga menjadi tidak dapat ditawar lagi. Pemenuhan hak-hak atas pendidikan

tersebut merupakan salah satu bagian dari penegakan HAM di negeri ini. Saatnya, masyarakat tidak hanya perlu memenuhi hak sipil dan politik saja, tapi juga hak Ekosob. Keduanya itu tidak perlu dipertentangkan mana yang lebih penting; karena keduanya sama-sama penting. Hanya saja, kadang perwujudannya amat tergantung pada situasi politik suatu negara, seperti sudah dijelaskan di atas.

Rumusan tujuan pendidikan di sebuah negara selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu, tergantung pada rezim yang berkuasa. Tujuan pendidikan pada suatu masa akan menentukan ke arah mana anak didik dibawa ke masa depan. Haryatmoko berpandangan bahwa tujuan pendidikan yang jelas pada gilirannya akan mengarahkan ke pencapaian kompetensi yang dibutuhkan serta metode pembelajaran yang efektif sehingga akhirnya pendidikan akan bermanfaat bagi pengembangan kualitas kehidupan manusia, kemandirian dan kebudayaan (Haryatmoko, 2008). Di samping itu, Bapak Pendidikan Nasional Indonesia, Ki Hajar Dewantara, sendiri pernah berkata, *"Mendidik anak itulah mendidik rakyat. Keadaan dalam hidup dan penghidupan kita pada zaman sekarang, itulah buahnya pendidikan yang kita terima dari orang tua pada waktu kita masih kanak-kanak."*

Pada masa sebelum masuknya pengaruh Hindu ke negeri ini,

pendidikan merupakan bagian dari sistem kemasyarakatan untuk mencapai tujuan "*manusia gotong royong, manusia menghormati empu, dan manusia taat akan adat.*" Sedangkan pada masa kejayaan Hindu, pendidikan bertujuan untuk mencapai "muksa" (bersatu dengan Syiwa) melalui "bertapa". Setelah masuknya pengaruh Budha, tujuan pendidikan tidak hanya mencapai "muksa", melainkan juga "nirwana" (sepi dari kehendak) melalui "astha brata" (kepercayaan, pertimbangan, perkataan, perbuatan, penghidupan, usaha samadi, dan persatuan pikiran yang baik). Di masa penjajahan Belanda, Pemerintah Hindia Belanda memberikan pendidikan dan pengajaran kepada masyarakat Indonesia dengan tujuan "*Menyiapkan tenaga yang murah dan mengabdikan kepada kepentingan penjajah.*" Sedangkan pada masa pendudukan Jepang, pendidikan memiliki tujuan "*Pembentukan militerisme dan menang dalam perang melawan sekutu.*" (Ahmadi dan Uhbiyati, 2001:120).

Pada masa awal kemerdekaan-rumusan tujuan pendidikan nasional tercermin dalam Pasal 3 UU No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Tujuan pendidikan saat itu amat sederhana, yaitu "*Membentuk manusia susila yang tjakap dan warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab*

tentang kesedjahteraan masyarakat dan tanah air". Dalam UU ini tidak ditemukan rumusan mengenai fungsi pendidikan, melainkan hanya tujuan saja.

Rumusan fungsi pendidikan baru ada pada UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Undang-undang Pendidikan yang baru tersebut memisahkan rumusan antara fungsi dan tujuan pendidikan. Pasal 3, misalnya, menyatakan, "Pendidikan nasional berfungsi untuk mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia dalam rangka upaya mewujudkan tujuan nasional." Sedangkan pasal 4 merumuskan mengenai tujuan pendidikan nasional, yaitu, "*Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.*"

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), yang menggantikan UU No. 2 Tahun 1989 kemudian menggabungkan rumusan antara fungsi dan tujuan pendidikan nasional menjadi satu seperti terlihat dalam pasal 3 yang berbunyi "Pendidikan

nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab."

Meskipun rumusan fungsi dan tujuan pendidikan dari satu rezim ke rezim yang lain selalu berbeda, akan tetapi substansinya tetap sama, yaitu bagaimana pendidikan dapat mengembangkan kemampuan warga untuk mencapai kehidupan yang lebih baik, serta mendukung terciptanya kehidupan yang demokratis. Ini yang penulis sebut pendidikan itu merupakan tugas kenabian dari seorang pemimpin. Jika seorang pemimpin mampu memenuhi hak-hak atas pendidikan bagi warganya, maka dia telah menjalankan tugas kenabian tersebut untuk membawa warganya kepada kehidupan yang lebih baik. Meskipun bukan satu-satunya cara untuk menuju kepada tatanan kehidupan yang demokratis dan menghargai kemanusiaan, akan tetapi pendidikan adalah pilar utama untuk membangun kehidupan yang demokratis dan manusiawi tersebut.

Dalam masyarakat, kita seringkali

-menemukan bahwa kesadaran akan kemanusiaan seseorang itu selaras dengan tingkat pendidikan yang dimilikinya. Oleh karena itu, pemenuhan akan hak pendidikan warga menjadi syarat utama untuk mengajarkan kesadaran akan HAM. Hal ini dicontohkan oleh James W. Nickel dengan menyatakan bahwa implementasi yang sukses atas suatu sistem hak mensyaratkan bahwa orang mengetahui hak-hak apa saja yang mereka miliki dan apa yang dapat mereka lakukan jika hak-hak tersebut diancam atau dilanggar, dan pengetahuan semacam ini tidak akan meluas secara memadai di suatu masyarakat di mana sejumlah besar orang buta huruf dan tidak berpendidikan (Nickel, 1996:153).

Sehubungan dengan hal tersebut, maka kebijakan pendidikan nasional harus mampu mewujudkan pendidikan yang merata dan bermutu bagi semua warga; sehingga kesenjangan antar warga; antara laki – perempuan, desa – kota, kaya – miskin, *difable* – *non - difable* dapat terhindarkan. Pendidikan juga menjadi modal dasar untuk menghadapi permasalahan global yang tidak terelakkan lagi bagi bangsa Indonesia dan seringkali datang secara tiba-tiba sebagai bagian dari dinamika masyarakat dunia.

Berdasarkan perspektif tersebut, maka pembangunan pendidikan nasional di masa mendatang tidak hanya ditujukan untuk mengembangkan

aspek intelektual atau kognisi saja, melainkan juga mampu menggugah kesadaran manusia Indonesia untuk lebih menghargai kemanusiaan sebagai dasar kehidupan sehari-hari. Dan upaya untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui pengembangan sistem pendidikan yang berbasis HAM, karena di dalamnya masyarakat akan belajar bagaimana menghargai hak-hak yang paling hakiki dalam diri setiap warga. Sebabnya, dalam pendidikan berbasis HAM terbangun watak dan moralitas yang menjunjung tinggi kemanusiaan.

2. Hak Setiap Warga

Menurut sejarah, pendidikan itu pada awalnya bersifat sangat eksklusif dan elitis, karena hanya dialami oleh golongan bangsawan saja. Para bangsawan itu selalu mengundang guru-guru privat ke rumah, terutama untuk mengajarkan sastra dan filsafat sebagai suatu bentuk *kelangenan* (merenda kehidupan) karena mereka telah mengalami kehidupan yang mapan secara ekonomis, sehingga banyak waktu kosong yang dimiliki. Tradisi itu kemudian berkembang dengan hadirnya filsuf Yunani, Plato yang pada tahun 397 SM mengajarkan ilmu kepada murid-muridnya di sebuah taman bernama *academe*. Nama taman ini untuk seterusnya digunakan untuk menyebut jenis bentuk pendidikan, yaitu akademi. Pendidikan jasmani, musik, dan sastra diajarkan sampai

siswa berumur 18 tahun. Setelahnya mereka diwajibkan untuk memasuki dinas militer selama dua tahun. Pada umur 20 tahun mereka kembali lagi bersekolah untuk mempelajari aritmatika, ilmu ukur, astronomi, dan filsafat (R. Darmanto Djodibroto, 2004:43).

Sesuai dengan perkembangan zaman, pendidikan yang semula eksklusif dan elitis itu kemudian berkembang menjadi pendidikan untuk semua warga. Penegasan bahwa pendidikan itu menjadi hak setiap warga terdapat pada Pasal 26 Deklarasi Universal HAM Tahun 1948 yang menyatakan: *"Setiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus bebas biaya, setidaknya pada tingkat dasar dan tingkat rendah. Pendidikan dasar harus bersifat wajib. Pendidikan teknik dan profesi harus tersedia secara umum dan pendidikan yang lebih tinggi harus sama-sama dapat dimasuki semua orang berdasarkan kemampuan."*

Deklarasi Universal HAM Tahun 1948 yang bersumber dari deklarasi-deklarasi di Eropa dan Amerika Serikat tersebut membukakan kesadaran kepada semua pemimpin negara di dunia mengenai pentingnya pendidikan sebagai jembatan emas untuk menuju kepada kehidupan yang lebih baik. Kesadaran akan pentingnya pendidikan tersebut juga dimiliki oleh para pendiri bangsa di negeri ini, seperti yang tercermin secara jelas

dalam rumusan Pembukaan UUD Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa salah satu tugas negara adalah *mencerdaskan kehidupan bangsa*. Pendidikan merupakan salah satu media pencerdasan bangsa yang paling efektif dan dapat berlangsung massif.

Tugas pencerdasan tersebut kemudian dirumuskan secara jelas pada Pasal 31 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, yaitu: (1) *Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran;* (2) *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.*

Bunyi Pasal 31 UUD Tahun 1945 itu kemudian mengalami perubahan setelah terjadi reformasi politik 1998. Perubahan tersebut terutama menyangkut masalah kejelasan rumusan relasi warga *versus* negara dalam pemenuhan hak-hak atas pendidikan. Pasal 31 UUD Tahun 1945 hasil amandemen itu selengkapnya berbunyi:

1. Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
2. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
3. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia

dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.

4. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
5. Pendidikan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Ada beberapa hal baru yang ditawarkan pada bunyi pasal 31 UUD Tahun 1945 hasil amandemen tersebut dilihat dari aspek pemenuhan hak atas pendidikan bagi warga. *Pertama*, terjadi penggantian kata "pengajaran" menjadi "pendidikan". Kata "pengajaran" sebetulnya lebih jelas mengacu pada pendidikan di sekolah (formal). Sedangkan pendidikan sebetulnya lebih luas lagi karena bisa mencakup pendidikan formal (di sekolah) maupun pendidikan non formal (di luar sekolah). Dengan kata lain, pasal ini sebetulnya justru mereduksi keharusan negara untuk menyelenggarakan pengajaran dan melimpahkannya kepada pendidikan non formal.

Kedua, adanya kejelasan relasional antara warga *versus* negara, yaitu apa yang disebut sebagai "hak" warga tersebut" wajib" dipenuhi oleh negara. Ayat ini terutama untuk memberikan penegasan payung hukum dari program wajib belajar sembilan tahun yang sudah dicanangkan oleh Pemerintah Orde Baru sejak 2 Mei 1994. Selama itu, pengertian "wajib belajar" yang melekat kepada anak usia antara 7-15 tahun tidak selalu diikuti dengan kewajiban negara untuk menyediakan anggarannya. Dengan rumusan yang baru tersebut diharapkan timbul kejelasan relasional atas kewajiban yang dibebankan kepada warga dengan kewajiban yang harus ditanggung negara, yaitu dalam hal pembiayaannya.

Ketiga, bunyi ayat (4) yang menyatakan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Ayat tersebut dimaksudkan untuk memperjelas ukuran tanggung jawab negara dalam hal membiayai pendidikan bagi warganya. Serius tidaknya negara memenuhi hak-hak atas pendidikan warganya itu dapat dilihat dari seberapa besar anggaran negara yang dialokasikan untuk pendidikan. Angka sekurang-kurangnya 20% dari APBN/

APBD dipilih berdasarkan pengalaman negara-negara lain yang telah memberikan anggaran lebih dari 25% dari APBN untuk pendidikan. Sehingga bila pemerintah Indonesia pun mampu mengalokasikan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN/ APBD itu sudah merupakan kemajuan yang signifikan.

Bunyi Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945 hasil amandemen tersebut dipertegas lagi dengan pasal 49 UU Sisdiknas yang menyatakan bahwa: (1) *Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*; (2) *Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh Pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)*.

Sayang, rumusan pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945 yang diamandemen serta bunyi pasal 49 UU Sisdiknas tersebut terdistorsi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 24/PUU-V/2007 yang di dalamnya mengamanatkan bahwa anggaran 20% itu termasuk gaji pendidik dan pendidikan kedinasan sebagai bagian dari komponen pendidikan yang harus dimasukkan dalam penyusunan anggaran dan belanja pendidikan pada APBN dan APBD. Putusan tersebut muncul sebagai jawaban terhadap

permohonan gugatan yang diajukan oleh Rahmatiah Abbas, guru dari Sulawesi Selatan dan Badryah Rifai, dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar tentang pengujian materi UU Sisdiknas, khususnya pasal 49 tentang anggaran pendidikan (Koran Tempo, 2008). Menurut Putusan MK tersebut, pasal 49 Ayat 1 UU Sisdiknas yang mengecualikan gaji pendidik di dalam persentase anggaran pendidikan dianggap bertentangan dengan pasal 31 Ayat 4 UUD 1945. Sehingga yang terjadi pada saat ini adalah anggaran pendidikan di setiap daerah atau secara nasional lebih dari 20% dari APBN/APBD, namun 70% dari anggaran tersebut dipergunakan untuk menggaji guru dan dosen serta untuk membiayai pendidikan kedinasan. Dampak buruknya adalah tidak ada jaminan bahwa wajib belajar sembilan tahun itu gratis. Oleh karena anggaran pendidikan yang ada tidak cukup untuk membiayai operasional pendidikan, maka konsekuensinya adalah membebankan biaya pendidikan kepada murid-murid. Realitas ini tentunya bertentangan dengan pasal 26 Deklarasi Universal HAM Tahun 1948 yang telah disebutkan sebelumnya, yaitu bahwa pendidikan dasar itu gratis.

3. Pendidikan Berbasis HAM

Konsep pendidikan berbasis HAM yang dimaksudkan di sini memiliki tiga pengertian yang berbeda, tapi saling melengkapi satu dengan lainnya.

Pertama, bahwa secara konstitusional, pendidikan tersebut diselenggarakan dalam rangka memenuhi hak setiap warga negara sampai pada tingkat pendidikan dasar minimum secara cuma-cuma, sebagaimana diatur dalam Deklarasi Universal HAM Tahun 1948 dan UUD Tahun 1945 hasil amandemen. Target minimum tersebut harus terpenuhi oleh negara, tanpa membedakan suku, ras, agama, keyakinan, dan kondisi fisik dan mental anak. Pengertian ini memiliki implikasi amat luas dalam implementasinya, seperti yang akan dijelaskan selanjutnya.

Kedua, substansi pendidikan itu sendiri harus mampu memenuhi, melindungi, dan memajukan hak-hak lainnya yang melekat pada setiap warga, seperti misalnya hak sipil dan politik maupun hak Ekosob secara lebih luas. Substansi pendidikan yang berbasis HAM itu tercermin dari materi pembelajaran atau buku ajarnya. Materi pembelajaran dan buku ajar yang dipakai di sekolah-sekolah formal wajib mengandung ajaran-ajaran tentang HAM, bukan justru melemahkannya.

Ketiga, terkait dengan praksis pendidikan di lapangan. Praksis pendidikan yang merupakan implementasi dari suatu kebijakan (tertulis atau tidak tertulis) tidak boleh mengabaikan, apalagi bertentangan dengan hak-hak asasi lainnya; sebaliknya justru harus menghormati hak-hak asasi manusia.

Dengan kata lain, penyelenggaraan pendidikan berbasis HAM itu tidak hanya sekedar untuk memenuhi tuntutan konstitusi saja, melainkan yang lebih utama adalah membawa bangsa ke dalam suatu tatanan yang lebih beradab.

Keempat, terkait dengan masalah metode pembelajaran. Metode mengajar di sekolah-sekolah formal tidak boleh melanggar HAM. Segala bentuk kekerasan (verbal maupun fisik) tidak dibenarkan digunakan dalam proses mengajar di sekolah, apa pun alasannya. Kebiasaan guru menghukum murid dengan cara kekerasan tidak dapat dibenarkan, selain melanggar hak asasi murid, juga dapat menimbulkan perasaan traumatik atau bahkan dendam yang mendalam pada murid yang bersangkutan.

3.1. Memenuhi Konstitusi

Berbagai regulasi yang dikutip di atas memperlihatkan secara jelas tentang posisi pendidikan sebagai hak setiap warga yang wajib dipenuhi oleh Pemerintah sebagai representasi negara. Menurut John Locke, tujuan utama dan pokok dari dibentuknya suatu negara atau pemerintahan memang untuk melindungi Hak Asasi Manusia. Negara ada, melalui perjanjian di antara manusia, untuk menjaga hak-hak manusia itu. Lebih jauh lagi, Locke menyatakan bahwa apabila amanah rakyat tersebut tidak

dilaksanakan oleh negara, maka rakyat berhak mengambil kembali amanah yang telah diberikan dengan cara memberontak (Saraswati dkk, 2006:195).

Ada tiga tugas negara yang tidak dapat dielakkan berkenaan dengan masalah HAM, yaitu melindungi (*to protect*), memenuhi (*to fulfill*), dan memajukan (*to promote*). Ketiganya itu bukan sekuensi yang berurutan, melainkan harus dilakukan secara bersama-sama. Sebab yang satu mungkin dihadapkan pada kebutuhan perlindungan, tapi yang lainnya mungkin dihadapkan pada kebutuhan pemenuhan atau bahkan memajukan. Ini berarti bahwa semua warga, laki-laki dan perempuan, mereka yang bertempat tinggal di kota maupun desa, kaya ataupun miskin, *difable* maupun *non-difable* memiliki hak yang sama yang harus diperhatikan oleh negara. Untuk mengukur sejauh mana negara telah memenuhi hak pendidikan warganya, maka dapat digunakan empat indikator Ekosob Katarina Tomasevski, yaitu: *Availability* (Ketersediaan), *Accessibility* (Keterjangkauan), *Acceptability* (Keberterimaan), dan *Adaptability* (Kebersesuaian) (Rukmini, 2006:29).

Sebagai pengemban kewajiban, wajarlah bila negara mengeluarkan biaya yang besar untuk memenuhi, melindungi, dan memajukan hak-hak pendidikan warganya tersebut. Hal itu

mengingat bahwa penyelenggaraan pendidikan pada prinsipnya adalah *cost centre* (menghabis biaya), bukan *profit centre* (yang dapat mendatangkan keuntungan).

Sungguh keliru pandangan yang melihat penyelenggaraan pendidikan dari prinsip-prinsip ekonomi, sehingga aspek efisiensi dan efektivitas selalu menjadi dasar pertimbangan yang paling dominan dalam menentukan kebijakan pendidikan. Dalam layanan akan hak pendidikan, aspek efisiensi dan efektivitas itu bisa menjadi dasar pertimbangan yang kesekian. Sebagai contoh, di Kepulauan Seribu, Provinsi DKI Jakarta, ada satu sekolah di salah satu pulau yang murid kelas VI hanya empat orang saja, tapi tetap harus diajar karena memang itu bagian dari hak warga untuk memperoleh layanan pendidikan dan kewajiban Pemprov DKI Jakarta untuk memenuhinya. Maka Pemprov DKI Jakarta pun menyediakan guru untuk mengajar murid yang hanya empat orang tersebut. Bila dilihat hanya dari satu segi saja, penyelenggaraan pendidikan tersebut sangat tidak efisien, sehingga kalau menurut prinsip ekonomi harus dihentikan. Jelas kekeliruan yang besar telah terjadi apabila prinsip efisiensi menjadi dasar untuk memenuhi hak warga atas pendidikan. Pertimbangan efisiensi hanya cocok bila pendidikan ditempatkan sebagai komoditas, sehingga hanya mungkin berjalan bila ada uang untuk membelinya.

Dasar pemenuhan hak pendidikan warga adalah tanggung jawab negara untuk mencerdaskan warganya. Boleh jadi, pemenuhan hak atas pendidikan tersebut tidak efisien, tapi karena penyelenggaraan pendidikan merupakan bagian dari tanggung jawab yang harus dijalankan oleh negara sebagai pengemban konstitusi, maka ia tetap harus dipenuhi.

Wajib belajar ala Indonesia tidak identik dengan wajib belajar (*compulsory education*) seperti yang dipersepsi oleh negara-negara maju, yang secara ekonomis telah lebih makmur. Dalam pengertian negara maju, *compulsory education* mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (1) ada unsur paksaan agar peserta didik bersekolah, (2) diatur dengan undang-undang tentang wajib belajar, (3) tolok ukur keberhasilan wajib belajar adalah tiadanya orangtua yang terkena sanksi karena telah mendorong anaknya bersekolah, dan (4) ada sanksi bagi orangtua yang membiarkan anaknya tidak bersekolah.

Adapun ciri-ciri wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun di Indonesia adalah: (1) tidak bersifat paksaan melainkan persuasif, (2) tidak ada sanksi hukum, yang lebih menonjol adalah aspek moral, yakni orang tua dan peserta didik merasa terpanggil untuk mengikuti pendidikan dasar karena berbagai kemudahan telah disediakan, (3) tidak diatur dengan undang-undang tersendiri,

dan (4) keberhasilan diukur dengan angka partisipasi dalam pendidikan (Dananjaya, 2005: 6-7).

Meskipun demikian, dalam UU Sisdiknas tahun 2003 ada kemajuan dalam hal mengatur tanggung jawab pemerintah maupun pemerintah daerah (Pemda) dalam hal pendidikan. Pasal 34 ayat (2) UU Sisdiknas menyatakan bahwa "*Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya*". Pasal ini menegaskan tentang peranan Pemerintah dan Pemda dalam penuntasan pendidikan dasar sembilan tahun.

Secara historis-empiris banyak negara di dunia memberikan pelayanan pendidikan kepada warganya secara cuma-cuma/tidak memungut bayaran sama sekali alias GRATIS. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian gratis itu adalah cuma-cuma, tidak bayar, tidak dipungut biaya. Bukan hanya negara-negara kaya dan negara maju saja yang memberikan pelayanan pendidikan secara gratis, tapi negara miskin seperti Mesir dan India pun demikian. Bahkan mereka memberikan pendidikan gratis kepada warganya mulai dari tingkat pendidikan dasar sampai dengan tingkat pendidikan tinggi. India dan Cina yang penduduknya di atas satu miliar memberikan pendidikan murah kepada para mahasiswa PTN-PTN terkemuka di sana.

Konsep sekolah gratis merupakan salah satu contoh dari konsep-konsep yang belum selesai, belum jelas, dan belum tuntas. Konsep ini masih membuat bingung bagi para pelaksana di lapangan, juga bagi masyarakat. Beberapa pertanyaan masih belum dapat dijawab secara pasti. Misalnya, (1) apakah biaya sekolah gratis itu hanya untuk memenuhi standar biaya minimal atau termasuk untuk peningkatan mutu pendidikan yang lebih optimal, (2) bagaimana dengan biaya untuk SBI (Sekolah Bertaraf Internasional) dan sejenisnya, (3) apakah dengan konsep ini memang orangtua atau masyarakat sama sekali tidak boleh memberikan bantuan kepada sekolah?

Sebetulnya praksis pendidikan formal sekarang menjadi sangat mahal lebih disebabkan oleh karena tidak efisiensinya penyelenggaraan pendidikan tersebut. Banyak pungutan dalam jumlah besar yang apabila pungutan itu dihapus, sama sekali tidak akan mengurangi mutu pendidikan nasional: uang seragam, *study tour*, menabung, ganti-ganti buku, LKS, les, dan sebagainya.

Perlu diketahui, ada berbagai jenis biaya operasional pendidikan yang ada saat ini, yaitu Biaya Satuan Pendidikan Operasional Bukan Personel yang meliputi alat tulis sekolah, biaya daya dan jasa (air, listrik, telpon, dll), perbaikan ringan dan pemeliharaan, Program Sekolah Gratis, pembinaan,

pemantauan, pengawasan dan pelaporan, dan biaya konsumsi rapat. Ada pula Biaya Satuan Pendidikan Investasi/Modal, yaitu biaya yang ditimbulkan dari pengadaan barang dan jasa yang diperlukan untuk penyelenggaraan pendidikan (*input* pendidikan) yang dimanfaatkan dalam waktu lebih dari satu tahun per siswa per tahun. Lalu Biaya Satuan Pendidikan Investasi/Modal yang meliputi biaya tanah, biaya taman, fasilitas olah raga, bangunan, peralatan dan perlengkapan, perabot dan mebel, buku teks, buku sumber, dan buku bacaan, biaya jaringan listrik, telepon, air, dan gas.

Komitmen Pemerintah Daerah untuk meningkatkan partisipasi pendidikan hanya mungkin terwujud bila ada masyarakat yang kritis, tahu akan hak-haknya, dan punya keberanian untuk memperjuangkan haknya untuk mendapatkan pendidikan dasar tanpa pungutan tersebut. Maka dari itu, keberadaan masyarakat yang terdidik, kritis, dan berani itu pun menjadi amat penting. Sebab jika Pemerintah/Pemda memiliki komitmen tinggi, tapi masyarakatnya tidak peduli, maka Pemerintah/Pemda menjadi *mlempem*, komitmennya menjadi lemah. Sebaliknya, kalau masyarakatnya bersemangat penuh, punya keberanian dan benar, maka komitmen tersebut dapat diperkuat.

Celakanya, sekarang ini Pemerintah/Pemda tidak memiliki komitmen,

sedangkan masyarakat banyak yang tidak tahu apa-apa dan pengecut, atau tahu banyak tapi pengecut, hanya berani *ngedumel* di belakang. Sehingga ketika ada pungutan yang dirasakan memberatkan beraninya hanya *nggrundel* di belakang saja. Akibatnya ya tidak ada perubahan apa-apa di masyarakat.

Ke depannya, beban biaya pendidikan yang sekarang dirasa amat mahal tersebut akan semakin tinggi dengan keluarnya kebijakan pemerintah yang membebaskan swastanisasi pendidikan sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Presiden No. 76 dan 77 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing. Pada kedua kebijakan itu disebutkan bahwa sektor pendidikan merupakan sektor yang terbuka bagi Penanaman Modal Asing dengan persentase kepemilikan maksimal 49%. Pendidikan yang mahal kemudian hanya mampu dijangkau oleh orang kaya, sedangkan mereka yang miskin akan mengenyampingkan hal tersebut. Orang kaya yang berpendidikan semakin mudah mengelola sumber daya alam dan kemakmuran, sedangkan yang miskin tidak. Akibatnya, yang kaya semakin kaya dan yang miskin semakin miskin pula.

3.2. Buku yang Bias Jawa, Gender, dan Bias Kota

Materi ajar yang tercermin dalam buku-buku pelajaran wajib berspektif

HAM agar mampu melahirkan orang-orang yang menghargai HAM. Perlu disadari bahwa sampai saat ini banyak materi pelajaran kita dari SD hingga PT kurang memperhatikan substansi tentang HAM, terutama menyangkut hak-hak Ekosob. Corak buku-buku pelajaran kita masih sangat bias Jawa, gender, dan kelas perkotaan; sehingga kurang mengadacomodasi persoalan-persoalan budaya di luar Jawa, pedesaan, dan pesisir. Ini sebagai dampak dari keberadaan para penulis buku pelajaran yang terdiri dari orang-orang Jawa semua, tinggal di Jawa, dan kurang memiliki pengalaman hidup di luar Jawa.

Isi materi pembelajaran yang sangat *bias Jawa, bias gender, dan bias kota* tersebut secara sistematis tidak memberikan ruang hidup bagi tumbuh dan berkembangnya budaya-budaya lokal yang dianut oleh suatu daedah atau komunitas. Bahkan bahasa ibu pun tidak mendapatkan tempatnya lagi di sekolah-sekolah formal kita. Itulah yang memunculkan keresahan pada sejumlah kalangan mengenai ancaman musnahnya bahasa-bahasa ibu di seluruh wilayah Indonesia, terutama di Indonesia bagian Timur yang setiap komunitas memiliki bahasa komunitas sendiri. Boleh jadi, Bahasa Jawa, Madura, Sunda, Minang, dan Batak merupakan bahasa ibu yang masih banyak penuturnya. Tapi selebihnya, bahasa ibu tersebut makin kehilangan penuturnya.

Contoh isi materi ajar yang tidak berspektid pada HAM itu justru sering ditemukan dalam pelajaran di SD. Bacaan di SD yang berbunyi : "Ini ibu Budi, ini bapak Budi, Bapak Budi pergi ke kantor, ibu Budi memasak di dapur" itu jelas amat bias Jawa dan kelas menengah (priyayi). Padahal jelas, di Papua, Maluku, atau NTT tidak dikenal dengan istilah "ibu" atau "bapak". Nama "Budi" juga bukan nama yang populer bagi anak-anak yang lahir dan asli sana. Dengan kata lain, substansi materi pembelajaran tersebut sebetulnya mencerabut anak-anak dari lingkungan budaya mereka sendiri akibat dari adanya kolonisasi materi dari Jawa. Kondisi yang demikian jelas tidak sejalan dengan semangat deklarasi HAM yang memberikan kebebasan kepada setiap orang atau budaya setempat untuk berkembang sesuai dengan kodratnya.

3.2. Praksis Pendidikan yang Mengeksklusikan Pihak Lain

Praksis pendidikan, atau mungkin lebih mudah dimengerti sebagai proses (meskipun pengertiannya tidak sama persis) berkontribusi besar terhadap pembentukan watak yang menghargai HAM atau tidak. Hal yang amat sederhana tapi secara evolutif besar pengaruhnya terhadap sikap masyarakat dalam memandang perbedaan adalah terlihat dari ucapan salam dan doa di dalam kelas.

Pada masa saya sekolah pada dekade 1970-an hingga awal decade 1980-an dan sampai masa akhir Orde Baru, salam yang diucapkan oleh guru pada saat masuk/meninggalkan ruang kelas adalah "Selamat pagi/siang/sore", tergantung pada kondisi waktunya. Ucapan salam tersebut sifatnya universal, dapat dimengerti oleh semua murid di dalam kelas tersebut, meskipun mereka berbeda-beda agama dan latar belakang budaya.

Namun, sejak berakhirnya masa Orde Baru, ucapan salam itu berubah menjadi mengacu pada idiom agama mayoritas yang dianut masyarakat setempat. Di daerah-daerah yang mayoritas masyarakatnya beragama Islam akan mengucapkan salam "Assalamualaikum WW..". Pada daerah yang masyarakatnya beragama Kristen akan mengucapkan salam dengan kata "Syaloom". Sedangkan di daerah yang mayoritas masyarakatnya beragama Hindu akan mengucapkan "Om Swastyastu" atau kata penutup "Om Santih, Santih Santih Om".

Hal yang senada terjadi ketika guru mengajak berdoa kepada murid-muridnya. Pada masa saya sekolah dulu hingga awal dekade 1990-an, guru selalu akan berkata: "Mari kita berdoa menurut agama dan kepercayaan/keyakinan kita masing-masing". Di sini jelas bahwa penghormatan juga diberikan kepada mereka yang menganut kepercayaan/

keyakinan lain di luar agama formal yang ditentukan oleh pemerintah. Tapi sekarang, praksis pendidikan yang seperti itu tidak ada lagi. Para guru akan mengajak berdoa menurut agama mayoritas yang dianut oleh daerah tersebut, tanpa mempedulikan bagaimana kondisi psikologi anak yang berbeda agama, apalagi yang memiliki keyakinan berbeda.

Apa implikasi dari praksis pendidikan seperti di atas? Praksis pendidikan kita secara sistematis mengajarkan kita untuk melakukan eksklusivisme dalam tindakan sehari-hari. Ketika ucapan salam dan berdoa itu menurut agama mayoritas di daerah tersebut, maka sesungguhnya ada pihak-pihak yang merasa tereksklusifkan, yaitu para penganut agama minoritas atau bahkan mereka yang menganut paham Kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa, mereka menjadi orang lain dalam kelas tersebut. Perasaan sebagai orang lain itu terjadi terus menerus sejak TK hingga Perguruan Tinggi. Padahal, semestinya praksis pendidikan itu justru harus menumbuhkan inklusivisme di kalangan murid-murid. Adalah suatu kekeliruan besar bila dalam lingkungan kelas/sekolah murid justru merasa tereksklusifkan oleh yang lain akibat dari praksis pendidikan yang keliru. Dan ironisnya, praksis pendidikan seperti itu justru terjadi di sekolah-sekolah negeri, suatu institusi yang pada masa lalu (sejak awal kemerdekaan hingga akhir Orde Baru) menjadi institusi pendidikan yang

terbuka bagi semua golongan tanpa dibatasi oleh hambatan ekonomi, agama, dan budaya.

Praxis pendidikan yang menimbulkan eksklusivisme itu berimplikasi melahirkan segregasi di masyarakat, orang dipilah-pilah berdasarkan agama yang dianutnya, sementara mereka yang memiliki keyakinan lain di luar agama formal tidak memperoleh tempatsamasekali. Padahal, kebebasan "berkeyakinan", di dalamnya termasuk kebebasan "berfikir" merupakan salah satu hak yang dijamin dalam Deklarasi HAM. Tapi justru realitasnya itu dihilangkan secara sistematis melalui praxis pendidikan yang cenderung agamis tapi tidak otomatis melahirkan manusia-manusia yang berkarakter baik.

3.2. Pendidikan Tanpa Kekerasan

Metode pembelajaran yang dipakai oleh para guru dalam mengajar akan berdampak besar terhadap tumbuh-kembangnya anak. Pada umumnya anak-anak selalu akan berkesan pada guru-guru yang pandai melucu atau mengajar dengan santai tapi materi yang diajarkan mudah diterima. Sebaliknya metode pembelajaran yang sifatnya kaku, sehingga membuat murid menjadi tegang, kurang diminati oleh anak-anak. Sayang, persoalan metodologi pembelajaran ini justru sering kurang mendapat perhatian dari para guru sendiri akibat tingkat kemalasan mereka.

Metode pendidikan yang berbasis HAM adalah proses belajar mengajar yang tidak menggunakan kekerasan, baik verbal maupun fisik. Fakta telah membuktikan bahwa segala bentuk kekerasan yang dilakukan di sekolah amat membekas pada perkembangan jiwa anak. Bahkan tidak sedikit murid yang memilih meninggalkan sekolah lantaran tidak tahan mendapatkan perlakuan tindak kekerasan.

Kekerasan (*bullying*) dapat diartikan sebagai suatu tindakan yang tidak menyenangkan atau merugikan orang lain, baik secara fisik maupun psikis. Kekerasan dapat dibedakan menjadi kekerasan fisik dan psikis. Kekerasan fisik berupa tindakan pemukulan (menggunakan tangan atau alat), penamparan, dan tendangan. Dampaknya, tindakan tersebut dapat menimbulkan bekas luka atau memar pada tubuh. Sedangkan kekerasan psikis dapat berwujud tindakan mengejek atau menghina, mengintimidasi, menunjukkan sikap atau ekspresi tidak senang, dan tindakan atau ucapan yang melukai perasaan orang lain. Dampak kekerasan psikis adalah perasaan tidak nyaman, takut, tegang, trauma, serta dapat menyebabkan seseorang menjadi pendiam, minder, canggung dalam bergaul, stres, tidak konsentrasi dalam belajar, dan lebih jauh lagi mengakibatkan bunuh diri (Idrus, 2009).

Melihat dampak dari tindakan kekerasan tersebut, tentu alasan pengajaran dengan metode kekerasan

dengan alasan bahwa siswa dapat menjadi disiplin sesungguhnya tidak dapat diterima. Pengajaran dengan cara kekerasan justru telah melanggar hak asasi siswa itu sendiri. Survei Plan Indonesia pada 2008, seperti yang dikutip oleh Kompas, menyebutkan bahwa hampir 70% siswa SMU menyatakan terjadi kekerasan dan pelecehan verbal, mental ataupun fisik di lingkungan sekolah mereka (Kompas.com, 2011). Kondisi semacam ini tentu tidak dapat diteruskan karena sama sekali tidak manusiawi. Kekerasan dalam pengajaran bukannya menjadi semakin pintar dan tertib, akan tetapi menjadi takut. Jika demikian, siswa tidak akan berani mengembangkan kreativitasnya serta menyatakan ide maupun argumennya.

Barbara Coloroso, penulis buku *The Bully, Bullied and Bystander: from Preschool to High School* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi *Penindas, Tertindas, dan Penonton* (2006), menyebutkan ada tiga jenis penindasan (*bullying*) di kalangan pelajar, yaitu verbal, dan relasional. Masing-masing dapat menimbulkan bencana sendiri-sendiri. Namun ketiganya kerap membentuk kombinasi untuk menciptakan serangan yang lebih kuat. Dicontohkan oleh Barbara, di Manchester, Inggris misalnya, pada 1999, Marie Bentham, anak usia delapan tahun menggantung diri di kamar tidurnya dengan alat lompat talinya karena merasa tak mampu lagi

menghadapi penindasan-penindasan di sekolahnya. Sedangkan di British Columbia pada 1997, Nanaimo, seorang siswa kelas empat menikam pisau ke siswa lain yang mengolok-oloknya, persis seperti yang dilakukan oleh Nurudian seorang murid Kelas II SMPN 2 Rembang, Purbalingga, Jawa Tengah (22/9 2012 lalu).

Saya pribadi merasa kaget, ketika mendengar penuturan langsung Joshua Suherman, penyanyi cilik dekade 1990-an di sebuah acara televisi swasta (20/9 2012), bahwa dirinya memilih *homeschooling* (bersekolah di rumah) pada saat SMA lantaran tidak tahan menghadapi *bullying* di sekolah dan guru tidak peduli pada apa yang dialaminya. Apa yang dikemukakan oleh Joshua tersebut mencerminkan bahwa di sekolah ada praktik-praktik kekerasan, baik yang dilakukan oleh sesama murid maupun guru. Dengan tidak mengambil tindakan tegas terhadap murid yang menjadi pelaku kekerasan, sesungguhnya guru telah mendukung adanya praktik-praktik kekerasan itu sendiri. Dalam praktiknya, para guru dalam memberikan sanksi kepada murid yang melakukan kesalahan sering dengan menggunakan cara-cara kekerasan: memukul, menendang, menggampar, dan lainnya. Cara-cara ini jelas tidak sejalan dengan semangat HAM.

4. Pendidikan yang tidak Diskriminatif

Ada beberapa karakter persoalan

yang muncul dalam konsep pemenuhan hak atas pendidikan ini. Hambatan pemenuhan hak pendidikan yang disebabkan oleh kemiskinan, berbeda dengan hambatan yang disebabkan oleh faktor geografis, berbeda pula dengan hambatan karena faktor fisik (*difable*) atau keyakinan (para penganut paham Aliran Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa), atau faktor budaya, yang melihat laki-laki lebih diutamakan daripada perempuan atau sebaliknya. Adanya beberapa karakter persoalan itu pula yang menuntut adanya perbedaan pendekatan dalam penyelesaiannya. Pendekatan yang paling sederhana justru pada hambatan yang disebabkan oleh kemiskinan, karena solusinya lebih jelas, yaitu menggratiskan biaya pendidikan dan memberikan subsidi biaya hidup kepada mereka. Tapi hambatan yang disebabkan oleh faktor geografis, terutama ini banyak terjadi di luar Jawa, tidak bisa dipecahkan dengan satu pendekatan saja, seperti misalnya menggratiskan seluruh biaya operasional sekolah. Perlu ada pendekatan lain, yaitu menyediakan infrastruktur transportasi yang mudah dijangkau (*accessible*), berikut sarananya yang baik. Dan yang lebih rumit lagi justru memenuhi hak bagi mereka yang memiliki keyakinan berbeda dengan warga pada umumnya yang menganut agama formal. Hak mereka belum tentu dapat terpenuhi, karena sering ada *mindset*

yang berbeda dalam melihat masalah keyakinan, yaitu bahwa yang di luar sana itu sesat sehingga hak-haknya pun boleh diabaikan.

Prinsip penyelenggaraan pendidikan nasional sebagaimana dirumuskan pada Pasal 4 ayat (1) UU Sisdiknas adalah "*pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.*" Pasal ini memberikan landasan yang kuat bagi penyelenggaraan pendidikan yang berbasis pada HAM. Boleh jadi, pasal ini merujuk pada Pasal 60 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang terdapat pada Bagian Kesepuluh yang mengatur soal Hak Anak. Kebijakan tersebut menyatakan, "(1) *Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya; (2) Setiap anak berhak mencari, menerima, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya demi pengembangan dirinya sepanjang sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan.*"

Hak itu tidak hanya berlaku bagi anak-anak yang tidak mengalami hambatan fisik saja, tapi anak-anak yang mengalami hambatan fisik (*difable*) dan mental pun berhak memperoleh pelayanan pendidikan yang memadai,

seperti yang diamanatkan dalam Pasal 54 UU tentang HAM yang menyatakan "*Setiap anak yang cacat fisik dan atau mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupannya sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.*"

UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU PA) semakin memberikan penegasan lagi mengenai pentingnya pendidikan yang berbasis pada HAM. Pasal 9 ayat (1) menyatakan "*Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya. Sedangkan ayat (2) berbunyi "Selain hak anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus."*

Hak pendidikan untuk *difabel* tercantum pada Pasal 24 Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Difabel (CRPD). Indonesia sendiri telah menandatangani instrumen tersebut pada tanggal 30 Maret 2007 lalu. Tidak sedikit sekolah yang telah menerapkan pendidikan inklusi bagi

siswa *difabel* yang memiliki kebutuhan khusus tersebut. Penelitian mengenai praktik pelaksanaan pendidikan inklusi pernah dilakukan di sekolah-sekolah formal inklusif di Yogyakarta. Dalam penelitian tersebut ditemukan berbagai hambatan dalam mewujudkan sekolah inklusif.

Pertama, prinsip *Kebhinneka-tunggal-ikaan* dalam sistem pendidikan inklusi di Indonesia tidak tercermin dalam penyediaan sarana pendidikan yang cenderung berorientasi pada kebutuhan mayoritas siswa. Anak-anak dengan kebutuhan khusus masih dianggap sebagai kelompok minoritas dan kurang diperhatikan kebutuhannya. Kedua, para pengurus lembaga pendidikan dan para birokrat belum sepenuhnya memahami konsep pendidikan inklusi. Ketiga, program-program pendidikan di sekolah inklusif dan Anggaran Sekolah tidak merencanakan atau memperhitungkan kebutuhan anak-anak *difabel*. Keempat, anak-anak dengan kekurangan kecerdasan atau kesulitan belajar yang ringan masih dapat diterima di SD reguler. Akan tetapi, mereka pada umumnya tidak diterima di SLTP atau SLTA. Kelima, sebagian besar sekolah negeri yang melaksanakan program inklusif tidak memiliki sistem deteksi dini untuk menilai kondisi fisik dan psikologis siswa-siswanya.

Keenam, kurikulum sekolah dibuat oleh setiap sekolah dan terpusat

pada kebutuhan siswa reguler. *Ketujuh*, Dinas Pendidikan Provinsi mengemukakan "Guru Pembimbing Khusus" dari Sekolah Luar Biasa sebagai guru pendamping di sekolah inklusif tanpa uraian tugas yang jelas. Hal ini memungkinkan bagi guru sekolah reguler di sekolah inklusif untuk mengalihkan seluruh tanggung jawabnya untuk mengajar siswa-siswa difabel kepada guru pendamping tersebut. *Kedelapan*, guru reguler masih menggunakan pendekatan konvensional yaitu pembelajaran yang terpusat pada guru. *Kesembilan*, semua sekolah inklusif masih menggunakan metode penilaian berdasarkan acuan patokan (standar), bukan berdasarkan kemajuan hasil belajar individu. *Kesepuluh*, iklim sekolah yang terbuka dan aksesibel bagi semua baik secara psikologis maupun sosiologis belum ada di sekolah inklusif. Guru-guru reguler masih bingung dan tidak tertarik untuk mengajar siswa-siswa difabel serta sebagian siswa reguler tidak mau berkomunikasi dengan siswa difabel (Purwanta dkk, 2008).

Pasal 48 UU PA yang menyatakan "*Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal 9 (sembilan) tahun untuk semua anak,*" serta Pasal 49 yang menyatakan "*Negara, pemerintah, keluarga dan orangtua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan*" itu tampaknya yang menjadi rujukan

dari perumusan Pasal 6 dan 34 UU Sisdiknas di atas, sehingga keduanya tidak saling melemahkan, tapi justru saling memperkuat satu dan lainnya.

Sedangkan Pasal 50 UU PA memberikan penegasan tentang substansi pendidikan bagi anak, bahwa "*Pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diarahkan pada: (a) pengembangan sikap dan kepribadian anak, bakat, kemampuan mental dan fisik sampai mencapai potensi mereka yang optimal; (b) pengembangan penghormatan atas hak asasi manusia dan kebebasan asasi; (c) pengembangan rasa hormat terhadap orangtua, identitas budaya, bahasa dan nilai-nilainya sendiri, nilai-nilai nasional di mana anak bertempat tinggal, dari mana anak berasal, dan peradaban-peradaban yang berbeda-beda dari peradaban sendiri; (d) persiapan anak untuk kehidupan yang bertanggungjawab; dan (e) pengembangan rasa hormat dan cinta terhadap lingkungan.*"

Perspektif pendidikan sebagai hak itulah yang seharusnya menjadi dasar setiap penyusunan perundangan maupun peraturan lainnya dalam bidang pendidikan, termasuk seperti Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Peraturan Daerah (Perda), maupun Peraturan gubernur/bupati/walikota dalam bidang pendidikan. Konsep pendidikan universal (pendidikan dasar 12 tahun) yang sekarang tengah dirancang oleh Kementrian

Pendidikan dan Kebudayaan maupun telah dijalankan oleh beberapa provinsi di Indonesia, mengacu pada perspektif pendidikan sebagai hak setiap warga tersebut. Orientasinya adalah memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada setiap warga agar dapat mengembangkan sikap dan kepribadian anak, bakat, kemampuan fisik dan mental secara optimal untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis dan manusiawi.

Pengembangan konsep pendidikan berbasis HAM dengan prinsip non diskriminatif tersebut secara otomatis mengakomodasi kebutuhan anak-anak yang memiliki keyakinan berbeda dengan agama yang dianut oleh mayoritas penduduk Indonesia. Seperti diketahui, sampai saat ini, masih banyak masyarakat di belahan Indonesia yang menganut ajaran Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Namun, UU Sisdiknas tahun 2003 sama sekali tidak mengakomodasi keberadaan mereka. Pasal 12 ayat (1) butir a menyatakan "*Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama.*" Pasal ini sama sekali tidak memberikan ruang kepada anak yang memiliki keyakinan lain dan itu sejalan dengan Sila 1 Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa. Berdasarkan bunyi Sila pertama dalam Pancasila tersebut, adalah sah-sah saja bila seseorang

tidak memilih keyakinan agama formal yang diakui oleh pemerintah, tapi meyakini keberadaan Tuhan Yang Maha Esa dengan ajaran lain yang disebut Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa atau keyakinan lainnya. Mereka itu berhak hidup di negeri ini dan negara wajib memenuhinya, termasuk memenuhi pengajarannya di sekolah-sekolah formal. Sayang, semakin hari, toleransi kita terhadap penganut paham-paham kepercayaan itu semakin rendah atau bahkan tidak ada sama sekali. Ini mencerminkan semakin kerdilnya cara berfikir kita sebagai negara yang plural. Bandingkan misalnya dengan bunyi beberapa pasal dalam UU No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah di bawah ini.

Pertama, Pasal 13 ayat (1) yang berbunyi "*Atas dasar kebebasan tiap-tiap warga negara menganut sesuatu agama untuk kejakinan hidup, maka kesempatan leluasa diberikan untuk mendirikan dan menyelenggarakan sekolah-sekolah partikular*". Pasal ini yang memberikan landasan kuat bagi organisasi-organisasi keagamaan untuk mendirikan sekolah-sekolah swasta berdasarkan pada keyakinan agama yang mereka peluk. Meskipun didirikan oleh suatu yayasan keagamaan tertentu, tapi sekolah tersebut terbuka bagi umum.

Kedua, Pasal 16 yang menyatakan "*Di dalam sekolah guru-guru harus*

menghormati tiap-tiap aliran agama atau keyakinan hidup." Pasal ini memberikan arahan kepada guru untuk menghormati keyakinan hidup yang dianut oleh para murid. Tidak tentu agama, tapi keyakinan hidup lainnya pun harus dihargai. Inilah yang mengajarkan toleransi kepada penganut agama yang berbeda. Hal ini berbeda dengan para guru masa sekarang yang cenderung menghakimi para murid yang berbeda agama dengan agama yang dianutnya. Wajar bila kemudian ada penelitian yang menunjukkan bahwa lebih dari 65% guru dan murid SMAN di Jabodetabek menyetujui tindak kekerasan berdasarkan agama. Pendidikan masa lalu melahirkan generasi yang toleran terhadap orang lain, tapi pendidikan yang sekarang cenderung mengajarkan intoleransi terhadap orang lain.

Ketiga, Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan "*Dalam sekolah-sekolah Negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut.*" Pasal ini memberikan kebebasan kepada setiap orang tua murid untuk menentukan pelajaran agama yang akan diikuti oleh anak-anaknya. Bahkan hak untuk tidak mengikuti pelajaran agama pun dijamin dalam UU Pendidikan tahun 1950 itu. Para perumus UU Pendidikan pada saat itu berfikir amat bijak, bahwa masalah beragama atau tidak adalah urusan individu, bukan karena paksaan oleh

negara. Oleh karena itulah regulasi pengajaran dan pendidikan pada saat itu menjamin hak-hak individu tersebut. Hal itu bertolak belakang dengan para birokrat dan anggota dewan penyusun UU Sisdiknas tahun 2003 yang cenderung memaksakan kehendak beragama kepada setiap warga, dan murid pun tidak diberikan alternatif untuk mengenal agama lain kecuali agama yang dianutnya dan diajarkan oleh guru yang seagama. Sistem pendidikan seperti inilah yang melahirkan sikap intoleran dalam masyarakat kita pada saat ini.

Konsep dan implementasi pendidikan yang berbasis HAM selayaknya memperhatikan kebebasan individu untuk memeluk agama maupun keyakinan hidup tertentu. Oleh karena itu, hak anak-anak Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa untuk memperoleh pendidikan spiritualitas sesuai dengan keyakinan yang mereka anut, selayaknya dijamin oleh negara. Tidak ada dasar hukum yang jelas bagi sikap birokrat yang cenderung untuk meniadakan keberadaan paham Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dasar negara kita adalah Pancasila dan Sila Pertama jelas sekali bunyinya, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam tafsir Orde Baru, Sila Ke-Tuhan-an Yang Maha Esa itu memiliki arti: a. Bangsa Indonesia menyatakan kepercayaan dan ketaqwaannya pada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan

kepercayaan masing-masing, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab; b. Mengembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama antar pemeluk-pemeluk agama dan penganut-penganut kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, baik yang seagama dan sekepercayaan maupun yang berbeda agama dan kepercayaan; c. Membina kerukunan hidup di antara sesama umat beragama dan berkepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, baik antar mereka yang seagama dan sekepercayaan maupun yang berbeda agama dan kepercayaannya; d. Mengembangkan sikap saling hormat menghormati kemerdekaan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing; e. Tidak memaksakan suatu agama dan atau kepercayaan kepada orang lain (Suhadi, 1986:16).

Berdasarkan tafsir yang diberikan oleh Orde Baru tersebut, jelas sekali bahwa makna Ketuhanan Yang Maha Esa tidak mengacu pada penganut beragama saja, tapi penganut kepercayaan pun mendapatkan wadah dan wajib difasilitasi oleh negara. Sungguh merupakan tragedi bila sistem pendidikan nasional justru secara sistematis menghapuskan eksistensi kepercayaan tersebut akibat dari kehendak untuk memaksakan kehendak dalam beragama. Sistem pendidikan nasional yang demikian jelas-jelas melanggar hak individu seseorang dan secara otomatis

bertentangan semangat hak asasi manusia. Sistem pendidikan yang betul adalah yang dapat menghargai hak seseorang dan terlaksananya hak tersebut secara optimal dalam kehidupan sehari-hari.

REFERENSI

- Ahmadi, Abu dan Nur Uhbiyati. 2001. Ilmu Pendidikan. Jakarta: Rineka Cipta
- Coloroso, Barbara, 2006, *Penindas, Tertindas, dan Penonton, Resep Memutus Rantai Kekerasan Anak dari Prasekolah hingga SMA.*, Jakarta, Serambi Ilmu Semesta, penerjemah Santi Indra Astuti.
- Djojodibroto, R. Darmanto. 2004. *Tradisi Kehidupan Akademik.* Yogyakarta: Galang Press.
- Haryatmoko. 2008. *Menuju Orientasi Pendidikan Humanis dan Kritis.* Jakarta: Depkominfo.
- Idrus, Muhammad. 2009. Strategi Pembelajaran Tanpa Kekerasan. Yogyakarta: e-book.
- Nickel, James W. 1996. *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.* Jakarta: Gramedia.
- Purwanta, Setia Adi, dkk. 2008. *Kertas Kerja: Pemenuhan Hak Difabel atas Pendidikan: Kebijakan, Pelaksanaan, dan Rekomendasi untuk Reformasi Hukum.* Yogyakarta: PD Hidayat.
- Rukmini, Mimin, dkk. 2006. *Pengantar Memahami Hak Ekosob.* Jakarta: PATTIRO.
- Saraswati. L. G., dkk. 2006. *Hak Asasi Manusia: Teori, Hukum, Kasus.* Depok: Filsafat UI Press.
- (Suhadi, 1986:16). --- > ini dari buku yang mana Pak?
- Koran Tempo. 20 Februari 2008.

RIWAYAT HIDUP DARMANINGTYAS

Lahir di Gunungkidul dan pendidikan terakhir di Fakultas Filsafat UGM Yogyakarta. Dan menulis di beberapa media massa, antara lain: KOMPAS, Media Indonesia, Koran Tempo, serta majalah/jurnal. Buku terbarunya berjudul Tirani Kapital dalam Pendidikan, Menolak UU BHP, diterbitkan Pustaka Yashiba dan Damar Press. Aktivitas sehari-hari adalah Advisor ITDP (Institute for Transportation and Development Policy) Indonesia dan Direktur INSTRAN (LSM Transportasi), Pengurusan Yayasan Sosial Indonesia untuk Kemanusiaan (YSIK) dan Perkumpulan PRAXIS, Dewan Penasehat CBE (Center for the betterment of Education), serta Ketua Bidang Advokasi MTI (Masyarakat Transportasi Indonesia). Segala kritik, masukan, dan kontak personal dapat melalui alamat email: darmaningtyas@yahoo.com, dan instran@indo.net.id.

Perlindungan Hak Atas Kesehatan Melalui Kebijakan Pengendalian Tembakau¹

Yeni Rosdianti²

Abstract

Consumption of cigarets in Indonesia--from 1995 until 2000--increasing rapidly. Number of prevalence smokers in 1999 consisted of 53,4% man and 1,7% woman. In 15 years, the fact is: man-smokers 65,4% and woman-smokers 4,2%. This prevalence causes increasing number of mortality in the world. Nowadays, Indonesia is the third country in the world whose big smokers, after China dan India (Placed in first and second rank). In 2010, the number of cigaret's production in Indonesia reach 260 billion of cigarets. It increases in 2011 to 270 billion of cigarets. Meanwhile, total population in Indonesia is 230 million people. Basic Health Research in 2010 conducted by Badan Pusat Statistik(BPS) counted 92 million people passive-smokers, consist of 30 million of man, 62million of woman. And 11,4million children age 0-4year affected by smoke in the their house. The number of passive smokers forecasted caused death of 600.000 people per year in the world.

The right to health is part of human rights. State has obligation to respect, protect, and fulfill human rights. As a duty bearer, state has to assure that the right to health

1 Penulisan Ulang (Re-write) hasil Penelitian Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengesahan Konvensi Badan Kesehatan Dunia (World Health Organization), *Framework Convention on Tobacco Control* (Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, tahun 2012.

2 Penulis Adalah Koordinator Tim Peneliti pada Penelitian Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengesahan Konvensi Badan Kesehatan Dunia (World Health Organization), *Framework Convention on Tobacco Control* (Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, tahun 2012.

to citizen. Adressing this theme, the Government should use their authority in making policies in order to control the tobacco in Indonesia.

Abstrak

Konsumsi rokok di Indonesia terus mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun 1995 sampai dengan 2010. Peningkatan prevalensi perokok dewasa pada tahun 1995 mencapai 53,4% laki-laki dan 1,7% perempuan. Selama kurun waktu 15 tahun, perokok dewasa laki-laki meningkat menjadi 65,9% dan perempuan menjadi 4,2%. Peningkatan konsumsi rokok ini merupakan salah satu penyebab kematian meningkat pesat di dunia saat ini. Indonesia merupakan negara ketiga dengan jumlah perokok tertinggi di dunia, setelah Cina dan India, dengan prevalensi perokok tertinggi di dunia yaitu 36,1% (GATS 2011). Di Indonesia, tingkat produksi rokok pada tahun 2010 telah mencapai 260 miliar batang, dan di tahun 2011 bahkan telah mencapai 270 miliar batang. Sementara jumlah penduduk di Indonesia adalah berkisar 230 juta jiwa. Dalam data Riskesdas 2010 perokok pasif perempuan sebanyak 62 juta, dan laki-laki sebanyak 30 juta sehingga terdapat 92 juta perokok pasif di Indonesia. Dan sebanyak 11,4 juta anak usia 0-4 tahun terpapar asap rokok. Sedangkan pada data GATS 2011 menunjukkan jumlah perokok pasif sebanyak 133,3 juta terpapar asap rokok di rumah.

Dari informasi di atas, maka upaya pengendalian penggunaan tembakau sangat diperlukan guna menurunkan jumlah perokok dan mencegah masyarakat dari kecanduan kebiasaan merokok, sehingga mereka terhindar dari penyakit-penyakit yang sangat membahayakan. Pengendalian tembakau juga merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban negara dalam melindungi kesehatan warga negara untuk mendapatkan standar kesehatan tertinggi yang dapat dijangkau sebagaimana disebutkan dalam Komentor Umum No.14 Kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya, khususnya mengenai hak atas kesehatan.

Perlindungan Hak Atas Kesehatan Melalui Kebijakan Pengendalian Tembakau

Industri tembakau di Indonesia telah berjalan sejak dahulu. Dari waktu ke waktu, produksinya semakin meningkat. Tahun 1970 tingkat produksi rokok sebesar 30 Miliar batang, meningkat menjadi 270 Miliar batang pada tahun 2011, terjadi peningkatan drastis sebesar 700% dalam kurun waktu 40 tahun.

Selama kurun—paling tidak—empatpuluh tahun di mana produksi rokok meningkat berlipat ganda, permasalahan mulai muncul diakibatkan oleh dampak rokok bagi kesehatan. Dampak jangka pendek dan jangka

panjang akibat konsumsi rokok telah berakibat pada menurunnya kesehatan masyarakat secara umum. Karena dampak rokok ini tidak hanya dirasakan bagi perokoknya sendiri, tetapi juga oleh orang-orang yang terpapar asap rokok (atau disebut juga sebagai perokok pasif). Belum lagi dampak ikutannya berupa menurunnya kesejahteraan masyarakat diakibatkan oleh biaya mengkonsumsi rokok yang cukup tinggi.

Negara sebagai pemegang kewajiban (*duty bearer*) pemenuhan dan perlindungan Hak Asasi Manusia

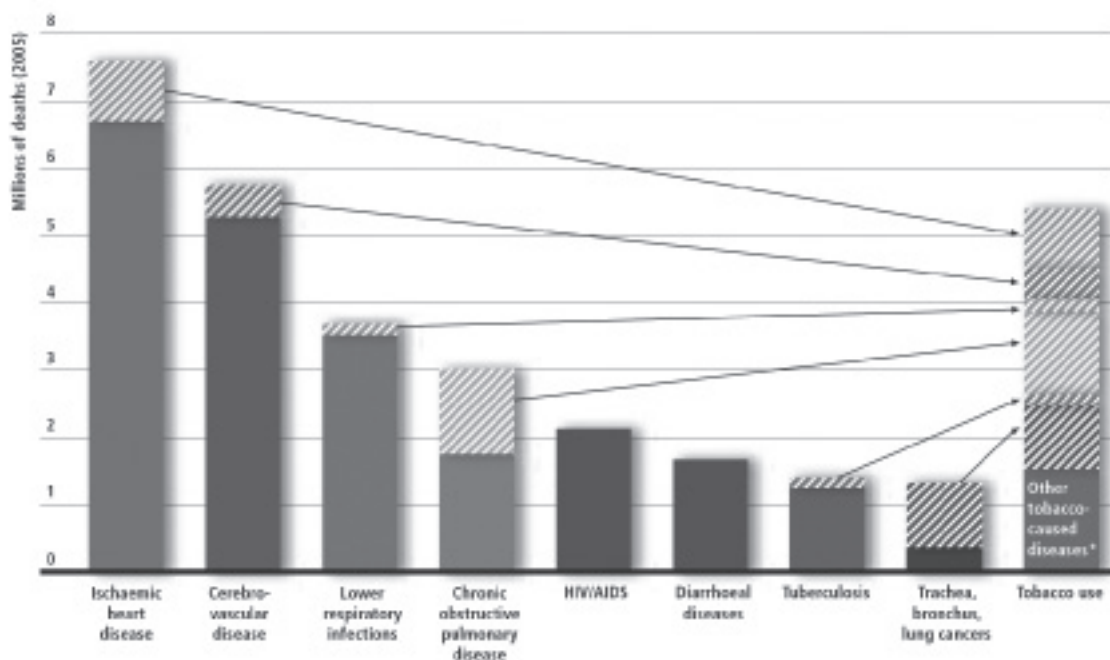
termasuk di dalamnya hak atas kesehatan, wajib memberikan jaminan terhadap perlindungan dan pemenuhan hak atas kesehatan bagi seluruh warga negara. Dalam konteks ini, negara harus menggunakan kewenangannya untuk membuat pengaturan yang komprehensif terkait dengan pengendalian tembakau mengingat dampak buruk yang ditimbulkannya, dan sebagai bentuk pelaksanaan pemenuhan dan perlindungan hak atas kesehatan.

Para pendiri bangsa ini (*founding fathers*) telah sejak awal merumuskan arah kebijakan pendirian Republik Indonesia untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa” oleh karenanya negara wajib menjalankan amanah

preambule Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut untuk memenuhi dan melindungi hak-hak asasi warga negara.

A. Rokok Sebagai Salah Satu Faktor Risiko Penyakit Tidak Menular

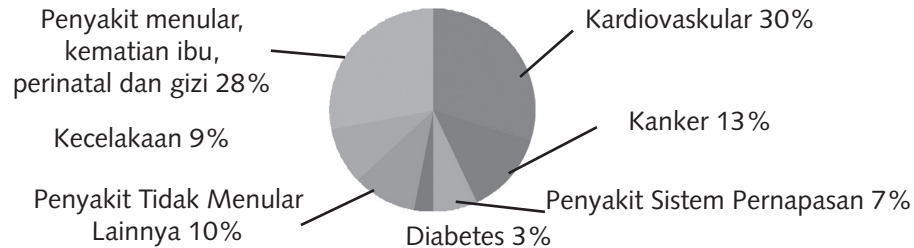
Konsumsi tembakau (rokok) merupakan salah satu faktor risiko umum dari empat kelompok utama Penyakit Tidak Menular/PTM atau lebih dikenal sebagai *Non Communicable Diseases* (NCDs). Empat kelompok NCDs ini adalah penyakit kardiovaskular, kanker, penyakit paru-paru kronis dan diabetes. NCDs diperkirakan dapat mengakibatkan kematian lebih dari 75% di seluruh dunia dan 80% berasal dari negara miskin dan berkembang seperti Indonesia (WHO, 2011).



Grafik 1: Non Communicable Diseases (NCDs), WHO 2011

Proporsi Kematian (% total kematian, semua tingkatan umur) di Indonesia

(Sumber WHO Profil negara terhadap PTM, 2011)



Grafik 2: Proporsi Kematian (% total kematian, semua tingkatan umur) di Indonesia. WHO, 2011.

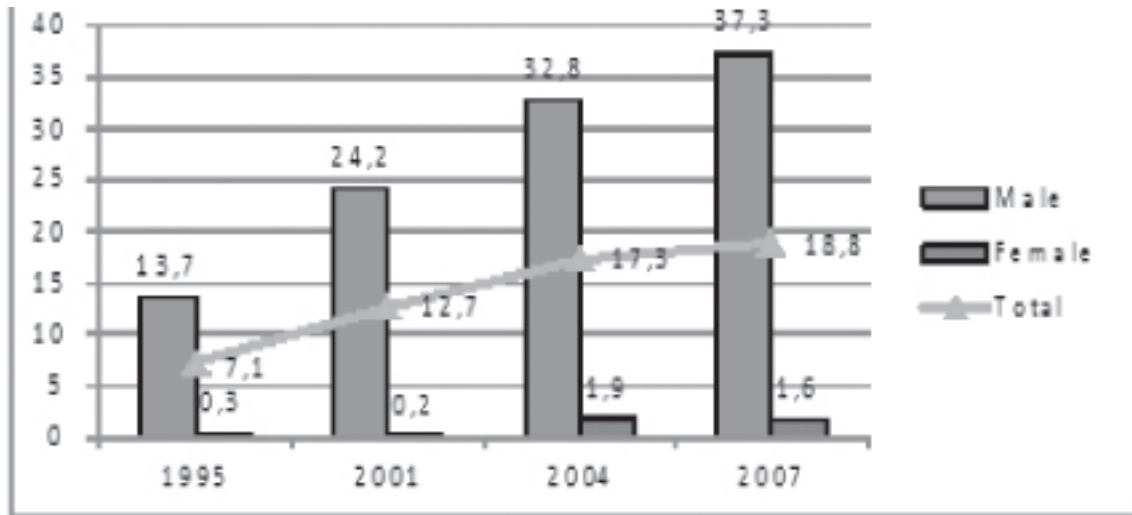
WHO memperhitungkan bahwa proporsi kematian di Indonesia telah bergeser ke NCDs, yaitu kardiovaskular sebesar 30%, kanker 13%, penyakit sistem pernafasan 7%, diabetes 3% dan penyakit tidak menular lainnya 10%. Sedangkan kematian akibat penyakit menular, kematian ibu, perinatal dan gizi buruk hanya sebesar 28%. Sebanyak 1,1 juta orang Indonesia meninggal karena Penyakit Tidak Menular yang terdiri dari 582.300 laki-laki dan 481.700 perempuan di tahun 2008. Indonesia mengalami kerugian sebesar US\$ 37,2 juta setiap tahunnya, atau disetarakan dengan 7% dari Produk Domestik Bruto untuk menangani NCDs.

B. Prevalensi Konsumsi Rokok di Indonesia

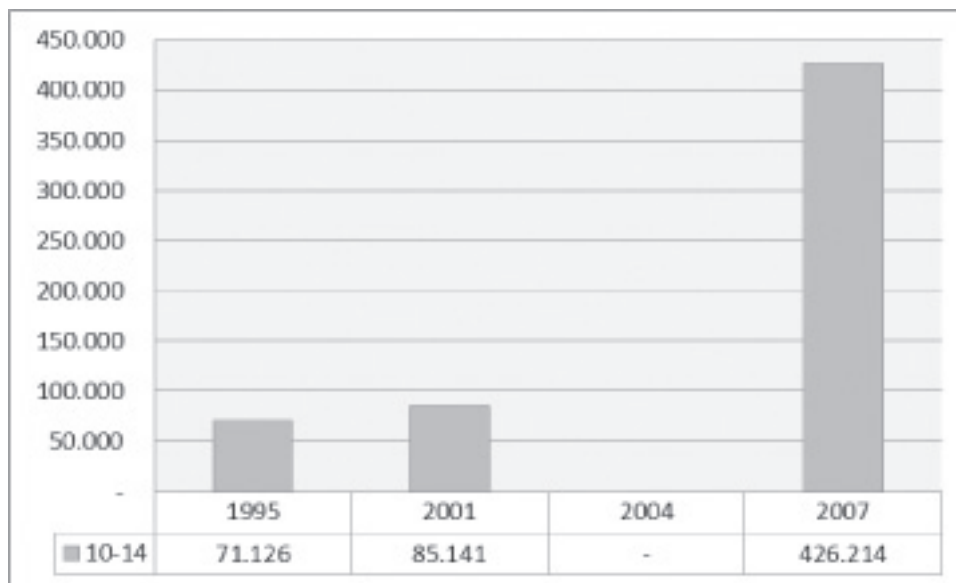
Pada tahun 2020 WHO (2003) memperkirakan bahwa penyakit yang berkaitan dengan tembakau akan menjadi masalah kesehatan utama terbesar. Penyakit-penyakit tersebut

menyebabkan sekitar 8,4 juta kematian setiap tahun. Secara global, tembakau merupakan penyebab sekitar 8,8% dari semua kematian pada tahun 2000 (WHO 2003), yang menunjukkan peningkatan kematian lebih dari satu juta dibandingkan kematian yang terjadi pada tahun 1990. Konsumsi tembakau membunuh satu orang setiap 10 detik (WHO 2002). Diperkirakan bahwa separuh kematian tersebut terjadi di Asia, diakibatkan tingginya peningkatan penggunaan tembakau. Kematian di Asia meningkat hampir empat kali lipat dari 1,1 juta pada tahun 1990 menjadi 4,2 pada tahun 2020. Untuk Indonesia, diperkirakan bahwa 4%-7,9% dari total beban penyakit pada tahun 1990 terjadi sebagai akibat penggunaan tembakau.

Peningkatan prevalensi pada perokok remaja juga sangat mengkhawatirkan. Data tahun 1995 – 2007 menunjukkan perokok remaja usia 15 – 19 tahun meningkat lebih dari 2 kali lipat dari 7% tahun 1995 menjadi 19% tahun 2010. Pada remaja laki-laki peningkatan terjadi dari 14% tahun 1995 menjadi



Grafik 3: Prevalensi perokok remaja menurut Susenas 1995, 2001, 2004 dan Riskesdas 2007



Grafik 4: Perokok usia 10 – 14 tahun Susenas 1995, 2001, 2004 dan Riskesdas 2007

37 % tahun 2010, meningkat 2 kali lipat. Sedangkan prevalensi perokok pada remaja perempuan adalah 0.3 % pada 1995 menjadi 1,6 % pada 2010, meningkat 5 kali lipat.

Dari data yang sama jumlah perokok anak (usia 10 – 14) meningkat 6 kali

lipat dari 71.126 orang pada tahun 1995 menjadi 426.214 orang pada tahun 2007. Prevalensi perokok pada masyarakat rentan dari tahun 2001-2007 juga mengalami kenaikan yang cukup signifikan dengan tingginya tingkat pertumbuhan penduduk.

TABEL 1: Prevalensi Perokok Dewasa Menurut Tingkat Pendidikan 2001-2007

Pendidikan	2001	2004	2007
Tidak Sekolah/tidak tamat SD	31.1	31.2	35.4
Tamat Perguruan Tinggi	25.2	29.7	27.2

TABEL 2: Prevalensi Perokok Dewasa Menurut Tingkat Pendapatan 2001-2007

Pendapatan	2001	2004	2007
K1 (termiskin)	30.0	33.9	35.6
K5 (terkaya)	29.6	32.8	31.5

Sumber: Susenas 2001, 2004 dan Riskesdas 2007

Pada tabel 1 di atas, jumlah perokok dewasa yang tidak sekolah atau tidak tamat Sekolah Dasar (SD) terus mengalami kenaikan dari tahun 2001-2007 yaitu 31.1 menjadi 35.4. Kenyataan ini juga sejalan dengan meningkatnya prevalensi perokok termiskin pada rentang tahun yang sama dari 30.0 menjadi 35.6. Data membuktikan bahwa masyarakat termiskin dan berpendidikan rendah adalah pengkonsumsi rokok terbesar di Indonesia.

C. Bahaya Asap Rokok Bagi "Perokok Pasif"

Selain menyebabkan kematian bagi penggunanya, konsumsi rokok juga merugikan kesehatan orang lain yang bukan perokok yang mengisap asapnya (perokok pasif). Asap Rokok Orang Lain atau sering disingkat sebagai AROL (SHS-*Secondhand Smoker*)

merupakan campuran antara asap dan partikel. Asap ini terdiri dari campuran mematikan yakni dari 7000 senyawa kimia. Termasuk pula di dalamnya ditemukan bahan yang ada di dalam produk-produk ini, seperti misalnya cat kuku (aseton), pembersih toilet (ammonia), racun tikus (sianida), pestisida (DDT) dan asap knalpot mobil (karbonmonoksida). Ratusan di antara senyawa tersebut adalah racun dan minimal 69 senyawa tersebut dapat menyebabkan kanker. AROL juga dapat mengandung partikel kecil yang disebut menjadi *Particulate matter* (PM_{2,5}) yang dapat dihirup dan masuk ke dalam paru-paru. Asap rokok memberikan kontribusi paling besar terhadap (PM_{2,5}) dalam polusi udara di dalam gedung. Dalam data Riskesdas 2010 perokok pasif perempuan sebanyak 62 juta, dan laki-laki sebanyak 30 juta sehingga terdapat ada 92 juta perokok pasif di Indonesia. Dan sebanyak 11,4

juta anak usia 0-4 tahun terpapar asap rokok. Sedangkan pada data GATS 2011 menunjukkan jumlah perokok pasif sebanyak 133,3 juta terpapar asap rokok di rumah.

AROL/SHS atau lebih umum dikenal dengan perokok pasif diperkirakan dapat menyebabkan 600.000 kematian dini setiap tahunnya di dunia. Korban kematian tersebut dirasakan oleh perokok pasif di mana 31% korbannya adalah anak-anak dan 64% korban lainnya adalah perempuan (WHO, 2009). Di Indonesia, hampir 85% rumah tangga terpapar dari asap rokok (Depkes, 2007). Estimasi perhitungannya adalah delapan perokok meninggal karena perokok aktif dan satu perokok pasif meninggal karena terpapar asap rokok orang lain. Berdasarkan perhitungannya rasio ini, maka sedikitnya 25.000 kematian dikarenakan paparan asap rokok orang lain.

Dewasa ini diperkirakan satu dari dua perokok jangka panjang akan meninggal dunia. Faktor utama dalam memperkirakan besarnya beban penyakit antara penggunaan tembakau dan terjadinya penyakit kronik adalah lamanya penggunaan rokok. Terdapat selang 20-25 tahun di antara dimulainya waktu kebiasaan merokok dan mulai timbulnya penyakit, seperti kanker paru. Bila lamanya penggunaan rokok menjadi dua kali, insiden kanker paru meningkat sebanyak dua puluh kali (Stanley K:1993). Beberapa jenis

penyakit yang di akibatkan oleh tembakau, antara lain adalah kanker paru. Kanker paru telah menjadi penyebab utama kematian yang dapat dicegah di dunia (Albert and Samet, 2003). Pada populasi yang dicirikan oleh perilaku merokok yang sangat luas, dapat menyebabkan 90% kasus kanker paru pada laki-laki dan 70% kasus pada wanita, dengan tingkat kematian melebihi 85%. Suryanto (1989) menemukan bahwa risiko kanker paru 7,8 kali lebih besar pada perokok aktif dibandingkan dengan bukan perokok.

Penyakit Paru Obstruksi Kronik (PPOK). Sekitar 56-80% dari semua penyakit pernapasan kronik disebabkan oleh tembakau, termasuk bronchitis kronik dan emfisema. Karena bronchitis dikaitkan dengan kesakitan jangka panjang, konsekuensinya adalah beban biaya tinggi pada sistem kesehatan dalam jangka panjang. Penyakit Jantung dan Pembuluh Darah (CVD). Secara global, tembakau bertanggung jawab untuk 22% seluruh penyakit jantung dan pembuluh darah. Tembakau juga dihubungkan, dengan kejadian arteriosclerosis, hipertensi dan gangguan pembuluh darah otak.

Dari informasi di atas, maka upaya pengendalian penggunaan tembakau sangat diperlukan guna menurunkan jumlah perokok dan mencegah masyarakat dari kecanduan kebiasaan merokok, sehingga mereka terhindar dari penyakit-penyakit yang sangat membahayakan. Pengendalian

tembakau juga merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban negara dalam melindungi kesehatan warga negara untuk mendapatkan standar kesehatan yang dapat dijangkau.³ Untuk menjamin terpenuhinya standar kesehatan tertinggi yang dapat dijangkau ini, maka negara dapat membentuk kebijakan-kebijakan kesehatan atau melaksanakan program-program yang dibentuk oleh WHO, atau mengadopsi instrumen-instrumen hukum baik di tingkat internasional maupun regional.⁴

C. Konsumsi Rokok dan Potensi “Pemiskinan” Masyarakat

Konsumsi rokok berpengaruh terhadap kesejahteraan dan beban ekonomi keluarga. Penelitian Semba dkk tahun 2008 yang dilaksanakan di daerah perkotaan terhadap 438.336 keluarga

Sedangkan 29.4% anak dalam keluarga tersebut memiliki berat badan di bawah rata-rata dan 31.4% di antaranya mengalami masalah pertumbuhan. Penelitian ini pun menemukan bahwa diarea perkotaan tingkat kematian bayi mencapai 11.7% dan 13.9% untuk balita. Sementara di daerah pedesaan tingkat kematian bayi lebih tinggi yaitu 23.8% untuk bayi dan balita 24.5% (Semba, Pee, Sun, Best, Sari,& Bloem, 2008).

Penelitian lain dari LDFEUI dari data BPS tahun 2009 mengkonfirmasi hal yang sama. Penelitian tersebut menyatakan bahwa 7 dari 10 (68 %) rumah tangga di Indonesia memiliki pengeluaran untuk membeli rokok. Bahkan di kelompok rumah tangga termiskin sekalipun 6 dari 10 (57 %) rumah tangga memiliki pengeluaran untuk rokok.

TABEL 3: Pengeluaran untuk Rokok di Rumah Tangga Indonesia (LDFEUI, 2009)

Kelompok Pendapatan	RT Tanpa Pengeluaran Rokok	RT yang memiliki pengeluaran untuk Rokok	Total
Termiskin Q1	42,9%	57,1%	100%
Q2	28,3%	71,7%	100%
Q3	26,3%	73,7%	100%
Q4	27,5%	72,5%	100%
Terkaya Q5	34,3%	65,7%	100%
	31,6%	68,4%	100%

menemukan bahwa 73.7% orang tua keluarga tersebut adalah perokok.

Dari penelitian yang sama menunjukkan bahwa pengeluaran untuk rokok menempati urutan kedua setelah makanan pokok di rumah tangga perokok termiskin. Pengeluaran untuk rokok hanya kalah dari

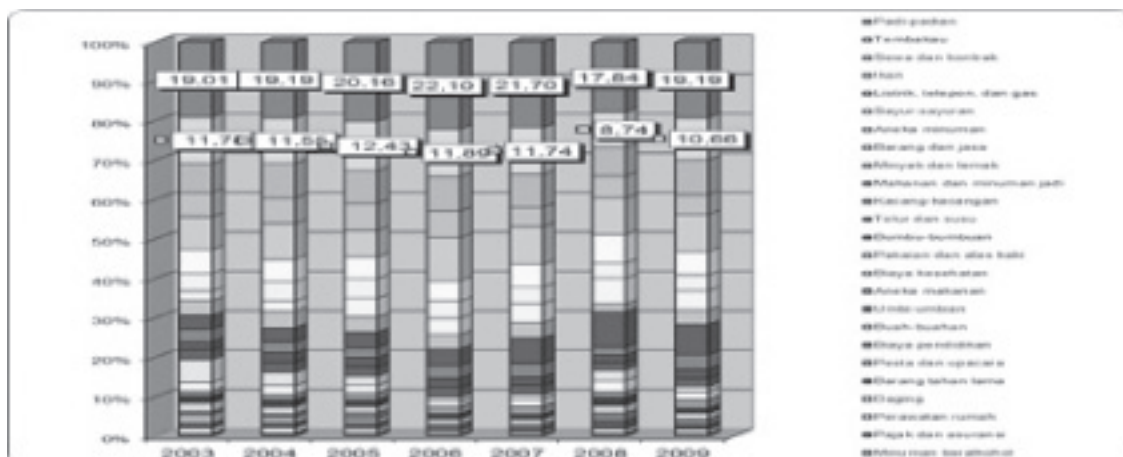
3 Komentar Umum no. 14 ICESCR tentang Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang dapat dijangkau hal 130
 4 Komentar Umum no. 14 ICESCR tentang Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang dapat dijangkau hal 130

pengeluaran untuk makanan pokok dan mengalahkan 23 jenis pengeluaran lainnya. Data ini menunjukkan bahwa rumah tangga lebih memprioritaskan pengeluaran untuk rokok daripada pengeluaran untuk kebutuhan lain. Data BPS tahun 2009 menunjukkan pengeluaran untuk rokok pada Rumah Tangga Perokok Termiskin 11 X Pengeluaran untuk daging, 7 X pengeluaran untuk buah-buahan, 6X pengeluaran untuk pendidikan, 5X pengeluaran untuk susu telur, 5X Pengeluaran untuk kesehatan dan 2 X dari pengeluaran untuk ikan.

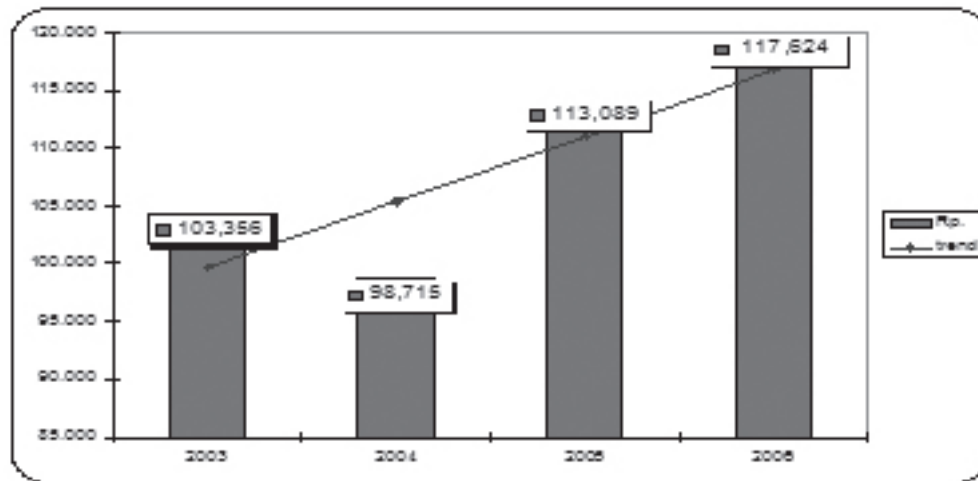
Konsekuensi tingginya konsumsi rokok di rumah tangga adalah hilangnya kesempatan akibat konsumsi rokok. Pengeluaran yang semestinya bisa digunakan untuk pengeluaran lain yang lebih bermanfaat akhirnya habis untuk konsumsi rokok. Lebih dari 12 juta keluarga miskin membelanjakan Rp.52.000 perbulan untuk membeli rokok, yang berarti dalam setahun

sekitar Rp. 624.000 dikeluarkan untuk belanja rokok. Hal ini sama dengan setengah dari jumlah BLT dalam setahun. Dengan demikian berbagai upaya penanggulangan kemiskinan dan pencapai target *Millenium Development Goals* (MDGs) yang dilaksanakan di Indonesia sulit tercapai karena tingginya konsumsi rokok (Survey sosial Ekonomi Nasional 2006).

Pada tahun 2007 menurut survey nasional 2007, pengeluaran rumah tangga untuk rokok meningkat mencapai Rp. 136.534. (sumber: Susenas 2003-2007). Penggunaan tembakau menghambat pengentasan kemiskinan, yang berdampak pada kesehatan orang perorangan, kesejahteraan rumah tangga dan perekonomian negara. Di seluruh penjuru dunia, penggunaan tembakau jumlahnya tertinggi di kalangan rakyat miskin. Pada tahun 2020, 7 dari setiap 10 orang yang meninggal akibat merokok berasal dari negara berpenghasilan rendah atau menengah.



Grafik 5: Proporsi Pengeluaran Rumah Tangga Keluarga Miskin, data BPS



Grafik 6: Rata-rata pengeluaran rumah tangga untuk rokok tahun 2003-2006

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Balitbangkes Kementerian Kesehatan RI pada tahun 2010 didapatkan kematian akibat penyakit yang terkait tembakau sebesar 190.260 jiwa yang merupakan 12,7% dari total kematian pada tahun yang sama. Total tahun produktif yang hilang karena tembakau yang disebabkan oleh kematian prematur, kesakitan dan disabilitas sebesar 3.533.000 tahun. Jadi kehilangan secara makro ekonomi tahun 2010 dengan perhitungan pendapatan perkapita 3465 USD mencapai 12,24 miliar USD atau 105,3 Triliun. Total biaya rawat inap rumah sakit karena penyakit yang terkait tembakau mencapai 1,85 Triliun rupiah (0,21 miliar USD). Sedangkan untuk rawat jalan mencapai 0,26 Triliun rupiah (0,03 miliar USD).

Dari penelitian yang sama, biaya pembelian rokok dengan asumsi 10 batang perkapita perhari maka biaya

yang dikeluarkan untuk membeli rokok sebesar 138 Triliun rupiah (116 miliar USD) sehingga total kerugian ekonomi pada tahun 2010 sebesar 245,41 Triliun rupiah (28,52 miliar USD) yang lebih tinggi daripada pendapatan cukai yang diperoleh oleh pemerintah yaitu sebesar 55 Triliun rupiah (6,16 miliar USD).

E. BEBERAPA KENDALA DALAM PRAKSI PENGENDALIAN TEMBAKAU DI INDONESIA

Meskipun secara teoritis dan empiris, bahaya rokok telah menjadi kemafhuman bersama yang telah cukup tersosialisasi di berbagai kalangan, kenyataannya permasalahan yang ditimbulkan oleh rokok tidak berhenti sampai di sini. Pergulatan mengenai upaya pengendalian tembakau sebagai bentuk pemenuhan dan perlindungan negara terhadap hak atas kesehatan warga-nya, harus berhadapan dengan

industri besar yang berada di balik "sukses" konsumsi rokok di Indonesia.

Sampai dengan hari ini, Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) belum juga diakses oleh Pemerintah RI. Meskipun, pada saat pembuatan rancangan FCTC sampai dengan jadinya, delegasi Indonesia ketika itu mengambil peran aktif dan strategis. Namun karena tarik ulur yang berkepanjangan dan menjadi begitu sarat muatan politis, membuat FCTC belum juga diakses.

Adapun beberapa hal yang turut memberikan andil bagi lambatnya Pemerintah RI dalam mengambil keputusan strategis pengendalian tembakau, di antaranya:

1. Komitmen Politik

Walau ancaman penyakit akibat merokok sudah diketahui oleh khalayak umum dan bahkan para pemangku kebijakan, tetapi perlindungan kepada masyarakat tidak dapat diberikan secara maksimal. Penjaminan kesehatan dan perlindungan warga negara dari bahaya asap rokok belum dapat diberikan oleh negara melalui hukum yang komprehensif mengatur masalah kawasan tanpa rokok dan pembatasan konsumsi rokok. Instrumen hukum lokal atau tingkat nasional menjadi dasar untuk pengendalian konsumsi rokok yang disebutkan dalam berbagai Undang-Undang dari mulai UUD 1945, UU Perlindungan HAM, UU Kesehatan, UU Perlindungan Anak. Dasar hukum di atas dikembangkan

menjadi regulasi nasional ataupun lokal, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Bersama, di tingkat lokal seperti Peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan walikota/bupati. Regulasi nasional ataupun lokal dinilai sangat lemah karena masih tingginya tingkat konsumsi rokok dan semakin rendahnya usia inisiasi merokok.

Landasan hukum di atas tidak cukup kuat dan memberikan jaminan perlindungan kesehatan warga negara Indonesia. Banyaknya negara lain yang telah berhasil menekan tingkat konsumsi rokok dengan meratifikasi hukum internasional khusus untuk pengendalian jumlah konsumsi tembakau, yaitu FCTC. FCTC atau *Framework Convention on Tobacco Control* sering disebut sebagai kerangka konvensi pengendalian tembakau telah membuktikan keberhasilannya dalam menekan jumlah konsumsi rokok di berbagai negara. FCTC ini telah diratifikasi oleh 175 Negara dan hanya 11 Negara yang belum meratifikasi FCTC, Indonesia menjadi salah satunya. Salah satu contoh negara tetangga yang telah meratifikasi FCTC, Thailand, berhasil melaksanakan *Article 11* yang tertera di FCTC dengan memberikan gambar dampak rokok bagi kesehatan sebesar 50% di bungkus rokok pada tahun 2006. Hal ini meningkatkan kesadaran perokok terhadap bahaya rokok dan meningkatkan keinginan mereka untuk berhenti merokok.

Indonesia yang tidak meratifikasi FCTC mengalami kerugian yang cukup

besar. Sistem hukum nasional yang lemah dalam pengendalian tembakau mendorong tingkat konsumsi rokok yang terus meningkat dan tidak adanya perlindungan terhadap anak-anak dan perempuan dari bahaya asap rokok. Lemahnya sistem hukum nasional merupakan salah satu bukti bahwa komitmen politik dan pemerintah secara keseluruhan sangat rendah. Pemerintahan secara keseluruhan tidak menyadari bahwa rokok merupakan ancaman bagi warga negara.

2. Intervensi Industri

Lemahnya regulasi nasional karena lemahnya komitmen politik dan pemerintahan. Lemahnya komitmen politik dan pemerintah dikarenakan adanya intervensi industri di dalamnya. Hal ini dibuktikan dengan adanya indikasi kuat pada kebijakan publik, mulai dari proses penyusunan sampai dengan implementasi kebijakan publik itu sendiri. Intervensi industri kasus yang sedang terjadi di Indonesia adalah kasus pengesahan RPP Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan yang merupakan turunan dari UU No 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Pengesahan RPP tersebut terganjal dengan intervensi industri yang mengatasnamakan petani tembakau, apabila RPP ini disahkan akan mengakibatkan kesengsaraan bagi petani tembakau. Ironisnya, di dalam RPP, secara langsung dan

di Indonesia dilaksanakan dengan 3D, yaitu *delay*, *dilute* dan *delete*.

Salah satu bukti yang telah dilakukan industri dalam mengintervensi kebijakan publik dalam perlindungan dan penjaminan kesehatan warga negara adalah menghilangkan ayat dalam UU Kesehatan No.36 Tahun 2009 (*delete*). Intervensi industri dalam menghilangkan ayat 2 dan 3 pada pasal 113 mengenai tembakau mengandung zat adiktif menjadi salah satu bukti kuat. Selain itu, proses hukum dalam penghilangan ayat saat pengesahan tidak berjalan dengan lancar. Masih banyaknya terdakwa hukum yang menjadi oknum penghilangan ayat di pemerintahan masih bebas melakukan berbagai aktivitas di departemen pemerintah.

Kuatnya industri menyebabkan banyaknya kebijakan publik yang bertujuan untuk melindungi warga negara diintervensi sehingga tidak segera disahkan (*delay*). Salah satu tidak langsung tidak bertujuan untuk melarang petani menanam tembakau. Petani tembakau ditunggangi oleh beberapa lembaga yang mengaku sebagai lembaga peduli terhadap nasib petani tembakau memberikan informasi yang tidak benar kepada petani tembakau sehingga protes keras petani tembakau dilayangkan kepada pemerintahan. Selain itu, intervensi industri disempurnakan dengan masuknya ke ranah pemerintahan, di mana beberapa departemen telah berusaha menggagalkan atau

menunda pengesahan RPP ini. Di lain pihak, beberapa pihak baik dari beberapa pemerintahan, perguruan tinggi maupun masyarakat mendorong pengesahan RPP sebagai perlindungan dan penjaminan kesehatan bagi warga negara. Intervensi industri yang sering diberikan saat proses pengesahan hukum untuk meningkatkan taraf kesehatan warga negara adalah argumentasi mengenai penyengsaraan petani tembakau dan buruh linting rokok, serta penilaian adanya intervensi asing dalam penyusunan *legal drafting*.

Salah satu produk perlindungan perokok pasif dalam hukum lokal atau daerah, yaitu Kawasan Tanpa Rokok, juga mengalami intervensi industri. Produk hukum berupa Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri No. 188/MENKES/PB/I/2011 dan No. 7 Tahun 2011 mengenai Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok juga ditemukan indikasi intervensi industri rokok dalam "melencengkan" pelaksanaan KTR itu sendiri. CSR atau sering dikenal sebagai *Corporate Sosial Responsible* memberikan dalih sebagai pendanaan pembuatan Kawasan Merokok, tetapi "melenceng" dari regulasi yang ada, yaitu pendirian Ruang Merokok di dalam gedung. Hal ini merupakan salah satu contoh intervensi industri rokok, *dilute* (melemahkan), sehingga regulasi pemerintah dilemahkan dan dibelokkan.

Karena kekurangfahaman maupun karena keterbatasan sumber

dana, penelitian terhadap dampak tembakau masih sangat terbatas. Beberapa lembaga pendidikan tinggi bahkan menjalin kerja sama dengan industri rokok melalui sponsorship, sehingga mengurangi kesadaran untuk mengadakan penelitian serta mengembangkan sikap kritis terhadap dampak tembakau.

Tarik menarik Kepentingan Kesehatan Masyarakat dan Ekonomi Perlindungan kesehatan masyarakat dari bahaya asap rokok sering dihadapkan dengan perlindungan industri rokok dan petani tembakau. Pengendalian tembakau selalu dikaitkan dengan pendapatan negara dari cukai, serta secara tidak tepat juga dikaitkan dengan nasib petani tembakau dan pekerja yang tergantung pada mata rantai perdagangan tembakau. Berlarut-larutnya pengesahan RPP pengendalian produk tembakau yang selalu ditentang oleh industri dan kelompok yang mengatasnamakan petani tembakau adalah bukti nyata dari kontroversi ini. Padahal kerugian yang ditimbulkan oleh kebiasaan merokok jauh lebih besar daripada pendapatan dari cukai tembakau. Pada tahun 2010 cukai rokok mencapai 62 Triliun, namun pada saat yang bersamaan biaya kesehatan yang dikeluarkan oleh masyarakat akibat penyakit terkait rokok mencapai 180 Triliun.

3. Mitos Sosial, Ekonomi, Budaya, dan, Kesehatan

Efek rokok pada saat rokok dihisap,

dapat dirasakan di mana nikotin memasuki otak, yaitu *Nicotinic cholinergic receptors (nAChRs)* diaktifkan dan melepaskan dopamine. Dopamine ini akan menstimulasi rasa nikmat dan senang. Dampak rokok tidak secara langsung berdampak pada kesehatan. Hal ini yang membuat rokok menjadi tidak memiliki *sense of urgency* karena dampak yang terlihat tidak seperti apabila penyakit lainnya, misalnya malaria ataupun TB, yang langsung terlihat efeknya setelah terjangkit penyakit tersebut. Berdasarkan penelitian dari WHO pada tahun 2011, kebiasaan mengkonsumsi rokok telah memicu meningkatnya penyakit tidak menular dan negara berkembang menyumbang 80% dari total kematian secara global. Lebih lanjut, WHO melaporkan 29% kematian akibat penyakit tidak menular ada di usia produktif di bawah 60 tahun. Akan tetapi, dikarenakan efek atau dampak dari kebiasaan mengkonsumsi rokok membutuhkan waktu yang lama dan tidak langsung terlihat, maka *sense of urgency* dari dampak rokok ini dinilai rendah.

Lebih dari itu, "kretek" yang merupakan salah satu bahan olahan tembakau, yang juga merupakan rokok, dianggap sebagai produk budaya oleh beberapa lembaga atau asosiasi di Indonesia. *Sense of urgency* yang rendah ini mengakibatkan bahwa rokok dianggap menjadi produk yang tidak berbahaya dan bahkan menjadi produk unggulan dan budaya atau

dikenal sebagai "*national heritage*" untuk Indonesia. Beberapa pendapat yang salah oleh asosiasi atau lembaga penikmat kretek menyatakan bahwa dengan membeli rokok akan meningkatkan pendapatan negara. Berdasarkan penelitian dari Kossen yang dilaksanakan tahun 2008, pendapatan cukai pada tahun tersebut mencapai Rp 45 triliun, tetapi total beban ekonomi akibat konsumsi rokok dapat mencapai lebih besar dari 6 kali lipat, yaitu Rp 338.25 triliun. Kerugian yang dialami oleh Indonesia pada tahun tersebut terhitung dari :

- Total kerugian ekonomi akibat kematian prematur, mortalitas dan disabilitas = Rp. 1166.5 triliun
- Biaya untuk belanja rokok = Rp. 153.25 triliun
- Biaya untuk perawatan medis = Rp. 18.5 triliun

Kerugian ini tidak pernah dilihat oleh negara maupun masyarakat. Bahkan, sebagian besar biaya kesehatan akibat rokok ditanggung oleh masing-masing warga negara. Hal ini menjadi permasalahan yang berkepanjangan karena rokok sebagai gaya hidup diangkat menjadi *national heritage* oleh kelompok masyarakat tertentu sehingga mengakibatkan tingkat konsumsi rokok meningkat, dan biaya kesehatan secara tidak langsung juga meningkat secara drastis.

Banyak pula yang beranggapan bahwa merokok adalah Hak Asasi Manusia. Salah kaprah semacam ini menimbulkan hal-hal yang kurang

baik di tengah masyarakat. Hak Asasi Manusia adalah relasi warga negara dengan pemerintah, di mana pemerintah harus memberikan perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia. Adapun hak-hak asasi tergabung dalam hak sipil politik dan hak ekonomi, sosial dan budaya. Penjelasan lebih lengkapnya diatur dalam Kovenan Sipil Politik dan Kovenan Ekonomi, Sosial dan Budaya. Sementara, merokok bukanlah salah satu bagian dari hak baik hak sipil politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya. Jadi, merokok sama sekali bukanlah Hak Asasi Manusia. Ini adalah pilihan saja bagi setiap orang. Namun, meskipun sebuah pilihan, ada konsekuensi lain yang harus dilakukan, yakni menghormati orang lain agar tidak terkena dampak (asap rokok) si perokok ini. Dalam hal ini, negara selaku pemilik otoritas kebijakan dan hukum, wajib memberikan perlindungan dan pemenuhan hak atas kesehatan dan lingkungan yang sehat, kepada tiap warga negara, termasuk bebas dari asap rokok ini. Untuk itu kebijakan seperti Kawasan Tanpa Rokok dilakukan. Tidak cukup sampai di situ, perlu dilakukan upaya-upaya strategis lain untuk memberikan pembatasan penggunaan tembakau (kretek) ini hingga tidak memberikan dampak buruk yang lebih besar lagi, utamanya bagi anak-anak dan perempuan.

4. Lemahnya Pemahaman, Kesadaran dan Keberdayaan Masyarakat

Pengendalian konsumsi tembakau di Indonesia mengalami kesulitan karena

kurangnya komitmen pemangku kebijakan, intervensi industri yang mengakibatkan mitos-mitos yang tidak benar mengenai rokok dalam sisi sosial, ekonomi, budaya dan kesehatan. Selain itu, lemahnya pemahaman dan kesadaran masyarakat menurunkan tingkat keberdayaan masyarakat terhadap bahaya rokok. Selama ini pemerintah telah melahirkan banyak regulasi untuk melindungi dan menjamin kesehatan warga negaranya, akan tetapi regulasi tidak dapat ditegakkan apabila masyarakat belum memahami dan menyadari akan bahaya rokok. Terlebih lagi, intervensi industri yang selalu mematahkan dan “melencengkan” fakta-fakta yang ada sehingga masyarakat secara umum tidak dapat memahami secara benar bahaya rokok bagi kesehatan keluarga.

Perlunya pemaparan informasi yang benar kepada semua segmen masyarakat umum dapat meningkatkan kesadaran untuk melindungi kesehatan di tingkat yang paling kecil, yaitu keluarga. Dengan adanya kesadaran bahaya rokok untuk kesehatan keluarganya, masyarakat dapat diberdayakan melalui program-program pengendalian konsumsi rokok. Akan tetapi, permasalahan yang sekarang terjadi adalah sebagian masyarakat masih belum bisa diberdayakan untuk dapat melakukan pengendalian rokok di lingkungannya karena masih lemahnya pemahaman dan kesadaran mengenai bahaya rokok bagi kesehatan.

Masyarakat beranggapan seolah merokok sekedar kebiasaan, dan tidak

menyadari ancaman yang ditimbulkan dari kebiasaan tersebut. Bahkan ada yang beranggapan bahwa bagi anak muda, merokok sekedar gaya. Yang mereka fahami hanyalah, bahwa rokok adalah satu produk legal. Mereka tak menyadari bahwa dibalik kata "sekedar gaya" tersebut tersembunyi ancaman bahaya racun tembakau dan berbagai dampak ikutannya di bidang moral, produktivitas, kesehatan dan sosial ekonomi lain. Bahaya racun tembakau tidak hanya berdampak oleh perokoknya itu sendiri, tetapi juga mengancam kesehatan orang lain di sekitarnya yang menghisap AROL. Bahwa rokok dikenakan cukai mengisyaratkan, bahwa rokok adalah produk legal yang tidak normal.

Permasalahan berupa lemahnya kesadaran dan pemahaman bahaya rokok pada masyarakat diakibatkan karena kurangnya sosialisasi bahaya rokok terhadap kesehatan. Lembaga atau gerakan pengendalian tembakau di Indonesia terhitung sangat banyak, akan tetapi, lembaga atau gerakan ini belum tersistematis antar satu lembaga dengan lembaga lainnya. Hal ini menyebabkan sistem gerakan menjadi sporadis dan program pengendalian konsumsi tembakau di Indonesia kurang menyeluruh. Beberapa sistem gerakan masuk ke dalam ranah pembentukan regulasi, akan tetapi sistem gerakan dalam promosi dan pemberdayaan masyarakat menjadi sangat kurang. Ketimpangan atau kesenjangan ini memunculkan kelemahan-kelemahan

dalam memperkuat program pengendalian konsumsi produk tembakau di Indonesia.

5. Keterbatasan penelitian lokal terhadap berbagai dampak rokok terhadap kehidupan berbagai segmen warga masyarakat.

Kebanyakan hasil penelitian tentang berbagai dampak tembakau masih lebih banyak hasil penelitian di luar negeri. Penelitian mengenai misalnya dampak asap rokok orang lain (AROL), dampak rokok terhadap wanita dan remaja atau balita, kehidupan petani tembakau yang selalu dijadikan garda depan industri rokok dan sebagainya belum banyak dilakukan.

F. PENGENDALIAN TEMBAKAU SEBAGAI PERWUJUDAN KEWAJIBAN Negara DALAM PERLINDUNGAN HAK ATAS KESEHATAN DAN LINGKUNGAN YANG SEHAT

f.1. Landasan Normatif

Ketentuan hukum dalam Perundang-undangan Indonesia yakni dalam Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa 'perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah'.⁵ Dengan demikian, hukum nasional Indonesia menempatkan negara sebagai

5 Pasal 8 Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

penanggung jawab utama pelaksanaan hak asasi manusia.

Hukum internasional Hak Asasi Manusia juga menempatkan negara dalam hal ini, pemerintah sebagai penanggung jawab utama hak asasi manusia. Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan dalam Pasal 2 Bersama dari kedua Kovenan tersebut kewajiban Negara Pihak untuk melaksanakan ketentuan yang ada dalam Kovenan di wilayah mereka.⁶

Indonesia telah mengesahkan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Hak Politik melalui UU No. 12 Tahun 2005. Dengan demikian, Indonesia terikat secara hukum dengan ketentuan Kovenan tersebut. Secara khusus Pasal 2(1) Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik menyatakan bahwa Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua individu yang berada di dalam wilayahnya dan berada di bawah yurisdiksinya, tanpa pembedaan jenis apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, hak milik, status kelahiran atau status lainnya.

Pasal 2(1) tersebut menegaskan adanya dua jenis kewajiban negara dalam hak sipil dan politik, yaitu kewajiban untuk menghormati (*to*

respect) dan kewajiban untuk menjamin (*to ensure*). Kewajiban menghormati (*to respect*) berarti bahwa negara harus menahan diri (*refrain*) untuk membatasi pelaksanaan hak dalam hal pembatasan hak tersebut dinyatakan secara jelas tidak diperbolehkan.⁷ Dengan demikian, kewajiban ini bersifat negatif. Dalam hal ketentuan tertentu mengenai hak terkait, maka diperbolehkan adanya pembatasan. Namun negara harus memperlihatkan adanya kebutuhan untuk membatasi hak tersebut dan langkah pembatasan hanya dan hanya diperbolehkan apabila bersifat proporsional dan sesuai dengan tujuan yang sah (*legitimate*). Pembatasan terhadap hak juga tidak boleh diberlakukan apabila akan mengurangi inti dari hak yang dilindungi Kovenan.⁸

Sementara itu, kewajiban untuk menjamin (*to ensure*) adalah kewajiban yang bersifat positif (*positive duty*) yang mengandung dua jenis kewajiban yaitu kewajiban untuk melindungi (*to protect*) dan kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*). Kewajiban untuk melindungi (*to protect*) adalah kewajiban negara untuk melindungi termasuk melindungi hak dari intervensi pelaku non-negara (*private interference*). Dalam hal ini termasuk pula kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah yang

6 Lihat Kovenan Internasional Hak-hak ekonomi, sosial dan Budaya, dan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik.

7 Nowak, hal. 37. Lihat pula Laporan Komnas HAM mengenai Perda Tibum.

8 CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, General Comment No. 31 [80] Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.En?Opendocument), diakses pada 23 Oktober 2008, paragraph 6.

perlu -apabila langkah lain dianggap tidak memadai- misalnya melakukan kriminalisasi atas beberapa tindakan yang dianggap dapat mengancam pelaksanaan hak⁹. Dengan demikian, kewajiban negara juga mempunyai efek horizontal di mana negara harus mengambil langkah untuk melaksanakan *due diligence* untuk mencegah, menghukum, menyelidiki dan memulihkan kerusakan (*harm*) yang disebabkan oleh orang atau pun entitas swasta.¹⁰

Sementara itu, kewajiban untuk memenuhi lebih jauh mengandung dua jenis kewajiban pula yaitu untuk memudahkan (*facilitate*) dinikmatinya hak yang ada dalam Kovenan serta kewajiban untuk menyediakan (*provide*) berbagai pelayanan yang dibutuhkan.¹¹

f.2. Pembatasan Hak dan Perlindungan Hak Atas Kesehatan dan Hak Atas Lingkungan yang Sehat

Pasal 28 I UUD 1945 menyatakan 'Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat

dikurangi dalam keadaan apapun'.

¹² Dengan demikian, hak beragama merupakan salah satu hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Menurut Konstitusi Indonesia, hak beragama merupakan *non-derogable right*. Bahwa hak beragama dan berkeyakinan merupakan *non-derogable rights* juga ditegaskan dalam Pasal 4 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal tersebut menyatakan: Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.¹³

Pasal 28 J (2) Konstitusi Indonesia menyatakan bahwa "dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis". Dengan

⁹ Nowak, hal. 37-39. CCPR GC, paragraph 8. Lihat pula Laporan Kajian Komnas HAM tentang Perda Tibum

¹⁰ ICCPR, GC 31, Para 8.

¹¹ Nowak, hal. 37-39. CCPR GC, paragraph 8. Lihat pula Laporan Kajian Komnas HAM tentang Perda Tibum.

¹² Lihat Pasal 28 I, UUD 1945, Amendemen II, 2000.

¹³ Lihat Pasal 4 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

demikian kebebasan mengekspresikan agama dan keyakinan seseorang atau kelompok orang dihadapan publik yang dapat dibatasi melalui prinsip-prinsip tertentu inilah yang merupakan kategori hak eksternum.

Dalam hukum internasional, dianut ketentuan bahwa pada dasarnya tidak boleh adanya pengurangan hak, kecuali atas kondisi tertentu. Hal ini tercantum dalam Pasal 5 Bersama Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik Pasal tersebut menyatakan:¹⁴ Tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberikan secara langsung kepada suatu negara, kelompok atau perseorangan hak untuk melakukan kegiatan atau tindak apa pun yang bertujuan untuk menghancurkan hak atau kebebasan yang diakui dalam Kovenan ini, atau untuk membatasi hak dan kebebasan itu lebih besar daripada yang ditentukan dalam Kovenan ini.

Tidak satupun pembatasan atau pengurangan atas hak-hak asasi manusia yang mendasar yang diakui atau berada di negara manapun berdasarkan kekuatan hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan, akan dapat diterima, dengan alasan bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak-hak tersebut, atau mengakuinya namun tidak sepenuhnya. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah adanya penyalahgunaan baik oleh negara atau penduduknya atas hak-hak apa pun

14 Lihat Pasal 5 ICCPR. Lihat juga Laporan Kajian Perda Tibum Komnas HAM, 11 Februari 2008.

yang ada dalam Kovenan. Pasal 5 (1) ini juga untuk menguatkan bahwa Kovenan tersebut haruslah didudukkan pada maksudnya serta untuk melindungi terhadap penafsiran yang salah terhadap ketentuan mana pun dari Kovenan yang digunakan untuk membenarkan adanya pengurangan hak mana pun yang diakui dalam Kovenan atau pembatasan hak mana pun pada tingkat yang lebih jauh daripada yang ditentukan oleh Kovenan.¹⁵

Pasal 18 ICCPR mengizinkan adanya pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya jika pembatasan tersebut diatur oleh ketentuan hukum dan diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak dan kebebasan mendasar orang lain. Komentar Umum No.22 selanjutnya menjelaskan bahwa dalam mengartikan ruang lingkup ketentuan pembatasan yang diizinkan, Negara-Negara Pihak harus memulai dari kebutuhan untuk melindungi hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk hak atas kesetaraan dan nondiskriminasi di bidang apa pun sebagaimana ditentukan di pasal 2, pasal 3, dan pasal 26 ICCPR.¹⁶

Komentar Umum No. 22 menjelaskan bahwa pembatasan yang diterapkan harus dijamin oleh hukum

15 Lockwood B.B., Jr, Finn, J., dan Jubinsky G., "Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions", dalam Human Rights Quarterly, Volume 7, hal. 36-37. Lihat juga Laporan Kajian Perda Tibum Komnas HAM, 11 Februari 2008.

16 Komentar Umum No. 22, para 8.

dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak yang dijamin di pasal 18. Komite mengamati bahwa ayat 3 pasal 18 harus diartikan secara tegas: pembatasan tidak dibolehkan berdasarkan hal-hal yang tidak dinyatakan dalam pasal tersebut, walaupun jika alasan tersebut diperkenankan sebagai pembatasan terhadap hak-hak lain yang dilindungi oleh Kovenan, seperti misalnya keamanan nasional. Pembatasan-pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang telah diatur serta harus berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan. Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif.¹⁷

G. Ketentuan Hukum Upaya Pemenuhan Hak Atas Kesehatan (Termasuk Di dalamnya Proteksi terhadap Asap Rokok)

g.1. Internasional

Di tingkat internasional, terdapat kurang lebih 15 perjanjian yang memiliki muatan isu hak atas kesehatan sebagai bagian dari hak asasi manusia, kemiskinan, pengembangan ekonomi, gender, lingkungan kerja yang aman, pertanian tembakau, reformasi lahan, dan hutang; kerawanan pangan; pekerja anak; kerusakan lingkungan hidup; dan

perilaku industri. Namun perjanjian-perjanjian tersebut tidak memiliki preseden dan pengaturan terhadap isu pengendalian tembakau. Bahkan pada perjanjian mengenai pemenuhan kesehatan masyarakat sekalipun tidak selalu pasti menghasilkan pelaksanaan ukuran-ukuran pengendalian tembakau yang efektif. Sebagai contoh adalah Organisasi Buruh Internasional (ILO) yang memiliki hampir 200 perjanjian internasional mengenai pekerja dan keamanan tempat kerja, tidak ada satu pun yang mensyaratkan tempat kerja yang bebas asap rokok.

Namun demikian ada beberapa lembaga PBB yang membuat beberapa rekomendasi yang menjadi perjanjian internasional. Sebagai contoh pada tahun 1992 Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (International Civil Aviation Organization) menginisiasi standar yang mendorong negara-negara anggota untuk membatasi perilaku merokok dalam seluruh perjalanan udara yang kemudian berlanjut dengan mengadopsi resolusi yang mendesak negara-negara tersebut dan maskapai-maskapai penerbangan untuk melarang merokok di dalam seluruh penerbangan.

Beberapa perjanjian internasional memberikan landasan pentingnya pengendalian tembakau sebagai instrumen perlindungan Hak Asasi Manusia khususnya Hak Kesehatan. Deklarasi Umum HAM pasal 25

¹⁷ Komentar Umum No. 22, para 8.

TABEL 4: Perjanjian dan Kesepakatan Internasional yang terkait dengan Pengendalian Tembakau (Tobacco Atlas 2010).

No	Tahun	Perjanjian Internasional	Pasal yang terkait pengendalian tembakau
1.	1948	Deklarasi UN Universal pada Hak Asasi Manusia	Pasal 25: Setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan kehidupan untuk hidup layak dan sehat untuk dirinya dan termasuk keluarga.
2.	1957	Perjanjian Roma	Masyarakat Eropa diberikan mandat untuk mendapatkan derajat perlindungan kesehatan masyarakat yang tinggi.
3.	1959	Konvensi UN untuk Hak Anak	Mempertahankan hak sehat untuk anak-anak.
4.	1966	Perjanjian Internasional untuk Ekonomi, Sosial dan Hak Budaya	Referensi memiliki hak untuk situasi kerja yang aman dan sehat.
5.	1966	Perjanjian Internasional pada Hak Sipil dan Politik (ICCPR)	Pasal 19: Mempertahankan pembatasan kebebasan berbicara dalam hal kesehatan publik.
6.	1979	Konvensi untuk Menghilangkan Diskriminasi Perempuan (CEDAW)	Pasal 11: Mempertahankan hak kesehatan untuk perempuan, termasuk hak dalam perlindungan kesehatan dan keamanan saat bekerja.
7.	1995	World Trade Organization (WTO)	Pembukaan: Diganti dengan Kesepakatan Umum 1947 pada Tarif dan Perdagangan (GATT). Secara umum, liberalisasi perdagangan, tanpa perlindungan, dapat meningkatkan penggunaan tembakau di negara berpendapatan rendah dan menengah.
8.	1995	Perjanjian WTO terhadap Perdagangan yang berhubungan dengan Aspek Intellectual Property Rights (TRIPS)	Memperbolehkan anggota WTO dapat mengadopsi program yang dibutuhkan untuk melindungi kesehatan masyarakat
9.	1995	Perjanjian WTO pada Hambatan teknis pada Perdagangan (Perjanjian TBT)	Memperbolehkan anggota WTO untuk memastikan bahwa semua peraturan teknis tidak lebih dari perdagangan terbatas yang diperlukan untuk mendapatkan tujuan yang sah seperti perlindungan kesehatan manusia.
10.	1995	WTO General Agreement on Trade and Services (GATS)	Menyatakan bahwa tidak akan ditafsirkan untuk melindungi dari adopsi atau penegakan tindakan yang dibutuhkan untuk melindungi manusia, hewan atau tanaman hidup atau kesehatan.
11.	1995	Perjanjian WTO pada Pertanian	Mencakup semua produk pertanian, termasuk tembakau, dan semua akses pasar, dukungan domestik dan subsidi ekspor.

12.	1995	Perjanjian WTO pada Subsidi dan pengukuran tandingan (SCM)	Digunakan untuk subsidi tembakau mentah dan memberikan anggota WTO alur untuk mencari menghilangkan subsidi atau memberikan tugas-tugas tandingan.
13.	2003	Norma-norma UN pada tanggung jawab ats perusahaan transnasional dan perusahaan bisnis lainnya yang berhubungan dengan Hak Asasi Manusia	Perusahaan transnasional dan bisnis lainnya tidak diperbolehkan untuk "memproduksi, mendistribusi, memasarkan atau mengiklankan produk yang berbahaya atau memiliki potensi yang berbahaya saat digunakan oleh konsumen"
14.	2005	WHO Kerangka Konvensi pada Pengendalian Tembakau (Framework Convention on Tobacco Control)	Perjanjian yang berisi sepenuhnya mengenai pengendalian tembakau.
15.	2011	Pertemuan UN Tingkat Tinggi pada Penyakit Tidak Menular (NCDs)	<ul style="list-style-type: none"> • Hanya 28 sesi khusus sejak 1945, dan sebelumnya ada satu sesi tentang kesehatan (AIDS). • 34 pemimpin dunia menghadiri pertemuan. • Persetujuan untuk menghadapi permasalahan besar dunia , NCDs, telah disetujui oleh semua anggota dunia. • Aliansi NCD terbentuk dari empat federasi yang menyatukan lebih dari 2.000 organisasi <p>Langkah selanjutnya:</p> <ul style="list-style-type: none"> • WHO, sebagai sekretariat, mempersiapkan langkah selanjutnya (termasuk rekomendasi untuk target global, merencanakan untuk melakukan aliansi dengan agen-agen UN, dsb) • Negara-negara untuk mengembangkan kebijakan NCD pada tahun 2013 • Masyarakat sipil mendukung dengan berbagai cara

menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak terhadap standar kehidupan yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarga. Penekanan terhadap hak kesehatan juga terdapat dalam perjanjian internasional terkait HAM yang lain seperti Perjanjian Roma, Konvensi PBB tentang Hak Anak, Konvensi Internasional untuk hak Ekosob, Konvensi Hak Sipil dan Politik dan konvensi penghapusan diskriminasi terhadap perempuan (selengkapnya lihat tabel).

Perjanjian internasional yang seluruhnya dicurahkan untuk pengan-

dalian tembakau adalah Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) yang mulai diberlakukan sejak tahun 2005. FCTC sudah diratifikasi oleh 175 negara anggota WHO yang meliputi 87,4 % penduduk dunia dalam 7 tahun. Sehingga sejauh ini FCTC merupakan perjanjian internasional yang paling cepat diadopsi oleh dunia internasional sepanjang sejarah PBB.

WHO memformulasikan praktik terbaik dari FCTC dalam paket MPOWER yang terdiri dari:

- MONITOR TOBACCO USE: memonitor penggunaan rokok
- PROTECT PEOPLE FROM TOBACCO SMOKE: melindungi masyarakat dari paparan asap rokok orang lain (kawasan tanpa rokok)
- OFFER HELP TO QUIT TOBACCO USE: membantu berhenti merokok
- WARN ABOUT THE DANGERS OF TOBACCO: Peringatan kesehatan bergambar dan iklan layanan tentang bahaya merokok
- ENFORCE BANS ON TOBACCO ADVERTISING, PROMOTION AND SPONSORSHIP : larangan iklan, sponsor dan promosi produk rokok
- RAISE TAX ON TOBACCO PRODUCT : Menaikkan harga jual rokok melalui kenaikan cukai

Saat ini telah dikembangkan Global Tobacco Surveillance System (GTSS) untuk meningkatkan kapasitas negara-negara di dunia dalam merancang, melaksanakan dan mengevaluasi intervensi dalam pengendalian tembakau dan juga memonitor poin-poin kunci dalam FCTC dan paket MPOWER.¹⁸ GTSS juga untuk memonitor perkembangan konsumsi tembakau dan mengembangkan pertukaran informasi kesehatan terutama dalam masalah pengendalian tembakau dari seluruh dunia. GTSS terdiri dari Global Youth Tobacco Survey (GYTS), Global Health Professions

Student Survey (GHPSS) dan Global Adult Tobacco Survey (GATS).¹⁹

Beberapa negara yang telah menerapkan MPOWER telah menunjukkan keberhasilan dalam melindungi masyarakatnya dari bahaya rokok.

Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok adalah salah satu praktik terbaik yang sudah diterapkan hampir di seluruh dunia. Kawasan Tanpa Rokok diterapkan di tempat-tempat publik sebagai wujud perlindungan dari paparan asap rokok orang lain seperti di fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, tempat ibadah, tempat bermain anak, angkutan umum, tempat kerja dan tempat umum lainnya. Penerapan Kawasan Tanpa Rokok didukung oleh masyarakat dan meningkat dengan signifikan di seluruh dunia.

Di Asia Tenggara seluruh anggota ASEAN sudah menerapkan Kawasan Tanpa Rokok. Singapura adalah contoh terbaik yang telah mulai menerapkan sejak tahun 1970 dengan melarang merokok di omnibus, bioskop dan teater (tempat pertunjukkan). Saat ini dengan UU Larangan Merokok di Tempat-tempat tertentu seluruh tempat umum di Singapura bebas asap rokok termasuk tempat-tempat hiburan dan angkutan umum. Perokok yang merokok di Kawasan Tanpa Rokok akan dikenai denda oleh pengadilan hingga \$10.000. Singapura sangat ketat dalam mengatur hal ini karena memiliki visi untuk menjadi

¹⁸ <http://www.cdc.gov/tobacco/global/gtss/index.htm>.

¹⁹ http://www.searo.who.int/en/Section2666/Section2670_15825.htm.

TABEL 5: Data Larangan Merokok di Dalam Restoran di Dunia

REGION	2008	2010
AMERIKA	17%	26%
EROPA	15%	25%
MEDITERANIA TIMUR	14%	23%
AFRIKA	9%	15%
PASIFIK BARAT	19%	22%
ASIA TENGGARA	9%	27%

Sumber: Dikutip dari Tobacco Atlas edisi 4, 2010, hal 71

negara bebas rokok dengan berbagai kebijakan pengendalian tembakau. Singapura mampu menurunkan prevalensi perokok dari 20% (37% laki-laki, 3% perempuan) pada tahun 1984 menjadi 12,6% (21,9 % laki-laki, 3,4% perempuan) pada tahun 2004.²⁰

Salah satu praktik terbaik dalam pengendalian tembakau adalah pelarangan iklan, sponsor dan promosi rokok. Hingga tahun 2010, sudah 60% dari negara di dunia yang telah menerapkan pengaturan terhadap usaha promosi industri tembakau dan sudah 55 negara di dunia yang melarang iklan langsung di internet.²¹ Di negara ASEAN, Malaysia merupakan salah satu contoh dalam pengaturan iklan, promosi dan sponsorship rokok. Dalam Peraturan Pengendalian Tembakau tahun 2004 Malaysia melakukan pelarangan berbagai macam kegiatan dan promosi produk tembakau dalam seluruh media termasuk iklan, media cetak, film dan video, promosi sampel produk, hadiah berupa produk tembakau, dan semua

media percetakan termasuk yang menggunakan merk dan logo produk tembakau.²²

Peringatan bergambar pada bungkus rokok merupakan cara efektif untuk menyampaikan bahaya merokok. Saat ini sudah 47 negara di dunia yang menerapkan peringatan bergambar pada bungkus rokok. Australia adalah negara dengan peringatan bergambar paling besar dengan 82,5% (75% didepan, 90% di belakang), disusul oleh Uruguay 80 % (80 % di depan belakang). Sementara di negara ASEAN baru Malaysia 50% (40% depan, 60% belakang), Thailand 55% (55% depan belakang), Singapura 50% (50% depan belakang) dan Brunei 50% (50% depan belakang). Sedangkan Phillipina sudah menerima peraturan tentang peringatan bergambar namun belum melaksanakannya.²³ Baru-baru ini Brunei memperbesar peringatan kesehatan bergambarnya menjadi

20 Protecting the Right to Life, SEATCA hal 14 – 15.

21 Tobacco Atlas edisi 4, 2010, hal 79.

22 Malaysia Report Card : Status fTobacco Use and Its Control, SEATCA 2008.

23 http://www.seatca.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=22&Itemid=76.

75 % sehingga menjadi negara ASEAN dengan persentase peringatan bergambar paling besar di asia.²⁴

Praktik lain yang efektif untuk mengurangi konsumsi tembakau adalah menaikkan cukai. Menaikkan cukai meningkatkan pendapatan dan mendorong orang untuk berhenti atau mengurangi konsumsi rokok. Hingga tahun 2010 sudah 166 negara anggota WHO yang telah menerapkan kebijakan baru mengenai cukai tembakau dan 27 di antaranya menggunakan sebagiannya untuk tujuan kesehatan.²⁵ Di tingkat ASEAN, Thailand adalah salah satu negara yang bisa dijadikan contoh dalam penggunaan cukai untuk pengendalian tembakau. Thailand berhasil menurunkan prevalensi perokok hingga 11% dalam kurun waktu 1991-2009. Jumlah Perokok Thailand menurun dari 32% pada tahun 1991 menjadi 20,7% pada tahun 2009. Ini ada kaitannya dengan kenaikan harga cukai rokok dari 55% pada tahun 1991 menjadi 85 % pada tahun 2009. Penerimaan negara dari cukai pun meningkat dari 15,9 Miliar Baht pada tahun 1991 menjadi 43,91 Miliar Baht pada tahun 2009.²⁶ Thailand juga menggunakan 2% dari pendapatan cukai rokok dan alkohol untuk promosi kesehatan melalui Thai Health Promotion Foundation Act B.E. 2544

24 http://www.seatca.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1170:health-warning-labels-on-brunei-cigarette-packs-to-be-asias-biggest&catid=123:general-news.

25 Tobacco Atlas edisi 4, 2010, halaman 81.

26 Thailand Tax Report Card 2010, SEATCA hal 20.

yang disahkan pada 8 November 2001. Saat ini pajak tersebut menyediakan dana untuk promosi kesehatan sebesar \$100 juta setiap tahunnya.²⁷ Selain memberlakukan cukai rokok yang tinggi, Thailand juga memberlakukan larangan iklan, sponsor dan promosi rokok di berbagai media termasuk di TV, radio, media cetak, *billboard* dan iklan luar ruang, *point of sale* dan internet; Memberlakukan kawasan tanpa rokok di berbagai fasilitas publik seperti fasilitas kesehatan, pendidikan, kantor dan angkutan umum. Thailand juga memberlakukan peringatan bergambar di bungkus rokok sebanyak 55 % di bungkus depan dan belakang.²⁸

g.1. Nasional

Regulasi pengendalian tembakau di tingkat nasional mulai muncul pada tahun 2009 yang berasal dari hasil amandemen Undang-Undang (UU) Kesehatan yang lama, yaitu UU No. 23 Tahun 1992 menjadi UU No. 36 Tahun 2009. Perubahan yang dilakukan pada UU Kesehatan No 23 Tahun 1992 salah satunya terletak pada pengendalian tembakaunya, di mana UU No.36 Tahun 2009 menyebutkan tembakau masuk dalam salah satu zat adiktif pada Pasal 113 ayat (2):

Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat

27 Thailand Tax Report Card 2010, SEATCA hal 11.

28 WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2011 available from: <http://who.int/tobacco>.

adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

Pada UU No.23 Tahun 1992, tembakau secara implisit tidak disebutkan sebagai zat adiktif pada pasal 44 ayat 1-3, yaitu:

- (1) Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungannya.
- (2) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan atau persyaratan yang ditentukan
- (3) Ketentuan mengenai pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Oleh karena itu, perubahan UU pada tahun 2009 ini telah meningkatkan perlindungan kesehatan warga negara Indonesia terhadap bahaya rokok. Penjaminan hak kesehatan dan hak perlindungan perempuan dan anak-anak disebutkan juga pada UU No.36 Tahun 2009 ini pada pasal 115 dan pasal 199 ayat (2) mengenai Kawasan Tanpa Rokok dan ketentuan pidana jika melanggarnya. Kawasan Tanpa Rokok yang dimaksud, terdiri dari (1) fasilitas pelayanan kesehatan; (2) tempat proses belajar mengajar; (3) tempat

anak bermain; (4) tempat ibadah; (5) angkutan umum; (6) tempat kerja; dan (7) tempat umum dan tempat lainnya yang ditetapkan. Pada penjelasan disebutkan bahwa khusus tempat kerja (6) dan tempat umum serta tempat lainnya (7) dapat menyediakan tempat khusus untuk merokok.

Turunan dari UU No.23 Tahun 1992 adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 81 Tahun 1999 mengenai Pengamanan Rokok bagi Kesehatan. PP No.81 tahun 1999 mengamankan rokok dengan pengaturan: kadar kandungan nikotin dan tar; persyaratan produksi dan penjualan rokok; persyaratan iklan dan promosi rokok; dan penetapan kawasan tanpa rokok. Akan tetapi, pada PP No. 81 ini tidak mendukung penjaminan warga negara mendapatkan kesehatan yang paling tinggi dan hak perlindungan dari bahaya asap rokok untuk perempuan, wanita hamil dan anak-anak. Hal ini dapat dibuktikan dengan beberapa kelemahan perlindungan hukum, yaitu tidak adanya pelarangan penjualan kepada anak-anak di bawah 18 tahun dan diperbolehkannya penjualan rokok dengan mesin layan diri di beberapa tempat. Selain itu, kawasan dilarang merokok di angkutan umum, hanya dipisahkan saja dan berada di tempat angkutan yang sama serta hanya dilengkapi dengan alat penghisap udara di kawasan merokoknya.

Perubahan dan penambahan PP No.81 Tahun 1999 menjadi PP No.38 Tahun 2000 yang tidak berpihak dalam

pengamanan rokok bagi kesehatan warga negara adalah pada pasal 39 ayat (2) yang justru memperlama waktu pemberlakuan persyaratan kadar maksimum kandungan nikotin dan tar menjadi 7 tahun dari pemberlakuan PP ini. Kandungan nikotin dan tar yang tidak segera diberlakukan akan mengakibatkan perokok semakin mencandu dan mengakibatkan kematian yang lebih cepat karena penyakit-penyakit yang dikarenakan rokok. Lebih dari itu, perubahan PP No.38 Tahun 2000 menjadi PP No.19 Tahun 2003 didapati pada pasal 32 menunjukkan agar pemerintahan pusat dan daerah melakukan pembinaan atas pelaksanaan pengamanan rokok bagi kesehatan dengan mendorong dan menggerakkan melalui penciptaan produk rokok yang memiliki risiko kesehatan seminimal mungkin. Pasal ini menyatakan bahwa rokok diperbolehkan dan diharapkan mencari solusi rokok yang sehat. Hal ini akan berdampak buruk kepada kesehatan masyarakat karena hal sebenarnya bahwa tidak ada rokok yang membuat orang sehat.

Gerakan masyarakat menilai bahwa UU No. 23 Tahun 1992 dan PP No.19 Tahun 2003 tidak dapat melindungi dan menjamin kesehatan warga negaranya secara keseluruhan, sehingga diperlukan amandemen yang akhirnya memunculkan UU No. 36 Tahun 2009. Dalam UU 36 tahun 2009 disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah mengenai pengendalian produk tembakau harus dikeluarkan satu tahun setelah UU disahkan. Namun hingga setelah hampir

4 tahun UU disahkan, Rancangan Peraturan Pemerintah yang dikenal dengan RPP Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan masih belum disahkan meskipun sudah melalui berbagai macam forum koordinasi dan harmonisasi dengan berbagai kementerian dan organisasi masyarakat baik yang mendukung perlindungan kesehatan masyarakat maupun industri dan petani tembakau.

Rancangan Peraturan Pemerintah turunan dari pasal 116 UU no 36 tahun 2009 lebih kuat dalam melindungi hak kesehatan masyarakat dari bahaya asap rokok, termasuk penekanan perlindungan kepada anak dan ibu hamil. Ini sejalan dengan perlindungan hak sehat untuk anak dan perempuan yang ditegaskan dalam Konvensi PBB tentang Hak Anak dan Konvensi Untuk Menghilangkan Diskriminasi kepada perempuan (CEDAW). RPP mensyaratkan peringatan kesehatan dalam bentuk gambar di bungkus rokok yang akan dengan lebih efektif menekan perokok pemula untuk mulai merokok. RPP juga melarang penggunaan kata-kata seperti "*Light*", "*Ultra Light*", "*Mild*", "*Extra Mild*", "*Low Tar*", "*Slim*", "*Special*", "*Full Flavour*", "*Premium*" yang dapat mengaburkan peringatan kesehatan tentang bahaya rokok dan juga melarang penjualan rokok kepada anak di bawah 18 tahun dan perempuan hamil.

Pengaturan lain di RPP tembakau adalah perlindungan yang lebih kuat terhadap para perokok pasif dari

asap rokok orang lain. Meskipun masih membolehkan penyediaan tempat khusus merokok namun RPP mensyaratkan berada berhubungan langsung dengan udara bebas dan di luar kawasan tanpa rokok. Hal ini merupakan pengaturan yang lebih maju terhadap hak kesehatan masyarakat dari paparan asap rokok orang lain. Sehingga dalam konteks perlindungan hak kesehatan masyarakat RPP Tembakau yang sedang diproses oleh pemerintah merupakan instrumen yang dibutuhkan dan lebih kuat dalam melindungi hak kesehatan masyarakat. Namun disayangkan, sampai saat ini Pengesahan RPP masih terganjal berbagai persoalan.

Pengendalian tembakau tidak hanya dilakukan melalui regulasi nasional, tapi tiap-tiap daerah juga mendukung pengendalian tembakau dengan regulasi lokal atau daerah. Regulasi lokal di beberapa provinsi, kota maupun kabupaten dapat berupa peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan walikota dan/atau peraturan bupati tentang Kawasan Tanpa Rokok. Hal ini dikarenakan adanya inisiatif dan dukungan dari daerah untuk melindungi masyarakatnya dari bahaya rokok. Dan lebih dari itu, inisiatif daerah tersebut muncul karena belum adanya regulasi di tingkat nasional yang secara utuh melindungi dan menjamin warga negaranya mendapatkan derajat hidup dan kesehatan yang terbaik. Beberapa regulasi lokal atau daerah untuk Kawasan Tanpa Rokok dapat dilihat Di Tabel 6.

Pembentukan Peraturan di tingkat daerah patut mendapatkan apresiasi. Pengaturan tersebut adalah salah satu pengejawantahan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi Hak Atas Kesehatan yang merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia. Meskipun, pembentukan ketentuan hukum saja tidak cukup jika tidak dibarengi dengan *law enforcement* yang memadai.

Penutup

Menelaah kondisi empiris dampak negatif yang ditimbulkan oleh rokok bagi anak bangsa ini, maka perlu adanya ketegasan pemerintah untuk melakukan pengaturan yang komprehensif mengenai pengendalian tembakau sebagai implementasi pemenuhan dan perlindungan hak atas kesehatan bagi warga negara sekaligus sebagai bukti nyata atas pelaksanaan amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Untuk melaksanakan kewajiban negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia, termasuk di dalamnya adalah hak atas kesehatan, negara (Pemerintah) perlu mengambil langkah-langkah strategis dan taktis dengan seoptimal mungkin menurunkan dampak buruk yang ditimbulkan oleh rokok.

Beberapa hal yang perlu dilakukan oleh Pemerintah terkait dengan pemenuhan dan perlindungan hak atas kesehatan warga negara, di antaranya sebagai berikut:

TABEL 6: Ketentuan Hukum di Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok

No	Wilayah	Regulasi Lokal
1	Kota Bogor	Perda No.12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok
2	Kota Payakumbuh	Perda No.15 Tahun 2011 tentang Kawasan Tanpa Rokok
3	Provinsi DKI Jakarta	Pergub DKI Jakarta No.88 Tahun 2010 tentang Kawasan Dilarang Merokok
4	Kota Palembang	Perda No. 07 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok
5	Provinsi Bali	Perda No. 10 Tahun 2011 tentang Kawasan Tanpa Rokok
6	Kota Surabaya	Perda No. 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok
7	Kabupaten Sragen	Perda No.1 Tahun 2011 tentang Kawasan Tanpa Rokok
8	Kota Tangerang	Perda No. 5 Tahun 2010 tentang Kawasan Tanpa Rokok
9	Kota Padang Panjang	Perda No. 8 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok
10	Kota Semarang	Perwali No. 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok
11	Kota Surabaya	Perda No. 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok

1. Segera mengesahkan Framework Convention on Tobacco Control (FCTC).
2. Terus mengupayakan peningkatan kesadaran ancaman bahaya merokok.
3. Perlunya mendorong segenap pihak untuk memperluas dan melembagakan jejaring organisasi pengendalian dampak tembakau secara nasional.
4. Membuat sebuah penyusunan satu peta jalan pengendalian dampak tembakau yang menjadi rujukan bersama dalam upaya pengendalian tembakau.
5. Mengupayakan penurunan prevalensi perokok agar juga terjadi penurunan prevalensi berbagai penyakit tidak menular yang disebabkan oleh kebiasaan merokok dan paparan asap rokok.
6. Menyosialisasikan dan mengoptimalkan usaha-usaha pemerintah daerah untuk membuat Kawasan Tanpa Asap Rokok (KTR), misalnya memberikan insentif bagi daerah yang memiliki pengaturan tentang KTR.
7. Pemerintah terus melakukan upaya pencapaian target penurunan kemiskinan dan penurunan kemiskinan struktural dan berbagai target MDGs lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Albert A, Sammet J. 2003. *Epidemiology of Lung Cancer*. Chest. Jan;123(1 Suppl):21S-49S
- Azimal. 2010. *Pemerintah Indonesia Dalam Pelaksanaan FCTC*. Presentasi Direktur Penyakit Tidak Menular Kemenkes RI dalam diskusi publik FCTC Muhammadiyah
- Badan Pusat Statistik. 2011, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia (Sakernas) 1996-2011*. Jakarta : BPS.
- Badan Pusat Statistik. 2006. *Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)*. Jakarta : BPS.
- Barber, S., dkk. 2008, *Ekonomi Tembakau di Indonesia*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.
- Bonat, C., 'European Court of Human Rights', the Federalist Society for Law and Public Studies
- British Medical Association (BMA). 2004. *Smoking and Reproductive Life*. Dalam http://www.bma.org.uk/images/smoking_tcm4121289.pdf diunduh November 3, 2010.
- Center for Disease Control and Prevention, *Smoking and Tobacco Use*, dalam <http://www.cdc.gov/tobacco/global/gtss/index.htm> diakses 10 Juli 2012
- Centers for Disease Control and Prevention. 1998. *Response to increases in cigarette prices by race/ethnicity, income, and age groups – United States, 1976–1993*. Morbidity and Mortality Weekly Report, 47:605–609.
- Chonlathan Visaruthvong, 2010, *Thailand Tax Report Card 2010*, Bangkok : South East Asia Tobacco Control Alliance.
- Fichtenberg CM dan Glantz SA. 2002. *Effect of smoke-free workplaces on smoking behavior: systematic review*. Britis Medical Journal, 325(7357):188.
- FIK Uhamka, 2007, *Studi Dampak Keterpaparan Iklan Rokok dan Kegiatan yang Disponsori Industri rokok terhadap aspek kognitif, afektif dan Perilaku Merokok Remaja*, Jakarta : Uhamka
- Global Smoke Free Partnership. 2009. *Global Voices Status Report 2009 Rebutting Tobacco Industry Winning Smoke Free Air*. dalam http://www.globalsmokefreepartnership.org/ficheiro/GV_report_09.pdf dunduh 16 Mei 2011.
- Heather Wipfli, dkk., 2008, *Secondhand Smoke Exposure Among Women and Children: Evidence From 31 Countries*, American Journal of Public Health | April 2008, Vol 98, No. 4
- International Agency for Research on Cancer. 2004. *IARC Monographs*

on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Human : Tobacco Smoke and Involuntary Smoking Vol 83. Lyon : World Health Organization.

Indonesia Finance Today. *Produksi Rokok Meningkat 9,2% di 2011*, dalam <http://id.indonesiainancetoday.com/read/21729/Produksi-Rokok-Meningkat-92-di-2011> diakses 14 Juli 2012.

JC Keyser dan NR Juita. 2007. *Smallholder Tobacco Growing in Indonesia: Cost and Profitability compared with Other Agricultural Enterprises.* World Bank HNP Discussion Paper.

Jha P et al. 2006. *Tobacco addiction.* In: Jamison D et al., eds. *Disease control priorities in developing countries.* Washington DC : World Bank.

Jha P, Chaloupka FJ, eds. 1999. *Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control.* Washington DC : World Bank.

Juka, V. *"The European Court of Human Rights as a Developer of General Doctrine of Human Rights Law, A Study of Limitations Clauses of the European Conventions on Human Rights"* (disertasi), Tampere University Press, dalam <http://acta.uta.fi/english/teos.phtml?9265>, diakses pada 21 Januari 2009.

Kementerian Pertanian RI. 2011.

Statistik Perkebunan Indonesia (Tree Crop Estate Statistic of Indonesia) 2010-2012: Tembakau, Jakarta ; Kementerian Pertanian.

Komnas HAM, 2008, *Laporan Kajian Perda Tibum Komnas HAM*, Jakarta : Komnas HAM.

Lembaga Demografi FEUI, 2009. *"Dampak Pengendalian Konsumsi Rokok terhadap Peningkatan Kualitas Hidup Manusia Indonesia Dalam Kaitannya dengan Pencapaian Millenium Development Goals (MDGs)"*, makalah dalam Workshop LD-FEUI 21 Juli 2009 Hotel Gran Melia

Lembaga Demografi FEUI, 2009, *"Peningkatan Cukai Tembakau dan Pengentasan Kemiskinan"*, Jakarta : Makalah LD-FEUI di Hotel Borobudur.

Lembaga Demografi FEUI, 2009, *"Rokok, Kemiskinan dan Kebijakan Cukai"*, Jakarta : Makalah LD-FEUI.

Lembaga Demografi FEUI, 2009, *"Sosialisasi Road Map Cukai Tembakau"*, Jakarta : Makalah LD-FEUI.

Lembaga Demografi FEUI, 2009, *"Upaya Mengurangi Rokok Illegal di Indonesia"*, Jakarta ; Makalah LD-FEUI.

Lembaga Demografi FEUI, 2010, *Policy Brief 2: Apa Dampak Kenaikan Cukai Tembakau terhadap kesehatan dan penerimaan pemerintah Jika*

Tingkat cukai dinaikkan hingga tingkat maksimum yang diperbolehkan UU cukai?, Jakarta : Lembaga Demografi UI.

Lockwood B.B., Jr, Finn, J., dan Jubinsky G., 1985, "Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions", dalam Human Rights Quarterly, Volume 7, John Hopkins University Press.

Lopez ML, Herrero P, Comas A, Leijts I, Cueto A, Charlton A, et al. 2004. *Impact of cigarette advertising on smoking behaviour in Spanish adolescents as measured using recognition of billboard advertising*. European Journal of Public Health. 2004 December;14(4):428-32.

Majid, E., & Alan D, L. 2003. *Estimates of global mortality attributable to smoking in 2000*. The Lancet, 362 (9387), 847-852.

Mardiyah Chamim. 2011. "A Giant Pack of Lies; Bongkah Raksasa Kebohongan: Menyorot Kedigdayaan Industri Rokok di Indonesia". Jakarta : KOJI & Tempo Institute.

Michael Eriksen et all, 2012, *Tobacco Atlas Fourth Edition*, Singapore : American Cancer Society.

Moodie C, MacKintosh AM, Brown A, Hastings GB. 2008. *Tobacco Marketing Awareness On Youth Smoking Susceptibility And Perceived Prevalence Before And After An Advertising Ban*.

European Journal of Public Health. 2008 October;18(5):484-90.

Mulcahy M et al. 2005, *Secondhand smoke exposure and risk following the Irish smoking ban: an assessment of salivary cotinine concentrations in hotel workers and air nicotine levels in bars*. Tobacco Control, 14(6):384-388.

Neal L. Benowitz, M. 2010. Nicotine Addiction. dari The New England Journal of Medicine : <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMra0809890> diakses pada 12 August 2012.

Manfred Nowak. 2005. *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary (2nd rev. ed.)*. Kehl am Rhein: Engel.

Oxford Business Group. 2009. *Tobacco producers roll with the times; Emerging Markets Economic Briefings*. Dalam <http://www.oxfordbusinessgroup.com/weekly01.asp?id=4534>. Diakses pada 21 Juli 2009.

Peto, R., & Lopez, A. 2001. *Critical issues in global health*. New York: NY: Jossey-Bass.

S. Marks, 2003, *Cigarette Excise Taxation in Indonesia, an Economic analysis, partnership for economic growth*, Jakarta : BAPPENAS and AUSAID.

Saffer H, Chaloupka F. 2000. *The effect of tobacco advertising bans on tobacco*

- consumption*. *Journal of Health Economics*, 19:1117–1137.
- Saffer H. 2000. *Tobacco advertising and promotion*. In: Jha P, Chaloupka FJ, eds. *Tobacco Control In Developing Countries*. Oxford : Oxford University Press.
- SEARO WHO. 2009. *Indonesia (Ages 13-15) Global Youth Tobacco Survey (GYTS) Fact Sheet*. Dalam: http://www.searo.who.int/LinkFiles/GYTS_IndonesiaFactsheet2009.pdf diunduh 26 November 2010,
- South East Asia Tobacco Control Alliances, *Health Warning Labels on Brunei Cigarette Packs to be Asia's Biggest*, dari http://www.seatca.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1170:health-warning-labels-on-brunei-cigarette-packs-to-be-asias-biggest&catid=123:general-news diakses pada 13 Juli 2012
- SEATCA, 2010. *Health warning labels on Brunei cigarette packs to be Asia's biggest*, dalam http://www.seatca.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=22&Itemid=76 diakses 15 Juli 2012.
- SEATCA, 2007. **Protecting the Right to Life**, Bangkok : SEATCA
- SEATCA. 2008, *Malaysia Report Card : Status f Tobacco Use and Its Control*, Bangkok : SEATCA.
- Semba, R. D., Pee, D. S., Sun, K., Best, M. C., Sari, M., & Bloem, M. W. 2008. *Paternal Smoking and Increased Risk of Infant and Under-5 Child Mortality in Indonesia*. *AM J Public Health*, 98 (10), 1824-1826.
- Shafey, O., Eriksen, M., Ross, H., & Mackay, J. 2009. *The Tobacco Atlas, 3rd Edition*. Atlanta : American Cancer Society.
- Shibuya K, Ciecierski C, Guindon E, Bettcher D, Evans D and Murray C. 2003. *WHO Framework Convention on Tobacco Control: development of an evidence based global public health treaty*. *BMJ* 327;154-157.
- Soewarta Kosen, 2012. *Current Burden And Economic Costs of Major tobacco Attributed Diseases in Indonesia*. Presentasi pada the 15th WCTOH, 24 – 25 March 2012, Singapore.
- Soewarta Kosen,. 2009. *Beban biaya kesehatan penyakit akibat rokok*. Jakarta : Kementrian Kesehatan. Puslitbang Kemenkes RI.
- Stanley K. 1993. Control of Tobacco Production and Use. pp 703-724 dalam Jamison DT, Mosley WH, Measham AR, & Bobadilla JL (Eds). *Disease Control Priorities in Developing Countries*. Oxford : Oxford University Press.
- Surgeon General. 2006. *The health consequences of involuntary exposure to tobacco smoke: a report of the*

Surgeon General. U.S Dept. of Health and Human Services. Washington: U.S Government Printing Office.

T Kawague, 1994, *Income and Employment income and Employment Generation from Agricultural Processing and Marketing at Village level : A Study in upland Java*, dalam Von Braun, J Kennedy E, eds. *Agricultural Commercialization, Economic Development and Nutrition*, International Food and Policy Research Institute.

The Johannesburg Principles on National Security, 1996. *Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information*, E/CN.4/1996/39.

The Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions In The International Covenant on Civil and Political Rights, E/CN.4/1985/4.

Tobacco free Initiative. 1999. *International consultation on enviromental tobacco smoke and child health*. Dalam: http://www.who.int/tobacco/research/en/ets_report.pdf diunduh pada 2 November 2010.

Tobacco Free Kid. 2010. *Tobacco Free Kid Newsletter vol 3 no. 1*, Tobacco Free Kid

United Nations, 2004, *General Comment No. 31 [80] Nature of the General Legal Obligation Imposed*

on States Parties to the Covenant, diakses tanggal 13 Juli 2006, UNHCR : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.En?Opendocument)

United Nations, *Komentar Umum no. 14 ICESCR tentang Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang dapat dijangkau*

United Nations, *Komentar Umum No. 22 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*.

United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*.

Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Amendemen II, 2000

Van Walbeek C., 2003, *Tobacco excise taxation in South Africa: tools for advancing tobacco control in the XXIst century: success stories and lessons learned*. Geneva, : World Health Organization.

Wahyu W. Basjir, & Tim Kretek, 2010. *"Kajian Ekonomi & Budaya 4 Kota"*. Jakarta : Indonesia Berdikari

World Health Organizations, 2001, *Advancing Knowledge on Regulating Tobacco Product*, Geneva: World Health Organizations

World Health Organizations, 2008, *MPOWER: A Policy Package To Reverse Tobacco Epidemic*, Geneva: World Health Organizations.

World Health Organizations, 2011. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2011*, dalam: <http://who.int/tobacco> diakses 23 Juli 2012.

World Health Organizations. 2011. *Global Status Report on Non-communicable Disease 2010*. Dalam http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240686458_eng.pdf (WHO, diunduh 5 Mei 2011).

World Health Organizations. 2008, *WHO report on the global tobacco epidemic, 2008: the MPOWER package*. Geneva: World Health Organization

World Health Organizations, *Global Tobacco Surveillance System (GTSS)*, dalam http://www.searo.who.int/en/Section2666/Section2670_15825.htm diakses pada 16 Juli 2012.

RIWAYAT HIDUP YENI ROSDIANTI

Yeni Rosdianti, lahir di Jakarta, 15 Maret 1975. Studi S1 di jurusan ilmu administrasi FISIP UI (lulus 1999) dan Jurusan S2 Hukum Tata Negara Universitas Indonesia (lulus 2008). Bekerja sebagai Peneliti pada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sejak 2004.

Pernah membantu kerja-kerja penelitian lapangan di beberapa lembaga, seperti: Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia (PSJ-UI), Laboratorium Sosiologi UI, Laboratorium Ilmu Politik UI, Laboratorium Ilmu Komunikasi UI, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM UI), Indonesia Corruption Watch (ICW), Almanak Politik Indonesia (API), Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)-USAID, dan beberapa lembaga lainnya.

Pendekatan Berbasis HAM dalam Penanganan Bencana: Kasus Erupsi Gunung Merapi

Mimin Dwi Hartono¹

Abstract

This paper examines the relationship between human rights, power dynamics, and the interaction among the stake holders associated with the rehabilitation and reconstruction policy after Mount Merapi eruption that occurred in 2010. The rehabilitation and reconstruction policy is very fundamental in the process of rebuilding the affected people's livelihoods and increase community resilience to the disasters, hence human rights-based approach has very important role in ensuring community participation and empowerment (rights holder) and enforcement the principle of non-discrimination and accountability of the state (duty bearers). Human rights-based approach serves to address, redress, and provide solutions to the human rights issues during the disaster assistance so as to assist stake holders to formulate and implement an effective, sustainable, and accountable rehabilitation and reconstruction policy.

¹ Staf Biro Penegakan HAM, Komnas HAM, alumnus Universitas Brandeis USA, alumnus Harvard Summer School 2011 dan Associate Student pada tahun 2011-2012 di Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Abstrak

Tulisan ini menguji hubungan antara hak asasi manusia, dinamika kekuatan, dan interaksi di antara para pemangku kepentingan terkait dengan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca erupsi Gunung Merapi yang terjadi pada tahun 2010. Kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah bagian yang sangat mendasar dalam proses untuk membangun kembali penghidupan, mata pencaharian, dan meningkatkan daya tahan masyarakat terhadap bencana, maka pendekatan berbasis hak asasi manusia berperan sangat penting untuk memastikan adanya partisipasi dan pemberdayaan individu dan masyarakat (penyandang hak) dan ditegakkannya prinsip non-diskriminasi dan akuntabilitas penyelenggara negara (pengemban kewajiban). Pendekatan berbasis hak asasi manusia berfungsi untuk mengatasi, memulihkan, dan memberikan solusi terhadap isu-isu hak asasi manusia dalam penanganan bencana sehingga mampu membantu para pemangku kepentingan untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi yang efektif, berkelanjutan, dan akuntabel.

Pendekatan Berbasis HAM dalam Penanganan Bencana: Kasus Erupsi Gunung Merapi

PENDAHULUAN

Erupsi Gunung Merapi terjadi beberapa kali pada tanggal 26 Oktober sampai 5 November 2010. Erupsi terbesar dalam seabad terakhir ini berdampak luar biasa terhadap sekitar sembilan desa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah, meluluhlantahkan 2.856 rumah, melukai 453 orang, menewaskan 339 orang, dan nilai kerugian sosial ekonomi mencapai Rp 3,5 triliun.²

2 BNPB (2011). Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Erupsi Gunung Merapi di Provinsi DI. Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2013. BNPB, Jakarta.

Pada tanggal 5 Juli 2011, diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 2011 tentang pembentukan Tim Koordinasi untuk Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi pasca Erupsi Gunung Merapi di Provinsi DIY dan Jateng untuk tahun 2011-2013. Program tersebut terdiri atas lima sektor utama, yaitu perumahan dan infrastruktur permukiman, infrastruktur publik, sosial, ekonomi, dan lintas sektor, dengan total anggaran yang dikucurkan sebesar Rp1,3 triliun. Tujuannya adalah untuk membangun kembali penghidupan masyarakat dan meningkatkan daya tahan masyarakat terhadap erupsi di masa mendatang,

karena Gunung Merapi mempunyai periode erupsi yang sangat pendek, yaitu setiap 4 sampai 5 tahun sekali.

Tulisan ini bermaksud untuk memaparkan relasi antara bencana alam dan hak asasi manusia dengan melihatnya pada konteks lokal terkait dengan penanganan bencana pasca erupsi Gunung Merapi, menguji bagaimana hak asasi manusia berperan di antara dinamika kekuatan dan interaksi para pemangku kepentingan terkait dengan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi yang sedang berjalan. Selain itu, menyoroti pelaksanaan dari kewajiban negara dalam menegakkan hak asasi manusia, realisasi hak, dan kontribusi aktor-aktor non negara di dalam relasi yang dinamis antara negara dan warganya.

Proyek Sphere menegaskan bahwa orang yang terdampak oleh bencana berhak untuk hidup secara martabat, berhak untuk mendapatkan perlindungan, dan berhak atas bantuan.³ Orang-orang yang terkena dampak oleh bencana adalah penyandang hak asasi manusia, negara adalah pengemban tugas yang berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia, dan aktor non-negara wajib menghormati hak asasi manusia dan didorong berkontribusi untuk melindungi dan mempromosikan pemenuhan hak asasi manusia. Akan tetapi, dalam

pelaksanaannya, harus memperhatikan konteks lokal, baik secara sosial, ekonomi, dan budaya.

Struktur penyajian tulisan ini dimulai dengan menjelaskan hubungan antara hak asasi manusia dan bencana alam dalam konteks global, nasional, dan lokal. Kemudian diikuti dengan kerangka teori pendekatan berbasis hak asasi manusia dalam pembangunan dan bencana alam, isu-isu hak asasi manusia sepanjang proses rehabilitasi dan rekonstruksi pasca erupsi Gunung Merapi, analisis pendekatan berbasis hak asasi manusia, kesimpulan, dan diakhiri dengan rekomendasi.

BENCANA ALAM DAN HAK ASASI MANUSIA: GLOBAL, NASIONAL, DAN LOKAL

Masih banyak pihak yang menganggap, termasuk pemerintah dan pekerja kemanusiaan, bahwa bencana alam adalah "alami" dan "takdir" sehingga tidak bisa dikaitkan dengan hak asasi manusia. Anggapan tersebut tidaklah tepat karena di era pembangunan pada beberapa dekade terakhir ini yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomis semata, bencana tidaklah murni hanya karena faktor alam. Ada faktor intervensi manusia dan kebijakan negara yang memicu terjadinya bencana, seperti banjir, tanah longsor, atau kasus semburan lumpur Lapindo. Selain itu, isu hak asasi manusia dalam penanganan bencana menjadi

3 The Sphere Project (2011). The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response. The Sphere Project, Geneva.

sangat relevan karena masih sering terjadi pelanggaran hak asasi manusia oleh karena ketidaksengajaan atau kelalaian. Misalnya, ketika negara atau organisasi sosial hanya menyalurkan bantuan pada kelompok tertentu atas dasar ras, etnis, agama, orientasi kelompok, sehingga mengabaikan hak korban lainnya. Kesimpulannya, bencana hampir selalu merupakan hasil dari kombinasi fenomena alam dan tindakan manusia. Dicontohkan tentang kegagalan pemerintah Amerika Serikat dalam melindungi dan memenuhi kebutuhan korban badai Katrina pada tahun 2005 karena penyaluran bantuan yang tidak netral, diskriminatif, dan bias pada kepentingan politik.⁴ Lebih lanjut, orang miskin dan terpinggirkan adalah pihak yang paling terkena dampak oleh bencana, antara lain karena konstruksi rumah yang rapuh, tinggal di daerah rawan bencana, dan minimnya kapasitas dan kapabilitas dalam merespon bencana.⁵

Selain itu, permasalahan yang seringkali ditemui dalam penanganan bencana adalah keterbatasan cakupan bantuan kemanusiaan untuk kelompok yang paling rentan. Beberapa organisasi internasional dengan mandat khusus untuk kelompok tertentu, seperti UNICEF, dapat menyalurkan bantuan kemanusiaan dengan baik karena mempunyai target yang sudah terfokus,

yaitu anak-anak.⁶ Namun, bantuan kemanusiaan untuk kelompok-kelompok rentan lainnya, seperti masyarakat adat, minoritas etnis, minoritas agama, seringkali terabaikan karena keterbatasan bantuan dan tidak ada badan khusus yang diberikan mandat untuk secara khusus menangani kelompok-kelompok tersebut.⁷ Misalnya, kasus pembunuhan dan pengusiran etnis Rohingya di Myanmar yang lamban dalam menerima perhatian dan bantuan internasional karena tidak ada negara yang mengakui etnis tersebut sebagai warganya. Kondisi tersebut bisa dikategorikan sebagai diskriminasi yang tidak disengaja (*unintended discrimination*), padahal Piagam Kemanusiaan dalam Proyek Sphere menggaris-bawahi bahwa semua orang yang terkena dampak oleh bencana berhak untuk mendapatkan bantuan (*non diskriminasi*) dan berhak atas perlindungan.⁸

Di Indonesia, walaupun sejak 2007 sudah disahkan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana, namun penanganan bencana masih kurang komprehensif. Indonesia adalah salah satu negara yang mempunyai resiko bencana tertinggi di dunia, bersama dengan Phillipina, Bangladesh,

4 Ferris, Elizabeth (2010). *Natural Disasters and Human Rights: Comparing Responses to Haiti and Pakistan*. Paper presented at the Presentation at Center for Human Rights and International Justice.

5 Ibid.

6 Ferris, Elizabeth and Petz, Daniel (2011). *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*. London: The Brookings Institution –London School of Economics Project on Internal Displacement.

7 Ibid.

8 The Sphere Project (2011). *The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. The Sphere Project, Geneva.

Timor-Leste, Kamboja, Guatemala, Kosta Rika dan El Salvador.⁹ BNPB mencatat sepanjang kurun waktu 2004-2009, terjadi 4.408 bencana alam di Indonesia, meliputi gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, tanah longsor, banjir, kekeringan, serta kebakaran hutan dan lahan. BNPB mengakui beberapa isu penting yang menghambat efektifitas penanggulangan bencana di Indonesia, yaitu kurangnya kapasitas dan pengetahuan pemerintah, terlalu berorientasi pada respon darurat daripada pencegahan dan pengurangan resiko bencana, dominannya negara dan aktor non-negara di tingkat pusat, lemahnya koordinasi dan respon darurat yang kurang memadai, dan rehabilitasi dan rekonstruksi yang mengabaikan pengetahuan lokal.¹⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, BNPB berperan untuk mengkoordinasikan kebijakan dan program penanganan bencana di tingkat nasional antar instansi pemerintah dan dengan para pemangku kepentingan non-pemerintah.¹¹ Undang-undang tersebut mengakui prinsip-prinsip yang terkandung dalam hukum hak asasi manusia, yaitu keadilan, kesetaraan di hadapan hukum, akuntabilitas, pemberdayaan, dan non-diskriminasi, dan perlindungan terhadap masyarakat

atas dampak negatif dari bencana. Selain itu, pemenuhan hak-hak masyarakat dan orang-orang rentan secara adil sesuai dengan standar pelayanan minimal, pemulihan dari dampak bencana, dan alokasi anggaran yang memadai untuk penanggulangan bencana. Prinsip-prinsip dasar tersebut harus dioperasionalkan dalam kebijakan penanggulangan bencana sehingga sejalan dengan prinsip dan norma hak asasi manusia.

Dalam konteks penanganan erupsi Gunung Merapi, aspek hak asasi manusia sangatlah penting. Gunung Merapi yang terletak di Kabupaten Sleman, Klaten, Magelang dan Boyolali dan di dua provinsi, yaitu DIY dan Jawa Tengah, dikelilingi oleh lebih dari 225.000 jiwa.¹² Gunung Merapi memiliki periodisasi letusan yang pendek antara 4 sampai 5 tahun, sehingga masyarakat setempat sudah terbiasa hidup harmonis dengan Gunung Merapi. Masyarakat setempat memandang letusan Gunung Merapi sebagai fenomena alam. Gunung Merapi memberikan berkah, berupa tanah yang subur, pariwisata, air bersih, hutan, dan masih banyak lagi. Masyarakat memberikan kesempatan pada Gunung Merapi untuk beraktifitas ketika sedang erupsi, dengan cara mengungsi untuk sementara dan akan kembali ke tempat tinggalnya ketika letusan telah reda. Menurut kepercayaan

9 Misereor, et al. (2011). World Risk Report 2011. Geneva.

10 BNPB (2010). Rencana Strategis Nasional untuk Penanggulangan Bencana 2010-2014. BNPB, Jakarta.

11 Ibid.

12 BNPB (2011). Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Erupsi Gunung Merapi di Provinsi DI. Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2013. BNPB, Jakarta.

masyarakat setempat, Gunung Merapi adalah bagian dari Kraton Yogyakarta yang dijaga oleh roh-roh halus. Raja Yogyakarta mengangkat *abdi dalem* dari tokoh masyarakat setempat sebagai juru kunci Gunung Merapi. Masyarakat setempat percaya bahwa juru kunci Gunung Merapi memiliki kemampuan untuk memprediksi aktivitas Gunung Merapi. Mbah Maridjan adalah juru kunci Gunung Merapi sejak tahun 1982 hingga tewas oleh letusan gunung yang dengan setia dijaganya pada tahun 2010. Mbah Maridjan ditunjuk langsung oleh almarhum Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Pada tahun 2011, Sri Sultan Hamengku Buwono X menunjuk putra Mbah Maridjan, Asih, dengan gelar Mas Anom Suraksosihono Bekel, sebagai juru kunci Gunung Merapi.

Sebelum Gunung Merapi meletus, pemerintah telah beberapa kali mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk menjelaskan perkembangan aktivitas Gunung Merapi dengan tujuan untuk membangun kesiapsiagaan sejak dini. Sebelum Gunung Merapi meletus, ada indikasi awal yang memungkinkan masyarakat untuk mempersiapkan diri dan mengungsi sementara untuk menghindari situasi yang berbahaya. Pemerintah menetapkan aktivitas vulkanik Gunung Merapi dalam beberapa tingkat, yaitu aktif, waspada, siaga, dan awas. Namun, letusan Gunung Merapi pada tahun 2010, perubahan tingkat aktivitas berubah

sangat cepat dan skala letusan yang luar biasa. Pada tanggal 25 Oktober 2010, BPPTK menetapkan status "Awas" di mana sekitar 40.000 orang yang tinggal dalam radius 10 km dari kawah Gunung Merapi untuk mengungsi ke tempat yang lebih aman. Satu hari kemudian, 26 Oktober 2010, Gunung Merapi meletus sehingga menewaskan 28 orang, termasuk Mbah Maridjan. Letusan kedua pada tanggal 3 November 2010 menewaskan lebih banyak orang dan mengubur beberapa dusun. Letusan terbesar terjadi pada 5 November 2010 yang membakar wilayah hingga radius 18 km dari puncak sehingga zona bahaya diperluas sampai 20 km sehingga 350.000 orang harus diungsikan. Masyarakat yang paling terdampak adalah 2.856 keluarga di sembilan desa karena kehilangan tempat tinggal dan penghidupan mereka. Dampak ekonomi dan kerusakan secara total adalah sekitar Rp 3,5 triliun, terdiri atas perumahan, infrastruktur publik, sosial, ekonomi dan multi-sektor.

PENDEKATAN BERBASIS HAM: PEMBANGUNAN DAN BENCANA ALAM

Kantor Komisioner Tinggi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (OHCHR) menegaskan keterkaitan yang erat antara hak asasi manusia dan bencana, di mana dampak dari bencana telah meningkatkan kerentanan di dalam masyarakat dan mengurangi kondisi penikmatan hak

asasi manusia.¹³ Oleh karena itu, hak asasi manusia sangat penting dalam setiap tahap penanganan bencana, dari mitigasi, penyelamatan, pemulihan, dan rekonstruksi. Hak asasi manusia tidak hanya penting untuk pemenuhan hak-hak dasar, seperti air, pangan, tempat tinggal, obat-obatan, tetapi juga untuk melindungi orang-orang dari segala bentuk pelanggaran hak asasi manusia, seperti perdagangan manusia, pelecehan seksual, diskriminasi, dan pengabaian atas partisipasi dan akses atas informasi.¹⁴

Pendekatan berbasis hak asasi manusia adalah pengakuan eksplisit dari kerangka normatif yang mengikat secara hukum berkaitan dengan hak-hak, tugas, tanggung jawab, dan akuntabilitas yang mengintegrasikan norma, standar, dan prinsip-prinsip hak asasi manusia internasional ke dalam rencana, kebijakan, dan proses pembangunan.¹⁵ Pendekatan berbasis hak asasi manusia dijalankan dengan membangun kapasitas penyandang hak dalam mengklaim hak-haknya dan kemampuan pengembalian tugas untuk memenuhi kewajibannya melalui analisis kebijakan, advokasi, *capacity building*, dan untuk membantu

memfasilitasi proses pemberdayaan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan.¹⁶ Pada akhirnya, pendekatan berbasis hak asasi manusia bertujuan untuk menciptakan kondisi di mana setiap orang bisa hidup bermartabat dan damai sehingga dapat mengembangkan aset, potensi, dan kemampuannya secara penuh.¹⁷ Pendekatan berbasis hak asasi manusia menempatkan rakyat sebagai agen pembangunan di mana pembangunan adalah sarana untuk memberdayakan rakyat dan untuk membangun kapasitas rakyat dalam mempengaruhi kebijakan publik dan mengklaim hak-haknya.¹⁸ Pendekatan berbasis hak asasi manusia adalah proses untuk mengubah relasi kekuasaan dengan menciptakan kondisi yang memungkinkan orang untuk semakin mengenal dan menegaskan hak-hak mereka, dan mempergunakan secara efektif pengetahuan, sumber daya, dan kemampuannya untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada kehidupannya sehingga dapat hidup secara lebih bermartabat.¹⁹

Perbedaan antara pendekatan tradisional, pendekatan berbasis

13 Abebe, A. M. (2011). Special Report-Human Rights in the Context of Disasters: The Special Session of the UN Human Rights Council on Haiti. *Journal of Human Rights*, 10(1), 99-111.

14 Ibid.

15 Jochnick, Chris and Garzon Paulina (2002). *Rights-based Approaches to Development: An Overview of the Field*. A paper prepared for CARE and Oxfam-America funded by the Ford Foundation.

16 Rand, Jude and Watson (2007). *Rights-based Approaches: Learning Project*. Boston: Oxfam America and CARE USA.

17 Ibid.

18 Jochnick, Chris and Garzon Paulina (2002). *Rights-based Approaches to Development: An Overview of the Field*. A paper prepared for CARE and Oxfam-America funded by the Ford Foundation.

19 Boesen, Jakob Kirkemman and Martin Tomas (2007). *Applying a Rights-based Approach: An Inspirational Guide for Civil Society*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.

kebutuhan, dan pendekatan berbasis hak asasi manusia adalah sebagai berikut:²⁰

hubungan antara hak asasi manusia dan penanganan bencana alam.²¹ Pedoman Operasional IASC berdiri di atas nilai-nilai dasar bahwa masyarakat yang

Tabel 1. Perbedaan antara pendekatan tradisional, berbasis kebutuhan, dan berbasis hak

<i>Pendekatan Tradisional</i>	<i>Pendekatan Berbasis Kebutuhan</i>	<i>Pendekatan Berbasis Hak</i>
Fokus pada input	Fokus pada input dan output	Fokus pada proses dan output
Meningkatkan bantuan	Meningkatkan pemenuhan kebutuhan	Mewujudkan hak
Tanggung jawab moral si kaya terhadap si miskin	Mengklaim kebutuhan sebagai hal yang sah	Mengakui hak-hak individu dan kelompok untuk mengklaim hak-haknya
Individu dilihat sebagai korban	Individu adalah obyek pembangunan	Individu dan kelompok diberdayakan untuk mengklaim hak-hak mereka
Individu layak atas bantuan	Individu layak atas bantuan	Individu berhak atas bantuan
Fokus pada manifestasi masalah	Fokus langsung pada penyebab masalah	Fokus pada penyebab struktural dan manifestasinya

Pada tahun 2006, Inter-Agency Standing Committee (IASC) mengadopsi Pedoman Operasional dan Manual untuk Melindungi Orang-Orang yang Terdampak oleh Bencana Alam (Pedoman Operasional IASC). Tujuannya adalah untuk mempromosikan dan memfasilitasi pendekatan berbasis hak asasi manusia dalam penanganan bencana dengan menerjemahkan prinsip-prinsip, norma, dan standar hak asasi manusia ke dalam langkah-langkah praktis untuk membantu negara, aktor non-negara, dan masyarakat agar memahami

terkena dampak oleh bencana memiliki hak asasi manusia dan kebebasan dasar. Pedoman Operasional IASC mengkategorikan hak asasi manusia dalam situasi bencana ke dalam empat bagian, yaitu:

- Hak yang berhubungan dengan keamanan fisik dan integritas (misalnya, perlindungan hak untuk hidup dan hak untuk bebas dari kekerasan, pemerkosaan, penahanan sewenang-wenang, penculikan, dan intimidasi).

²⁰ Ibid.

²¹ Inter-Agency Standing Committee (2011). IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters. Published by the Brooking – Bern Project on Internal Displacement (IASC, Brooking Institution, and University of Bern).

- Hak yang terkait dengan kebutuhan dasar untuk hidup (misalnya, hak atas pangan, air minum, tempat tinggal, pakaian yang memadai, pelayanan kesehatan yang memadai, dan sanitasi)
- Hak yang berhubungan dengan kebutuhan-kebutuhan perlindungan ekonomi, sosial dan budaya (misalnya, hak untuk mengakses pendidikan, untuk menerima ganti rugi atau kompensasi atas properti yang hilang, dan hak untuk bekerja)
- Hak yang berhubungan dengan kebutuhan-kebutuhan perlindungan hak sipil dan politik (misalnya, hak atas kebebasan beragama dan kebebasan berbicara, dokumentasi pribadi, partisipasi politik, akses ke pengadilan, dan kebebasan dari diskriminasi).

Pedoman Operasional IASC menegaskan bahwa negara adalah pengemban tugas utama yang wajib melindungi hak asasi manusia dan memberikan bantuan. Aktor non-negara, seperti LSM, organisasi internasional, dan sektor swasta berperan sangat penting untuk memberikan perlindungan dan bantuan kepada masyarakat maupun pendampingan kepada negara.²² Pedoman Operasional IASC mengintegrasikan prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia, yaitu non-diskriminasi, partisipasi, pemberdayaan, akuntabilitas, dan perlindungan, dan standar hak asasi manusia dalam

²² Ibid.

penanganan bencana. Pedoman Operasional IASC dilengkapi dengan mekanisme untuk konsultasi dan partisipasi masyarakat terdampak, serta indikator untuk mengukur proses dan hasilnya.²³ Tindakan awal dalam penanganan bencana akan menentukan pola penanganan lebih lanjut, karenanya pendekatan berbasis hak asasi manusia harus diterapkan sedini mungkin untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya diskriminasi dan pelanggaran hak asasi manusia.²⁴ Selain itu, jika dalam suatu komunitas sudah ada kerentanan dan pola diskriminasi, maka bencana alam akan memperburuk situasi menuju pada pelanggaran hak asasi manusia dan diskriminasi yang lebih akut. Pelanggaran hak asasi manusia dalam penanganan bencana alam bisa terjadi bukan karena ada maksud atau niat, akan tetapi karena tidak memadainya perencanaan dan kesiapsiagaan penanganan bencana, kebijakan dan langkah-langkah yang tidak tepat, atau kelalaian.²⁵

Lebih lanjut, pada tahun 1997, beberapa LSM internasional menciptakan Proyek Sphere yang terdiri atas Piagam Kemanusiaan, Prinsip-Prinsip Perlindungan, dan Standar Minimum untuk meningkatkan akuntabilitas dalam penanganan bencana.²⁶ Nilai-nilai dasar yang melandasi Proyek Sphere adalah bahwa korban bencana memiliki hak untuk hidup yang bermartabat,

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ The Sphere Project (2011). *The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. The Sphere Project, Geneva.

hak untuk mendapat perlindungan, dan hak untuk mendapatkan bantuan, sehingga semua langkah harus diambil untuk mengurangi penderitaan korban bencana.²⁷ Berbeda dengan edisi sebelumnya, versi terbaru Proyek

berikut:²⁸

Piagam Kemanusiaan dalam Proyek Sphere menegaskan hak-hak para korban bencana sebagai berikut:²⁹

1. Hak untuk hidup bermartabat. Merupakan hak yang sangat

Tabel 2. Prinsip-prinsip Perlindungan Proyek Sphere

Kewajiban/ kontribusi	Aktor non-negara/negara
Menghormati dan melindungi	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi dan merespon potensi ancaman yang lebih besar • Memastikan bahwa tindakan mereka tidak menimbulkan dampak negatif/memperburuk kondisi korban
Melindungi dan memenuhi	<ul style="list-style-type: none"> • Memastikan bahwa kegiatan mereka menguntungkan korban, khususnya kelompok rentan • Menggunakan sumber daya secara maksimal untuk mempromosikan dan memfasilitasi pemenuhan hak asasi manusia
Melindungi	<ul style="list-style-type: none"> • Melindungi korban dari pelanggaran hak asasi manusia • Membantu korban untuk mendapatkan perlindungan
Akuntabilitas	Menyediakan mekanisme keluhan dan menyediakan solusinya

Sphere tahun 2011 memasukkan peran penting dari negara dalam penanganan bencana. Prinsip-prinsip perlindungan di dalam Proyek Sphere adalah sebagai

²⁷ *Ibid.*

mendasar dan tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun dan/atau untuk alasan apapun. Kategori hak ini terdiri atas hak untuk hidup, hak

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

atas standar hidup yang memadai, hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan kejam, tidak manusiawi atau hukuman yang merendahkan martabat kemanusiaan.

2. Hak untuk menerima bantuan kemanusiaan. Adalah bagian untuk terpenuhinya hak atas standar hidup yang layak, seperti makanan yang cukup, air, pakaian, tempat tinggal dan kesehatan. Dalam memberikan bantuan, lembaga kemanusiaan harus menjaga imparialitas dan non-diskriminasi.
3. Hak atas perlindungan dan keamanan, untuk memastikan

bahwa orang-orang di wilayah bencana akan memiliki perlindungan dan keamanan untuk menghindari konsekuensi lebih lanjut yang bisa menyebabkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

Penjabaran peran dan kewajiban para pemangku kepentingan berdasarkan Pedoman Operasional IASC dan prinsip-prinsip perlindungan dalam Proyek Sphere adalah sebagai berikut:

Pada tahun 2005, PBB mengadopsi Strategi Internasional Pengurangan Resiko Bencana yang dirumuskan dalam Rencana Aksi Hyogo 2005-2015, yang

Tabel 3. Kewajiban dan peran para pemangku kepentingan dalam respon kemanusiaan

Kewajiban/Peran	Negara	Aktor non-negara	Individu/masyarakat
Menghormati	<ul style="list-style-type: none"> • Mengakui hak asasi manusia • Menahan diri dari campur tangan yang secara langsung atau tidak langsung bisa berakibat pada terganggunya penikmatan hak asasi manusia 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengakui hak asasi manusia • Menahan diri dari campur tangan yang secara langsung atau tidak langsung bisa berakibat pada terganggunya penikmatan hak asasi manusia 	Berhak atas kebebasan dan penikmatan penuh atas hak asasi manusia
Melindungi	<ul style="list-style-type: none"> • Mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia • Menghentikan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh pihak ketiga • Mengatasi pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi dan memberikan pemulihan 	<ul style="list-style-type: none"> • Memastikan bahwa kegiatan mereka tidak berkontribusi terhadap pelanggaran hak asasi manusia • Mengadvokasi hak-hak korban 	<ul style="list-style-type: none"> • Perlindungan atas kehidupan, keamanan, dan fisik, mental, dan integritas moral • Perlindungan hak-hak yang berkaitan dengan kebutuhan hidup dasar • Perlindungan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya • Perlindungan hak-hak sipil dan politik • Hak untuk hidup secara bermartabat • Hak atas bantuan • Kelompok rentan berhak atas perlakuan khusus • Hak untuk mendapatkan pemulihan

<p>Memenuhi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mengambil tindakan / langkah-langkah dengan segenap sumber daya yang tersedia dan otoritas yang ada untuk mencegah dan/ atau mengurangi dampak negatif dari bencana • Mengambil langkah-langkah untuk mewujudkan hak-hak dengan sumber daya yang tersedia secara maksimal secara progresif dan terikat pada jangka waktu 	<ul style="list-style-type: none"> • Memperkuat kapasitas pemerintah dalam menjalankan kewajibannya dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia • Mendukung dan melengkapi upaya pemerintah dan otoritas lokal dalam memenuhi kewajibannya • Mendukung dan memfasilitasi masyarakat dalam membangun kembali kehidupan dan penghidupannya 	<p>Berhak atas pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, budaya, serta hak-hak sipil dan politik</p>
<p>Akuntabilitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Merespon keluhan dan menyediakan mekanisme ganti rugi • Menjamin perbaikan dan rehabilitasi korban bencana • Bertanggung jawab atas tindakan mereka • Menjatuhkan sanksi atas kinerja pejabat negara yang buruk/melanggar hukum 	<ul style="list-style-type: none"> • Merespon keluhan dan menyediakan mekanisme ganti rugi • Melakukan advokasi untuk perbaikan dan rehabilitasi korban bencana • Bertanggung jawab atas tindakan mereka • Menjatuhkan hukuman bagi kinerja staf yang buruk 	<ul style="list-style-type: none"> • Berhak atas ganti rugi • Berhak atas rehabilitasi • Membangun kapasitas dan kemampuannya untuk mengklaim hak-haknya

dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat untuk mengatasi bencana sekaligus mengurangi kerentanan. Pendekatan berbasis hak asasi manusia sejalan dengan program pengurangan resiko bencana, yaitu

meningkatkan kapasitas orang yang terkena dampak dalam mengatasi bencana dan mengurangi kerentanan melalui penerapan prinsip, norma, dan standar hak asasi manusia.

ISU HAK ASASI MANUSIA DALAM PROSES REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA ERUPSI GUNUNG MERAPI

Erupsi Gunung Merapi menghancurkan tempat tinggal milik 2.856 keluarga yang bermukim di kawasan yang sebelumnya tidak pernah terkena oleh erupsi. Untuk itu, pemerintah merevisi Peta Kawasan Rawan Bencana Gunung Merapi (Peta KRB Merapi) yang membagi wilayah Gunung Merapi menjadi tiga zona sesuai dengan besar dampak dan tingkat kerentanannya, yaitu Zona I (rendah), Zona II (menengah), dan Zona III (tinggi). Pemerintah menetapkan dusun-dusun yang terkena letusan paling parah ke dalam Zona III Tipe I, sehingga sekitar 2.856 keluarga harus direlokasi. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, pada kawasan yang telah ditetapkan sebagai daerah rawan bencana, dilarang untuk permukiman dan segala bentuk program pembangunan tidak diperbolehkan.

Masyarakat mengeluhkan proses revisi Peta KRB Merapi yang kurang transparan dan partisipatif. Masyarakat mengetahui peta tersebut dari surat kabar lokal, bukan dari pejabat pemerintahan yang berkewajiban untuk menyampaikan informasi tersebut ke masyarakat. Masyarakat mempertanyakan proses pembuatan peta, ukuran yang dipergunakan beserta pertimbangan mengapa wilayah

mereka dimasukkan dalam kawasan rawan bencana utama dan ditetapkan sebagai "area terlarang." Menurut Kepala Badan Pengembangan dan Penyelidikan Teknologi Kegunungapian (BPPTK) Subandriyo, proses pembuatan peta sangat teknis berdasarkan pada sejarah letusan Gunung Merapi selama seabad terakhir. Peta KRB Merapi adalah salah satu dasar untuk menyusun Rencana Aksi Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi setelah Letusan Gunung Merapi di Provinsi DIY dan Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2011-2013 (Rencana Aksi RR Merapi).

Rencana Aksi RR Merapi bertujuan untuk membangun saling pengertian dan komitmen di antara para pemangku kepentingan baik negara dan non-negara; harmonisasi program dan proyek-proyek antar instansi pemerintah di tingkat pusat dan di daerah; menginformasikan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi kepada masyarakat untuk menghindari tumpang tindihnya program; dan mengembangkan mekanisme yang transparan untuk mobilisasi pendanaan.³⁰ Anggaran untuk pelaksanaan Rencana Aksi RR Merapi adalah Rp 1,3 triliun, di mana 95 persen disediakan melalui APBN. Untuk mengimplementasikan Rencana Aksi RR Gunung Merapi, pada tanggal 5 Juli 2011, diterbitkan Keppres Nomor 16 Tahun 2011 tentang pembentukan tim

30 BNPB (2011). Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Erupsi Gunung Merapi di Provinsi DI. Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2013. BNPB, Jakarta.

koordinasi rehabilitasi dan rekonstruksi setelah letusan Gunung Merapi, Keputusan Kepala BNPB Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Setelah Letusan Gunung Merapi tahun 2011 – 2013, dan Keputusan Kepala BNPB Nomor 6 Tahun 2011 tentang Tim Asistensi Teknis Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Setelah Letusan Gunung Merapi. Tugas Tim Asistensi Teknis adalah untuk merumuskan strategi dan kebijakan operasional untuk kebijakan rekonstruksi serta upaya mempercepat proses rekonstruksi. Program rehabilitasi dan rekonstruksi resmi dimulai pada tanggal 23 Juli 2011 atau 8 bulan setelah letusan Gunung Merapi.

Program relokasi diprioritaskan untuk merelokasi 2.856 keluarga (jangka pendek) dan penduduk di Zona III yang dihuni sekitar 79.600 orang (jangka panjang). Pada Juli 2011, kebijakan relokasi disampaikan dalam dialog antara pemerintah yang dipimpin oleh Gubernur DIY dengan enam kelompok masyarakat. Kebijakan tersebut adalah, pertama, bagi mereka yang bersedia direlokasi dan menjual tanahnya akan menerima dana stimulan Rp 30 juta/keluarga, bantuan teknis, lahan seluas 100m² untuk perumahan, lahan seluas 50 m² untuk fasilitas umum, dan pemulihan penghidupan. Kedua, bagi mereka yang bersedia direlokasi tapi masih mempertahankan tanahnya, akan menerima berbagai fasilitas seperti di atas, kecuali pemerintah tidak akan mengganti barang miliknya jika terjadi

letusan. Ketiga, bagi yang menolak relokasi, pemerintah tidak akan memberikan fasilitas seperti perumahan, tanah, listrik, sekolah, dll, dan tidak akan mendapatkan penggantian aset jika terkena letusan.

Dalam dialog tersebut, 750 keluarga menolak relokasi.³¹ Sementara itu, 1.878 keluarga menerima kebijakan relokasi dengan syarat tetap memiliki dan memanfaatkan lahan mereka. Sedangkan 54 keluarga menerima relokasi dan menjual tanah mereka kepada pemerintah. Namun, sebelum pemerintah menyosialisasikan kebijakan relokasi, ratusan keluarga dari beberapa dusun telah kembali ke tanah mereka untuk membangun kembali penghidupannya. Berikut adalah alasan penolakan kebijakan relokasi:

1. Masyarakat tidak pernah diberikan informasi dan tidak diajak berkonsultasi dalam proses pembuatan Peta KRB Merapi,
2. Masyarakat tidak diajak berkonsultasi sejak proses awal dalam merancang kebijakan relokasi dan rekonstruksi,
3. Masyarakat ingin mempertahankan tanah, mata pencaharian, sejarah, dan budaya,
4. Masyarakat khawatir untuk beradaptasi dengan lokasi dan profesi baru karena sebagian besar hanya memiliki keterampilan sebagai petani dan peternak sapi perah,

31 Sjamsinarsi, Rani (2011). Pendekatan Kultural dalam Relokasi. Konferensi Nasional Pengelolaan Resiko Bencana berbasis Komunitas ke 7 di Yogyakarta, 6 Desember 2011.

5. Masyarakat meyakini bahwa letusan Gunung Merapi sebagai fenomena alam yang terjadi secara berkala di mana letusan yang besar hanya akan terjadi lagi dalam periode seratus tahun ke depan,
6. Masyarakat percaya bahwa mereka dapat membangun kembali rumah dan kehidupan mereka,
7. Minimnya fasilitas kebutuhan dasar di tempat hunian sementara,
8. Kurangnya keterampilan aparat pemerintahan dalam berkomunikasi dan membangun pendekatan dengan masyarakat terdampak, seperti ketika berhadapan dengan masyarakat yang menolak kebijakan relokasi, Pemerintah Daerah Sleman lebih memilih untuk membiarkan atau mendiamkan mereka tanpa ada solusi kreatif dan konstruktif lebih lanjut,
9. Kebijakan rekonstruksi yang tidak pasti, lamban, dan minimnya koordinasi di antara dan di dalam lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat kabupaten, provinsi, dan pusat,
10. Kebijakan pemerintah untuk memperluas Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM) di wilayah yang terkena letusan meskipun sebagian besar masyarakat menolak kebijakan TNGM tersebut sejak ditetapkan pada tahun 2004.

Terkait dengan penolakan masyarakat, Menko Kesra Agung Laksono menyampaikan bahwa warga bisa dipidanakan menurut ketentuan UU tentang Perumahan

dan Permukiman.³² Selain itu, warga tidak diberikan akses atas program pembangunan dan fasilitas umum. Pada 27 Januari 2012, perwakilan beberapa dusun yang menolak relokasi bertemu dengan Gubernur DIY Sri Sultan HB X, mengeluhkan kebijakan pemerintah yang diskriminatif. Di tengah kebijakan yang diskriminatif, masyarakat secara aktif membangun kembali kehidupannya. Sebagian besar dari sekitar 500 keluarga di dusun Kali Tengah Lor, Kali Tengah Kidul, dan Srunen, telah pulih perekonomiannya. Menurut Kepala Dusun Srunen dan Kali Tengah Lor, produksi susu sapi sampai dengan Januari 2012 telah pulih ke tingkat 4.000 liter per hari atau mendekati produksi sebelum terjadinya erupsi. Mereka berpendapat jika masyarakat tidak berinisiatif dalam memulihkan kehidupannya, kehidupan mereka tidak akan pulih secara cepat. Tanpa bantuan pemerintah, masyarakat membangun kembali rumah mereka dengan menggunakan sisa-sisa bahan bangunan, sebagian dari tabungan, dan bantuan dari beberapa LSM dan donatur. Pada bulan Desember 2011, hampir 100 persen rumah di dusun Srunen, Kali Tengah Lor dan Kali Tengah Kidul, telah kembali berdiri dengan tegak.

Sementara itu, 81 keluarga di dusun Pelemsari yang berinisiatif membangun permukiman berbasis masyarakat berhasil membangun rumah dan

32 Kedaulatan Rakyat (2012). *Warga Merapi Tolak Relokasi Tak Takut Dipidana*. Diakses dari www.krjogja.co.id

perekonomiannya lebih cepat. Secara bergotong royong, mereka membeli tanah seluas 1,8 hektar untuk lahan permukiman kolektif. Mereka memilih lokasi untuk permukiman yang mudah diakses, terjangkau, dan dekat dengan dusun asal. Kebijakan relokasi dan rekonstruksi yang sangat lamban mendorong mereka untuk menemukan solusi dengan membangun permukiman secara mandiri. Pada bulan Juli 2012, hampir 100 persen rumah telah tegak berdiri. Namun, bagi masyarakat yang masih harus tinggal di tempat hunian sementara, harus hidup dalam keterbatasan karena minimnya fasilitas kebutuhan dasar.

Berkaitan dengan peran dari aktor non-negara dalam proses pemulihan, Arsitek Komunitas Jogjakarta (Arkom) mendampingi masyarakat di dusun Srunen, Kali Tengah Lor, Kali Tengah Kidul dengan membangun berbagai infrastruktur dasar, seperti rumah sederhana, jalan kecil, kanal air, dan toilet. Arkom menerapkan pendekatan partisipatif yang memungkinkan warga untuk mendiskusikan dan memutuskan sendiri kebutuhannya serta memobilisasi sumber daya lokal dan menggalang dukungan eksternal. Model pendekatan partisipatif efektif dalam membantu pemulihan warga sekaligus memberdayakan masyarakat, membangun rasa kepemilikan, dan untuk menjaga keberlanjutan. Menurut Arkom, masyarakat menolak relokasi karena tingkat kerusakan di dusunnya tidak begitu parah, sehingga

membangun kembali lebih bijaksana dan efektif daripada relokasi yang sangat beresiko. Menurut perhitungan Arkom, uang yang beredar di ketiga dusun yang mereka dampingi adalah sekitar Rp 250 juta per hari, yang sebagian besar berasal dari produksi susu sapi perah. Oleh karena itu, jika pemerintah bersikeras merelokasi warga, pemerintah harus bisa menjamin bahwa sumber daya tersebut tidak akan hilang.

Sementara itu, Kantor PBB untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (UNOCHA) mendukung pemulihan warga melalui proyek Dana Tanggap Darurat (*Emergency Relief Fund*) ke berbagai LSM nasional. Sekretariat masyarakat sipil di bawah koordinasi Gerakan Pemuda Anzor (GP Anzor) Cabang Kabupaten Magelang adalah di antara LSM yang memanfaatkan dana tersebut. GP Anzor yang mendampingi warga korban banjir lahar dingin di Muntilan membangun rasa kepemilikan dan partisipasi masyarakat melalui pertemuan desa sebagai mekanisme partisipatif untuk perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program. GP Anzor membangun pusat komunitas untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat serta dan akuntabilitas program, seperti memobilisasi pemuda di beberapa desa untuk menjadi relawan memantau aktivitas Gunung Merapi dan untuk membangun peringatan dini berbasis masyarakat.

UNDP sudah berupaya agar

Standar Minimum Proyek Sphere dipakai sebagai rujukan selama fase tanggap darurat. Namun, ide tersebut terkendala oleh kurangnya kemauan politik dan komitmen dari pemerintah. GP Ansor memakai standar minimum Proyek Sphere untuk meningkatkan kualitas dan aksesibilitas tempat hunian sementara melalui penyediaan rumah hunian yang lebih aman, air bersih, dan sanitasi. Selanjutnya, untuk membantu proses pemulihan, UNDP meluncurkan Program Pemulihan Pasca Erupsi Gunung Merapi 2011-2013, dengan tujuan untuk membantu koordinasi intra dan inter pemerintah, meningkatkan kapasitas aparat pemerintah, dan penyebaran informasi dan komunikasi antara pembuat kebijakan dan masyarakat lokal. Program tersebut dirancang untuk mengisi kesenjangan yang berpotensi akan menghambat kebijakan rekonstruksi.

Menurut laporan pemantauan hak-hak pengungsi erupsi Gunung Merapi Komnas HAM, pemerintah dan LSM /organisasi internasional telah membantu pengungsi dengan menyediakan berbagai kebutuhan dasar dengan kuantitas dan kualitas yang memadai, baik berupa air bersih, sanitasi, pakaian, papan sementara, dan makanan. Namun, Komnas HAM mencatat minimnya fasilitas kesehatan dan obat-obatan. Selain itu, tempat penampungan independen yang disediakan sendiri oleh masyarakat belum terorganisir dengan baik dan

kurang didukung oleh pemerintah. Komnas HAM juga menemukan lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah sehingga menimbulkan kesenjangan dalam kebijakan dan miskomunikasi, seperti tidak efektifnya dan kurang meratanya distribusi logistik dan *database* pengungsi yang berbeda-beda antar instansi. Oleh karena itu, Komnas HAM merekomendasikan agar pemerintah memperbaiki kebijakan dan program selama proses pemulihan dengan memulihkan hak-hak masyarakat secara efektif, seperti hak untuk berpartisipasi dan akses terhadap informasi.

Mengenai tempat penampungan sementara bagi pengungsi, Arkom berpendapat bahwa kebijakan yang menempatkan warga dalam tempat penampungan massal tidak efektif karena menghambat partisipasi dan gagal melindungi privasi para pengungsi. Arkom menyarankan agar ke depan, dikembangkan tempat penampungan skala kecil karena lebih efektif dalam memenuhi kebutuhan para pengungsi dan menggugah partisipasi pengungsi. Tempat penampungan skala kecil berbasis masyarakat berhasil meningkatkan jejaring sosial antara komunitas.

Selain itu, pada bulan Agustus 2011, Polisi Taman Nasional Gunung Merapi menangkap seorang warga Dusun Ngandong, yang dituduh mencuri kayu dari area taman nasional.

Menurut Halimah Ginting, pengacara dari Lembaga Advokasi dan Bantuan Hukum Yogyakarta (LABH), warga tersebut dijebak. Pengadilan Negeri Sleman memvonis warga tersebut dengan pidana penjara selama enam bulan dan dibebaskan pada Februari 2012. Pendekatan hukum semacam ini telah menghambat proses pemulihan dan tidak mendukung kebijakan negara untuk membangun penghidupan warga masyarakat. Lebih lanjut, LSM mempertanyakan kebijakan pemerintah untuk membentuk Kawasan Strategis Nasional Taman Nasional Gunung Merapi dan meminta supaya proses ini ditunda sebelum ada konsultasi dengan masyarakat dan LSM.

PENGHORMATAN, PERLINDUNGAN, DAN PEMENUHAN HAM DALAM KEBIJAKAN REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA ERUPSI GN. MERAPI

Analisis dalam bab ini mempergunakan Pedoman Operasional IASC untuk menguji kepatuhan negara dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak masyarakat, dan Analisis Pendekatan berbasis Hak Asasi Manusia untuk mengidentifikasi kapasitas dari penyandang hak (individu dan masyarakat) dan pengembalian kewajiban (negara), serta kesenjangan antara kewajiban normatif negara dan pelaksanaannya.³³

³³ Poutiainen, Pirko et.al (2004). Methodology and Tools for Human Rights-based Analysis and

Pedoman Operasional IASC

A. Perlindungan kehidupan, keamanan, integritas fisik, dan martabat

Hak untuk hidup adalah hak yang tidak bisa dikurangi atau dicabut dalam kondisi dan atas dasar alasan apapun (*non-derogable right*). Negara telah berupaya untuk memenuhi kewajibannya untuk melindungi hak untuk hidup dengan menyediakan informasi yang akurat tentang aktivitas Gunung Merapi dalam rangka untuk menyelamatkan hidup dan aset penghidupan masyarakat. Negara menerbitkan Peta KRB Merapi sebagai alat untuk melindungi hak untuk hidup. Namun, negara gagal untuk menginformasikan dan berkonsultasi dengan masyarakat ketika Peta KRB Merapi didesain sejak awal. Kebijakan relokasi bertujuan untuk menyelamatkan nyawa manusia serta mengurangi dampak sosial dan ekonomi. Namun, kebijakan relokasi terlalu lamban dan dirumuskan secara sepihak sehingga ditentang oleh sekitar 750 keluarga. Warga berargumen bahwa mereka berhak untuk mengejar kehidupan mereka dan untuk mempertahankan cara hidup mereka. Warga memahami bahwa letusan Gunung Merapi memang berbahaya dan mereka bersedia untuk pindah sementara ketika terjadi letusan. Sebenarnya, antara masyarakat dan pemerintah memiliki perhatian yang

Assessment. Rights-based Municipal Assessment and Planning Project. UNDP and OHCHR.

sama atas hak untuk hidup. Namun, keduanya memiliki pandangan yang berbeda tentang bagaimana memaknai hak untuk hidup dan letusan Gunung Merapi. Pandangan yang berbeda itu menyebabkan konflik yang menghambat proses rekonstruksi dan telah mengakibatkan diskriminasi kepada masyarakat yang menentang kebijakan relokasi. Pemerintah melarang warga kembali ke dusunnya berdasarkan aturan perundang-undangan, sedangkan masyarakat berpendapat bahwa mereka kembali ke dusunnya untuk mempertahankan hidupnya, memulihkan penghidupannya, dan ingin hidup bermartabat.

Terhadap sekitar 79.000 orang yang tinggal di Zona III (berbahaya), pemerintah pusat merancang konsep "hidup harmonis dengan bencana." Tujuannya adalah untuk membangun kesadaran masyarakat, pengetahuan, dan membangun infrastruktur yang lebih baik untuk mempercepat evakuasi dalam rangka mendukung kebijakan pengurangan resiko bencana. Namun, konsep ini dirumuskan oleh pemerintah pusat di mana pandangan pemerintah daerah dan masyarakat terabaikan. Pada 28 Agustus 2012, ketua BNPB menyampaikan bahwa terhadap warga yang menolak relokasi, akan diimplementasikan konsep "hidup harmonis dengan bencana", di mana pemerintah akan membangun jalur evakuasi dan sistem peringatan dini.

B. Perlindungan untuk penyediaan pangan, kesehatan, tempat tinggal, dan pendidikan

Bagi warga yang masih tinggal di tempat hunian sementara, pemerintah menyediakan pendidikan bagi anak-anak atau diikutkan di sekolah terdekat. Akan tetapi, pemerintah melarang proses belajar mengajar di dusun-dusun yang masuk dalam kawasan terlarang. Contohnya di Dusun Srunen, warga tidak dapat memperoleh haknya atas pendidikan karena pemerintah tidak menugaskan guru di dusun tersebut. Akibatnya, tenaga pengajar disediakan oleh para relawan dan LSM, atau sebagian ikut ke sekolah yang terdekat di Kabupaten Klaten. Menurut warga, mengirimkan anak-anak mereka ke sekolah yang disarankan pemerintah membutuhkan biaya yang tidak murah karena jaraknya sekitar 7 kilometer dari rumah mereka. Selain itu, masyarakat juga tidak memiliki jaminan kesehatan masyarakat sehingga mereka harus berobat dengan biaya sendiri. Adapun untuk makanan, masyarakat yang masih tinggal di hunian sementara mengaku hanya menerima bantuan beras sebanyak dua kali dan uang jaminan hidup dua kali, sehingga mereka harus mencukupi kebutuhan hidupnya secara mandiri dengan memakai tabungan yang berasal dari uang ganti sapi yang mati.

C. Perlindungan yang berhubungan dengan perumahan, tanah dan properti, serta mata pencaharian

Berkaitan dengan rekonstruksi rumah secara permanen, pemerintah hanya mampu membangun rumah sebanyak 146 unit sampai dengan Desember 2011, sehingga jauh dari target yang dicanangkan, yaitu sekitar 500 rumah. Sehingga, sebagian besar warga masih tinggal di tempat hunian sementara. Kecuali, 750 keluarga yang kembali ke dusun mereka di mana rumah-rumah mereka telah berdiri dengan tegak. Selain itu, 92 keluarga menerima bantuan perumahan dari Perusahaan Telekomunikasi Qatar.³⁴ Program permukiman berbasis komunitas di dusun Pelemsari terbukti mampu memberdayakan masyarakat untuk membangun rumah secara lebih cepat dan lebih baik. Sehubungan dengan sertifikasi tanah di lahan-lahan yang terkena erupsi, Pemerintah DIY telah memfasilitasi penerbitan 2.000 sertifikat tanah secara gratis, termasuk yang tinggal di "daerah terlarang". Menurut pejabat dari provinsi DIY, program sertifikasi tanah secara gratis akan diteruskan dalam rangka untuk menjamin hak atas tanah bagi masyarakat. Namun, pemerintah daerah harus meningkatkan koordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional

(BPN) agar program sertifikasi menjadi lebih efisien dan lebih cepat.

Selain itu, karena sebagian besar warga memperoleh penghasilan dari pemerah susu sapi, pemerintah telah menggantikan lebih dari 3.000 sapi mati dalam bentuk uang tunai. Bagi yang sudah tinggal di hunian tetap dan pulang ke dusunnya, dana tersebut sudah dibelikan sapi sebagai modal membangun kembali penghidupannya. Sedangkan bagi mereka yang masih tinggal di hunian sementara, belum dapat membeli sapi karena ketiadaan kandang dan lahan rumput pakan ternak. Pemerintah memiliki program untuk mengembangkan penghasilan alternatif masyarakat, seperti beternak ikan lele, makanan kecil, dan kerajinan. Namun, program tersebut kurang berhasil karena kurangnya keterampilan dan rendahnya komitmen dari kedua belah pihak.

Sementara Rencana Aksi RR Gunung Merapi hanya menekankan pada program pembangunan infrastruktur (fisik), sementara komponen untuk membangun dan memulihkan aspek sosial dan ekonomi masyarakat sangat minim. Menurut Forum Kemanusiaan Indonesia (HFI), 80 persen dari isi Rencana Aksi RR Gunung Merapi s berisi tentang pembangunan infrastruktur, sedangkan pembangunan / pemulihan aspek kemanusiaan dan sumber daya manusia, terabaikan. Dewan Pengarah BNPB juga menyampaikan pendapat serupa, yaitu minimnya aspek

34 Despos (2012). Merapi Disaster Victim Received House Aid from Qatar Telecom Village. Diakses dari <http://www.depsos.go.id/modules.php?name=News&file=print&sid=16862>

sosial dan ekonomi dalam Rencana Aksi RR Gunung Merapi. Padahal, aspek pemulihan mata pencaharian sangat penting untuk keberhasilan program rekonstruksi. Oleh karena itu, pemerintah harus menyusun program sosial dan ekonomi secara lebih komprehensif untuk membangun keterampilan alternatif di luar sektor pertanian.

D. Perlindungan hak-hak sipil dan politik

Meskipun pemerintah menetapkan beberapa dusun sebagai “daerah terlarang”, sekitar 750 warga tetap kembali untuk membangun kembali penghidupannya. Sementara pemerintah tidak mempunyai alternatif kebijakan yang bisa menghentikan keinginan warga tersebut, selain hanya berdasar pada Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman dengan ancaman bisa mempidanakan warga yang bermukim di “daerah terlarang.” Warga meminta agar pemerintah tetap membuka komunikasi dan dialog dalam rangka untuk membangun kesepahaman bersama. Gubernur DIY memerintahkan para pejabat di jajarannya untuk menjaga dan memelihara dialog dengan masyarakat dan menghindari pemaksaan kehendak terkait dengan kebijakan relokasi, lebih mempromosikan pendekatan budaya untuk membujuk masyarakat supaya mau direlokasi secara sukarela.

Situasi ini disebabkan karena diabaikannya hak masyarakat untuk berpartisipasi dan hak untuk mendapatkan informasi. Idealnya, pemerintah harus membuka partisipasi masyarakat dari awal kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi, karena kebijakan yang diputuskan akan dan telah mempengaruhi masyarakat. Selain itu, informasi mengenai kebijakan rekonstruksi tidak dijelaskan secara transparan dalam Rencana Aksi RR Gunung Merapi. Lemahnya koordinasi kebijakan di antara lembaga-lembaga pemerintahan juga menyebabkan minimnya dukungan masyarakat atas kebijakan rekonstruksi.

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan akuntabilitas kebijakan negara, pemerintah seharusnya membentuk mekanisme pengaduan masyarakat dan menyediakan solusi untuk masalah-masalah mendasar, seperti diskriminasi terhadap warga yang menolak relokasi dan kesehatan. *Java Reconstruction Fund* menyediakan *form* pengaduan di *website* mereka mengenai isu-isu yang berkaitan dengan rekonstruksi perumahan. Namun, pengaduan tersebut hanya dapat diakses oleh mereka yang memiliki akses internet dan telepon. Dalam banyak kasus, jika ada masalah, warga akan berbicara ke wartawan. Namun, pemerintah akan berpendapat bahwa media membesar-besarkan masalah dan akhirnya hanya memicu konflik secara struktural.

Analisis pendekatan berbasis hak asasi manusia

A. Analisis sebab akibat

Meskipun erupsi Gunung Merapi adalah fenomena alam, namun dampaknya terkait erat dengan hak asasi manusia. Lambannya kebijakan rekonstruksi dan penolakan atas kebijakan relokasi disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah sehingga menghambat proses pemulihan kehidupan masyarakat secara tepat waktu. Kedua, pengabaian hak atas partisipasi dan hak atas informasi sejak proses awal kebijakan rekonstruksi didesain. Ketiga, diskriminasi terhadap warga yang menolak kebijakan relokasi. Keempat, minimnya pelayanan kebutuhan dasar di tempat hunian sementara sehingga menciptakan kerentanan yang lebih besar. Faktor-faktor tersebut selain menyebabkan lambannya proses rekonstruksi, juga menghasilkan kebijakan publik yang tidak *legitimate*. Pada gilirannya, tujuan dari program pengurangan resiko bencana akan gagal. Pemerintah memandang masyarakat sebagai korban yang tidak berdaya, padahal kenyataannya, masyarakat memiliki kapasitas dan kemampuan untuk beradaptasi dengan erupsi yang terjadi secara periodik.

B. Analisis kapasitas penyanggah hak dan pemetaan hak

Warga memiliki kapasitas dan kesadaran hak asasi manusia yang berbeda-beda. Sebagian dari mereka sadar atas hak-haknya, seperti hak untuk hidup, hak untuk mencari penghidupan, dan hak atas perumahan. Warga juga memiliki kemampuan untuk mengakses informasi, kemampuan untuk berorganisasi dan berpartisipasi, dan kemampuan untuk membela hak-haknya. Selanjutnya, warga memiliki kapasitas dan kohesi sosial untuk membela hak-haknya. Warga memiliki kemampuan untuk memengaruhi kebijakan yang penting bagi kehidupan mereka. Namun, ada perbedaan kapasitas di antara warga dan antar kelompok masyarakat. Warga yang memiliki kapasitas dan kemampuan yang lebih baik mampu memulihkan penghidupannya secara lebih cepat dibandingkan dengan warga yang berkemampuan kurang. Warga yang memiliki kemampuan yang lebih besar mampu untuk membangun kembali kehidupan mereka secara lebih efektif dengan dukungan minimal dari pemerintah. Warga yang kembali ke dusunnya mampu pulih dengan cepat baik secara sosial dan ekonomi. Namun, di dalam masyarakat, berbagai individu memiliki tingkat kekuatan dan kemampuan yang berbeda, misalnya, ada kelompok elit di masyarakat yang mengambil keuntungan selama proses rekonstruksi dan kurangnya partisipasi

perempuan. Oleh karena itu, pemetaan kekuatan diperlukan untuk menangkap kondisi nyata di dalam masyarakat sehingga pendekatan hak asasi manusia akan lebih fokus pada orang-orang yang paling rentan.

C. Analisis kerentanan

Mereka yang termasuk dalam kelompok rentan sesuai dengan perspektif hak asasi manusia adalah perempuan, orang tua, anak-anak, anak yatim, dan orang cacat. Pemerintah menyediakan biaya gratis dan bantuan bagi mereka yang cacat atau terluka akibat erupsi. Namun, tidak ditemukan program yang komprehensif bagi orang-orang rentan selama program rekonstruksi, kecuali pelatihan dan pengembangan ekonomi bagi perempuan, orang tua tunggal, dan yatim piatu. Skema rekonstruksi perumahan melalui *Java Reconstruction Fund* menimbulkan kesulitan bagi orang tua tunggal atau orang lanjut usia, karena semua penerima, tanpa terkecuali, harus berkontribusi secara parsial dengan menyediakan bahan bangunan seperti pasir dan batu untuk konstruksi rumah.

Selanjutnya, orang-orang yang rentan adalah 750 keluarga karena menjadi korban diskriminasi kebijakan pemerintah. Mereka dianggap sebagai kelompok yang melawan kebijakan pemerintah sehingga mereka tidak memperoleh kompensasi atas kehilangan harta bendanya dan diisolasi dari program pembangunan. Meskipun

orang-orang tersebut memiliki kapasitas dan kemampuan untuk menyelamatkan diri dari letusan dan memulihkan dirinya secara efektif, namun pemerintah tidak mengakui kapasitas dan kemampuan masyarakat sebagai aset untuk program rekonstruksi.

D. Analisis kapasitas pengembalian kewajiban dan pemetaan kewajiban

Pengembalian kewajiban memiliki otoritas dan wewenang menurut peraturan perundang-undang, seperti UU tentang Penanggulangan Bencana, UU tentang Perumahan dan Pemukiman, dan UU tentang Penataan Ruang. Menurut undang-undang, pemerintah berwenang untuk merelokasi warga secara "paksa". Namun, pemerintah harus berhati-hati dan melihat konteks dalam menerapkan hukum untuk menghindari konflik dan diskriminasi.

Sebagai pengembalian kewajiban, negara wajib menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia. Dalam hal kewajiban untuk menghormati, negara telah menghormati pendapat, nilai-nilai, dan keputusan masyarakat atas kebijakan relokasi. Negara tidak akan memaksakan kebijakan relokasi kepada mereka yang menolak. Namun, negara harus mengambil tindakan segera untuk mengatasi masalah diskriminasi karena mengisolasi masyarakat dari program-program pembangunan dan pelayanan publik adalah tindakan yang tidak

bijaksana dan kontra produktif dengan maksud dari kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi. Pemerintah harus meningkatkan dialog dan menjaga hubungan baik dengan masyarakat. Gubernur DIY menggarisbawahi pentingnya dialog terus menerus dengan masyarakat. Kebijakan ini harus diterjemahkan ke dalam program oleh jajaran pemerintahan daerah untuk terus membangun saling pengertian antara pemerintah dan masyarakat.

Sedangkan atas kewajiban untuk melindungi, seorang warga dikriminalisasi oleh petugas Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM). Oleh karena itu, BNPB harus menetapkan kebijakan yang lebih komprehensif dan meminta otoritas taman nasional atau institusi lainnya untuk mendukung proses pemulihan warga dengan cara menghindari tindakan hukum yang akan mempengaruhi kebijakan rekonstruksi secara keseluruhan. Selain itu, karena rekonstruksi akan berlangsung sampai 2013, negara seharusnya membuat peraturan yang mampu melindungi warga dari setiap potensi pelanggaran hak asasi manusia, seperti kegiatan penambangan pasir yang sebagian besar dioperasikan oleh perusahaan-perusahaan besar. Penambangan pasir adalah isu utama di sekitar Gunung Merapi karena pasca erupsi, Gunung Merapi menghasilkan pasir berkualitas tinggi yang dijual di luar daerah. Pemerintah harus mampu mengelola sumber daya pasir yang berlimpah untuk mendukung proses pemulihan warga.

Isu penting lainnya adalah usulan untuk mendirikan Kawasan Strategis Nasional TNGM yang diproses tanpa partisipasi masyarakat dan tidak transparan. Dengan demikian, untuk mencegah potensi masalah lebih lanjut atas usulan ini, pemerintah harus berkomunikasi dan berkonsultasi dengan masyarakat dan *stake holder* terkait (LSM / media).

Kewajiban untuk memenuhi hak asasi manusia tercermin dalam Rencana Aksi RR Gunung Merapi yang menjelaskan bahwa dalam waktu tiga tahun (2011-2013), rekonstruksi akan selesai dengan beberapa indikator output, dan hasil. Namun, rencana aksi tersebut tidak menunjukkan indikator output, dan hasil yang memadai untuk pengembangan kapasitas manusia dan aspek sosial ekonomi. Kewajiban untuk mengambil langkah yang diperlukan dengan menggunakan sumber daya secara maksimum mengharuskan pemerintah untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk memenuhi hak asasi manusia, seperti merealisasikan perumahan secara cepat, memulihkan mata pencaharian, dan menyediakan fasilitas kesehatan. Namun, kewajiban ini tidak ditampilkan secara memadai dan jelas dalam kebijakan rekonstruksi.

E. Analisis pengaruh eksternal

Beberapa organisasi internasional, seperti UNDP dan UNOCHA, mempunyai program untuk meningkatkan koordinasi antar para pemangku kepentingan, membangun

kapasitas aparat pemerintah, dan menyebarluaskan informasi dan pengetahuan tentang bencana alam. Tujuannya adalah untuk mengisi kesenjangan kapasitas aparat pemerintah sehingga mampu menjalankan kewajibannya secara benar. UNOCHA mendanai beberapa proyek yang di masa tanggap darurat dan pemulihan. Beberapa LSM lokal menyarankan agar UNOCHA lebih mengakomodasi LSM lokal sehingga dapat mengakses dana secara langsung untuk meningkatkan kapasitas organisasi dan masyarakat lokal. Beberapa LSM lokal telah sangat aktif dalam membantu masyarakat, seperti Arkom dan Walhi Yogyakarta. Untuk melindungi masyarakat, LABH Yogyakarta mendampingi warga yang dikriminalisasi oleh Polisi Taman Nasional Gunung Merapi. Meskipun LABH tidak langsung bekerja untuk program rekonstruksi, pekerjaan mereka mencerminkan kontribusi dari aktor non-negara untuk melindungi hak asasi manusia. Singkatnya, kontribusi aktor non-negara adalah, pertama menyediakan dan memfasilitasi hak-hak dasar masyarakat yang terkena dampak. Kedua, memfasilitasi peningkatan kapasitas warga untuk mengklaim dan memenuhi hak-haknya. Ketiga, mereka memfasilitasi peningkatan kapasitas lembaga negara untuk menjalankan kewajibannya dan meningkatkan akuntabilitas lembaga pemerintahan.

F. Analisis kesenjangan

Analisis ini melihat kesenjangan antara apa yang seharusnya dilakukan oleh negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia dan implementasinya. Negara berkomitmen untuk memenuhi kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia di mana bagi masyarakat yang menolak kebijakan relokasi, tidak akan dipaksa. Namun, negara tidak cukup melaksanakan kewajibannya untuk melindungi karena kurangnya kapasitas sumber daya manusia aparat pemerintah dalam hal berkomunikasi, bernegosiasi, dan resolusi konflik. Terutama atas isu diskriminasi kebijakan terhadap mereka yang menolak kebijakan relokasi. Selain itu, negara gagal melindungi warga yang dikriminalisasi oleh Polisi Taman Nasional Gunung Merapi. Negara juga tidak cukup untuk memperlihatkan komitmen mereka untuk memenuhi hak asasi manusia dalam Rencana Aksi RR Merapi, khususnya dalam mempromosikan dan memfasilitasi hak atas perumahan, pendidikan, dan kesehatan secara tepat waktu, progresif, dan dengan memobilisasi sumber daya secara maksimum.

Lebih lanjut, adanya kesenjangan yang lebar antara maksud dari kebijakan rekonstruksi dan implementasinya adalah karena kurangnya kapasitas pemerintah dalam berkoordinasi dan minimnya kapasitas dalam

berkomunikasi secara efektif dan dalam membangun partisipasi masyarakat. Menurut Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman, mereka yang tinggal di “daerah terlarang” bisa dipidanakan. Padahal, masyarakat kembali ke daerahnya adalah sebagai akibat lambannya kebijakan rekonstruksi. Kebijakan rekonstruksi dimulai pada 23 Juli 2011, sedangkan masyarakat mulai membangun kembali rumah dan mata pencaharian mereka pada bulan Februari 2011. Di samping itu, minimnya penyediaan kebutuhan dasar di tempat hunian sementara dan tidak adanya partisipasi dan akses terhadap informasi sejak proses awal kebijakan rekonstruksi dirumuskan. Kesenjangan antara kebijakan dan kebutuhan masyarakat menyebabkan diskriminasi dan konflik yang menghambat kebijakan rekonstruksi dan tujuan dari pengurangan resiko bencana yaitu meminimalkan dampak serta korban dan membangun kembali kehidupan masyarakat secara lebih baik dan lebih kuat. Selain itu, kurangnya koordinasi antar instansi pemerintah juga menciptakan kebijakan yang tidak efektif dan inefisiensi anggaran yang menyebabkan lemahnya kinerja negara dalam memenuhi hak-hak dasar masyarakat.berkembang.

KESIMPULAN

Sebagai kesimpulan, terdapat kesenjangan yang lebar antara

tujuan dari kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi dengan implementasinya, dikarenakan oleh beberapa hal. Pertama, pengabaian hak masyarakat untuk berpartisipasi. Kebijakan relokasi dirumuskan secara sepihak oleh pemerintah pusat dan daerah sehingga gagal menangkap perspektif dan aspirasi masyarakat. Negara telah mengabaikan hak untuk berpartisipasi yang dijamin di dalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) pada Pasal 25 (a) dan (b) yang akibatnya menghasilkan kebijakan relokasi yang tidak *legitimate* di mata masyarakat. Dikarenakan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi akan berlaku hingga tahun 2013, negara harus memperbaiki kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi dengan partisipasi masyarakat secara substansial dan bermakna dalam setiap langkah proses perumusan kebijakan. Partisipasi yang berarti akan menciptakan rasa kepemilikan yang kuat atas sebuah kebijakan publik karena masyarakat berkontribusi dan memutuskan kebijakan tersebut sehingga dengan demikian mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan, memantau, dan mengevaluasinya.

Kedua, negara juga mengabaikan hak atas informasi yang sangat penting untuk menciptakan kebijakan yang transparan dan akuntabel. Hak atas informasi dijamin dalam UUD 1945 di dalam Pasal 28 (f) dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM di dalam Pasal 14. Masyarakat berhak untuk mengetahui

setiap kebijakan publik karena akan mempengaruhi kehidupan dan masa depan mereka. Oleh karena itu, negara wajib untuk memberikan informasi dan berkonsultasi dengan masyarakat dalam setiap proses pembuatan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi. Meskipun Peta KRB Gunung Merapi adalah produk yang sangat teknis, namun masyarakat berhak untuk mengetahui dan diajak berkonsultasi karena peta tersebut mengakibatkan perubahan pola hidup dan berdampak atas kehidupan dan masa depan masyarakat.

Ketiga, proses pembuatan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi yang terlalu sentralistis dan birokratis. Hal ini jelas ditunjukkan dengan konsep “hidup harmonis dengan bencana” yang mengabaikan pandangan pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah, seperti diungkapkan oleh Gubernur DIY tidak mampu untuk menjelaskan konsep ini ke masyarakat, apalagi menerapkannya. Pemerintah ber-alasan bahwa justifikasi untuk tidak mendukung dan melakukan diskriminasi kebijakan terhadap masyarakat yang menolak relokasi adalah amanat dari Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman dan Undang-Undang tentang Penataan Ruang. Padahal, Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman baru secara resmi berlaku sejak Januari 2011 sehingga masih membutuhkan langkah-langkah lebih lanjut untuk pelaksanaan di tingkat lokal. Oleh karena itu, undang-undang

ini harus diterjemahkan secara tepat sesuai dengan konteks peristiwanya, di mana masyarakat kembali pulang ke dusunnya adalah bukan dengan tujuan atau niat untuk melanggar hukum, namun untuk mempertahankan hidup dan penghidupan mereka. Hak untuk mengejar taraf kehidupan yang lebih baik dijamin di dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM di Pasal 9 ayat (1) dan (2). Selain itu, meskipun pemerintah tahu bahwa masyarakat secara bergelombang kembali ke tanah mereka, namun pemerintah mengabaikan dan tidak ada upaya untuk menanggulangi kegiatan masyarakat yang membangun rumahnya sejak Februari 2011. Kebijakan pemerintah yang menetapkan beberapa dusun sebagai “daerah terlarang” sangat terlambat karena masyarakat sudah menetap dan mendirikan rumahnya beberapa bulan sebelum kebijakan tersebut diputuskan. Kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi baru secara resmi dimulai pada tanggal 23 Juli 2011, sementara proses rehabilitasi dan rekonstruksi berbasis masyarakat telah dimulai sejak Februari 2011.

Selanjutnya, Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunung Merapi tidak secara memadai menunjukkan komitmen dan kewajiban negara untuk memenuhi hak masyarakat atas perumahan, pendidikan, kesehatan, dan penghidupan sosial dan ekonomi.

Menurut Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, realisasi penuh atas hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya mengharuskan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah strategis dan memobilisasi sumber daya secara maksimal, termasuk melalui kerja sama internasional. Dalam Komentar Umum Nomor 3 Tahun 1990, Komite Hak Ekosob menjelaskan tentang kewajiban untuk bertindak dan kewajiban atas hasil. Kewajiban untuk bertindak berarti bahwa pemerintah harus mengambil langkah yang diperlukan untuk mewujudkan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya dalam jangka waktu tertentu, ada target, progresif, dan kongkret. Sedangkan kewajiban atas hasil berarti bahwa realisasi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya harus progresif, mengingat fakta bahwa untuk merealisasikan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya secara penuh diperlukan sumber daya yang besar dan tidak mungkin untuk dicapai sesegera mungkin. Oleh karena itu, pemerintah harus memasukkan gagasan realisasi progresif dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya dalam Rencana Aksi Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunung Merapi.

REKOMENDASI

Rekomendasi pertama bertujuan untuk memulihkan hak asasi manusia yang telah diabaikan oleh negara

dan mengintegrasikan pendekatan hak asasi manusia dalam kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi, yaitu agar penyelenggara pemerintahan:

1. Menghormati dan memenuhi hak masyarakat untuk berpartisipasi dan mengadakan konsultasi yang setara, khususnya terhadap masyarakat yang menolak kebijakan relokasi, menangani masalah diskriminasi terhadap masyarakat yang menolak relokasi dengan kebijakan yang tepat, dan memberikan kompensasi/ bantuan kepada setiap masyarakat yang paling terdampak, tanpa terkecuali (non-diskriminasi),
2. Memenuhi hak-hak dasar masyarakat yang masih tinggal di tempat-tempat hunian sementara, dengan menyediakan pelayanan kesehatan yang layak, makanan, air, sanitasi, dan tempat tinggal, untuk menghormati martabat kemanusiaan mereka,
3. Mengambil langkah-langkah dan tindakan strategis untuk memenuhi hak atas perumahan secara progresif berdasarkan partisipasi masyarakat dengan memprioritaskan orang-orang rentan (orang lanjut usia, orang tua tunggal, anak-anak, wanita, dll),
4. Melindungi dan memenuhi hak atas tanah masyarakat yang terdampak dengan memfasilitasi sertifikasi tanah secara gratis untuk menjamin keamanan kepemilikan atas tanah,

5. Menyediakan mekanisme penanganan keluhan untuk memastikan bahwa keluhan dari masyarakat terkait dengan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi dapat direspon secara cepat dan dipulihkan,
 6. Meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dengan menyediakan informasi tentang kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi berikut pencapaiannya dengan membangun mekanisme komunikasi yang konstruktif dengan masyarakat dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat,
 7. Menyempurnakan Dokumen Rencana Aksi Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunung Merapi tahun 2011-2013 dengan menekankan untuk mengembangkan kapasitas dan kapabilitas masyarakat, menggambarkan tindakan progresif dan langkah-langkah strategis untuk memulihkan dan meningkatkan penghidupan masyarakat, di antaranya pendidikan, perumahan, air, dan kesehatan,
 8. Mengakui dan mengintegrasikan modal sosial, daya tahan, dan kapabilitas kolektif masyarakat ke dalam kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi agar supaya lebih komprehensif,
 9. Komnas HAM agar membentuk tim untuk memantau proses rehabilitasi dan rekonstruksi dan untuk mengatasi masalah diskriminasi terhadap masyarakat yang menolak relokasi,
 10. Aktor non-negara, seperti UNDP dan UNOCHA, agar meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas negara, kapasitas dan kapabilitas masyarakat, serta memberdayakan dan meningkatkan kapasitas LSM lokal dalam mengakses dana dan program.
- Rekomendasi kedua bertujuan untuk mengintegrasikan pendekatan berbasis hak asasi manusia ke dalam kebijakan pengurangan resiko bencana di wilayah Gunung Merapi, yaitu agar penyelenggara pemerintahan:
1. Mengidentifikasi dan mengakui penyandang hak berikut hak-haknya, dan menjelaskan langkah-langkah pemenuhan kewajiban dalam melaksanakan tugasnya supaya lebih akuntabel dalam kebijakan pengurangan resiko bencana dan program-program pembangunan di wilayah Gunung Merapi,
 2. Mengintegrasikan norma-norma, standar, dan prinsip-prinsip hukum hak asasi manusia ke dalam rencana, kebijakan, dan proses pelaksanaan kebijakan pengurangan resiko bencana dan program pembangunan di wilayah Gunung Merapi,
 3. Mengidentifikasi dan menginte-

grasikan modal sosial, pengetahuan lokal, dan daya tahan masyarakat dalam kebijakan pengurangan resiko bencana di wilayah Gunung Merapi. Sebagai contoh, dalam masa evakuasi, hunian sementara berbasis masyarakat berhasil dibangun melalui jejaring sosial dan solidaritas di antara masyarakat. Masyarakat telah mampu membangun kembali penghidupannya secara lebih cepat adalah bukti bahwa mereka memiliki kemampuan dan ketahanan dalam merespon bencana, sehingga pemerintah harus mengakuinya dalam kebijakan manajemen bencana di sekitar Gunung Merapi,

4. Menyusun kebijakan pengurangan resiko bencana secara lebih komprehensif dan terpadu dengan melibatkan para pemangku kepentingan di berbagai sektor dengan menekankan pada masyarakat lokal dan LSM lokal,
5. Menunda usulan/proses pembentukan Kawasan Strategis Taman Nasional Gunung Merapi dan agar membangun proses konsultasi yang bermakna dengan masyarakat lokal dan LSM,
6. Meningkatkan kapasitas dan kapa-bilitas masyarakat melalui pendidikan dan pembangunan kapasitas pengurangan resiko bencana untuk membangun kesiapsiagaan dan mitigasi yang lebih baik. Di antaranya, pendidikan pengurangan resiko bencana di sekolah sekitar Gunung

Merapi, membangun keterampilan kaum muda, meningkatkan informasi dan teknologi, dan konservasi lingkungan. Negara agar memanfaatkan pengetahuan lokal dan ketahanan masyarakat sebagai nilai-nilai penting dalam membangun kualitas manusia di sekitar Gunung Merapi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abebe, A. M. (2011). *Special Report-Human Rights in the Context of Disasters: The Special Session of the UN Human Rights Council on Haiti*. Journal of Human Rights, 10(1), 99-111.
- Boesen, Jakob Kirkemman and Martin Tomas (2007). *Applying a Rights-based Approach: An Inspirational Guide for Civil Society*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.
- BNPB (2011). *Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Erupsi Gunung Merapi di Provinsi DI. Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2013*. Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Bappenas Indonesia.
- BNPB (2010). *National Disaster Management Plan 2010-2014*. Jakarta: The Indonesian National Agency for Disaster Management.
- Depsos (2012). *Merapi Disaster Victim Received House Aid from Qatar Telecom Village*. Retrieved from <http://www.depsos.go.id/modules.php?name=News&file=print&sid=16862>
- Ferris, Elizabeth (2010). *Natural Disasters and Human Rights: Comparing Responses to Haiti and Pakistan*. Paper presented at the Presentation at Center for Human Rights and International Justice.
- Ferris, Elizabeth and Petz, Daniel (2011). *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disaster in 2010*. London: The Brookings Institution –London School of Economics Project on Internal Displacement.
- Hemelrijck, Adinda (2008). *Empowerment in Rights-Based Programming: Implications for the Work of Oxfam America*. Paper presented at the LEAD International Discussion Paper.
- Inter-Agency Standing Committee (2011). *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*. Published by the Brookings – Bern Project on Internal Displacement (IASC, Brookings Institution, and University of Bern).
- Jochnick, Chris and Garzon Paulina (2002). *Rights-based Approaches to Development: An Overview of the Field*. A paper prepared for CARE and Oxfam-America funded by the Ford Foundation
- JRF-Rekompak (2012). *Capaian Penyusunan Dokumen Rencana Penataan Permukiman Pasca Erupsi Merapi: Pelaksanaan Bantuan Dana Lingkungan dan Pelaksanaan Bantuan Dana Rumah Status per 16 Januari 2012*. Yogyakarta.
- Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (1966)
- Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (1966)
- Keputusan Presiden No. 16 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi untuk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunung Merapi Tahun 2011-2013

- Kedaulatan Rakyat (2012). *Warga Merapi Tolak Relokasi Tak Takut Dipidana*. Retrieved from www.krjojogja.co.id
- Komnas HAM (2012). *Monitoring Hak-hak Warga Terdampak Erupsi Gn. Merapi*. Komnas HAM, 4 Januari 2012
- Misereor, et al. (2011). *World Risk Report 2011*.
- Office of the High Commissioner of Human Rights (1990). *CESCR General Comment 3: the Nature of States Parties Obligations*. Geneva.
- Peraturan Presiden (Draft) tentang Kawasan Strategis Nasional TNGM
- Peraturan Kepala BNPB No. 5 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunung Merapi Tahun 2011-2013
- Peraturan Kepala BNPB No. 6 Tahun 2011 tentang Tim Pendamping Teknis Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunung Merapi Tahun 2011-2013
- Poutiainen, Pirko et.al (2004). *Methodology and Tools for Human Rights-based Analysis and Assessment*. Rights-based Municipal Assessment and Planning Project. UNDP and OHCHR.
- Rand, Jude and Watson (2007). *Rights-based Approaches: Learning Project*. Boston: Oxfam America and CARE USA.
- Sjamsinarsi, Rani (2011). *Pendekatan Kultural dalam Relokasi*. Konferensi Nasional Pengelolaan Resiko Bencana berbasis Komunitas ke 7 di Yogyakarta, 6 Desember 2011.
- Sukhyar, R (2012). *Mitigasi Bencana GN. Merapi Pasca Erupsi 2010 dalam Perspektif HAM*. Makalah untuk Seminar HAM dan Bencana Alam di Komnas HAM, 4 Januari 2012.
- The Sphere (2011). *The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*.
- UNISDR (2005). *Hyogo Frameworks of Actions 2005-2015*. United Nations International Strategis for Disaster Reduction.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

RIWAYAT HIDUP MIMIN DWI HARTONO

Nama: Mimin Dwi Hartono

Tempat/Tgl Lahir: Sleman/24 Maret 1977

Pekerjaan: Pemantau Situasi HAM

Lembaga: Komnas HAM

Pendidikan:

-S1 Sarjana Ekonomi di Fakultas Ekonomi UGM, 1995-2001

-S2 Master of Arts in Sustainable International Development di Heller School for Social Policy and Management, Brandeis University, Massachusetts USA, 2010-2012

-Summer School on Human Rights and Genocide di Harvard University, 2011

Pengalaman:

Koordinator Eksekutif Yayasan Wana Mandhira, 2001-2003

Dewan Daerah Walhi DIY, 2003-2005

Focal Point South East Asia Committee for Advocacy (SEACA), 2004-2005

Pelatihan:

Training on UPR and Public Participation, Denmark, 2012

Training on Peace Building, Amerika Serikat, 2011

Training on Humanitarian Law and Human Rights, Bangkok, 2007

KONFIGURASI PERTARUNGAN ABOLISIONISME VERSUS RETENSIONISME DALAM DISKURSUS KEBERADAAN LEMBAGA PIDANA MATI DI TINGKAT GLOBAL DAN NASIONAL

Saharuddin Daming

Abstrak

Menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan hak asasi manusia (HAM) atau sebaliknya menegakkan HAM berbasis hukum dan keadilan merupakan cita-cita masyarakat demokratis. Namun harapan tersebut belum dapat terwujud secara penuh akibat tantangan secara multi dimensional datang silih berganti. Salah satu persoalan HAM versus keadilan yang kini menjadi polemik besar adalah pidana mati. Isu ini membelah pendapat publik antara pro dan kontra dengan masing-masing argumentasi disandarkan pada dalil yang bersifat rasional dan empiris.

Kubu yang menolak pidana mati, merujuk pada prinsip HAM khususnya hak hidup sebagai hak yang tidak dapat dikurangi, dicabut apalagi dirampas oleh siapapun dan dalam keadaan apapun. Hak tersebut merupakan anugerah Tuhan yang Maha Esa sehingga manusia tak dapat mencabut atas nama hukum sekalipun seperti yang tercermin dalam lembaga pidana mati. Melalui gerakan abolisionis, mereka menggalang kekuatan untuk berjuang menghapus pidana mati dalam sistem hukum di seluruh dunia termasuk Indonesia.

Sebaliknya kubu yang mendukung pidana mati juga mengacu pada prinsip HAM terutama pada aspek kewajiban asasi yang melekat pada setiap manusia. Ketika seseorang

melakukan kejahatan yang sangat keji dan sadis misalnya maka ia telah melanggar hak asasi orang lain sekaligus melanggar kewajiban asasinya. Jika ia dijatuhi pidana mati oleh pengadilan berdasarkan hukum yang berlaku, maka hal tersebut merupakan tanggungjawab yang harus ia tunaikan demi keadilan sebagai bagian penting dari HAM.

Dalam hal ini bukan hanya terpidana yang perlu mendapat perlindungan HAM tetapi korban dan keluarganya maupun masyarakat secara luas juga memiliki HAM yang harus ditegakkan secara adil. Kubu ini juga melakukan gerakan retensionisme untuk mempertahankan lembaga pidana mati dalam sistem hukum yang berlaku. Menghapus pidana mati menurut mereka berarti membiarkan terjadinya pelanggaran HAM baru yang lebih serius sekaligus mencabut perasaan keadilan dari akar budaya hukum yang harus dihormati oleh siapapun.

KONFIGURASI PERTARUNGAN ABOLISIONISME VERSUS RETENSIONISME DALAM DISKURSUS KEBERADAAN LEMBAGA PIDANA MATI DI TINGKAT GLOBAL DAN NASIONAL

A. PENDAHULUAN

Pro dan kontra tentang pidana mati kembali menjadi polemik hangat dalam wacana publik dewasa ini menyusul putusan Mahkamah Agung (MA) No 39 K/Pid.Sus/2011 membebaskan Hengky Gunawan (gembong narkoba) yang sebelumnya telah divonis dengan pidana mati. Majelis hakim yang terdiri dari Imron Anwari, Achmad Yamanie dan hakim Nyak Pha berani mengambil putusan seperti itu dengan dalil bahwa pidana mati bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM). Pandangan majelis hakim seperti itu dinilai sejumlah kalangan sebagai putusan yang inkonsisten. Selain karena menodai semangat untuk memerangi narkoba dan berbagai kejahatan sadis

lainnya, terkesan mendelegitimasi sejumlah putusan MA tentang pidana mati kepada Astini, Sumarsih, dan Amrozi dkk yang kesemuanya telah dieksekusi

Hebohnya lagi karena putusan MA tersebut dengan tiba-tiba merujuk norma HAM dalam konstitusi, menimbulkan kerancuan hukum. Selain terkesan menjadi pahlawan kesiangian dalam membela keadilan terpidana atas nama HAM, putusan MA tersebut juga telah memasuki wilayah *ultra competentie* (di luar batas kewenangan). Betapa tidak karena dalam putusan MA tersebut dalam tingkat Peninjauan Kembali (PK), terkesan menguji putusan sebelumnya pada tingkat Kasasi dengan norma HAM dalam konstitusi. Hal ini tentu saja tidak lazim dalam ruang lingkup kewenangan MA, karena tugas tersebut justru

merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi (MK).

Belum tuntas perdebatan publik mengenai putusan MA tersebut di atas, serangan balik terhadap perang melawan narkoba dengan justifikasi HAM dan keadilan, muncul dari presiden sebagai kepala negara yang menggunakan hak prerogatifnya dalam Pasal 14 ayat 1 UU 1945, memberikan grasi kepada sejumlah terpidana mati menjadi hukuman seumur hidup. Masing-masing Merika Pranola (Keppres No. 35/G/2011), Deni Setia Maharwa (Keppres No. 7/G/2012), Schapelle Leigh Corby (Keppres No. 22/G/2012) dan Peter Achim Franz Grobmann (Keppres No. 23/G/2012).

Alhasil niat baik Presiden dan MA untuk menegakkan keadilan melalui HAM seperti kebijakan tersebut di atas, kontan menyulut badai kritik dari berbagai pihak. Pasalnya karena putusan tersebut di nilai oleh banyak kalangan telah menciderai komitmen kita khususnya badan peradilan dan presiden sendiri yang berkomitmen berada pada garis terdepan dalam perang melawan penyalahgunaan narkoba. Padahal masih segar dalam ingatan kita, bagaimana pengadilan negeri diberbagai tempat berjibaku melawan kejahatan narkoba dengan putusan yang sangat tegas hingga pidana mati kepada produsen dan pengedarnya.

Demikian pula Pemerintah melalui Menkumham mengeluarkan kebijakan moratorium atau pengetatan remisi bagi terpidana narkoba, korupsi dan terorisme. Hal yang sangat eksotis adalah

sikap non kompromi terhadap kejahatan narkoba sebagaimana yang ditunjukkan Deny Indrayana (Wamenkumham) saat menyupervisi BNN dalam menggerebek bandar narkoba di Rutan Pekanbaru Riau yang berujung dengan pemukulan terhadap seorang sipir.

Menegakkan hukum dan keadilan memang bukan perkara mudah karena anasir non hukum maupun persoalan interpretasi lebih dominan daripada hukum itu sendiri. Bagaimana pun menurut Bambang Purnomo bahwa hal itu sesuai dengan perkembangan hukum pidana yang meliputi tiga dimensi, yaitu dimensi pertama hukum pidana materil yakni ancaman pidana mati, dimensi kedua hukum acara pidana yakni penerapan pidana mati oleh hakim, dan dimensi ketiga adalah hukum eksekusi pidana yang dalam kasus pidana mati timbul kritik-kritik tajam karena eksekusinya memakan waktu lama; ia beranjak dari beberapa teori pemidanaan, yaitu:

- a. teori pidana secara alternatif, sehingga ada ajaran bahwa pidana mati itu pilihan terakhir, kalau ada alternatif lain, jatuhkanlah pidana yang lain, bukan pidana mati;
- b. konsep yang kedua adalah statemen PBB sejak tahun 1956 dengan tema "The Prevention of Crime dan the Treatment of Offender" yang sudah menyisihkan konsep lama tentang *Repression of Crime* dan *The Punishment of Offender* yang sudah mulai terbelakang, diganti dengan *the treatment*;

- c. konsep yang menyatakan bahwa sanksi pidana itu termasuk kategori sanksi yang sifatnya *noodrecht* dalam rangka pemikiran hukum pidana sebagai sarana hukum "ultimum remedium" bukan *primum remedium*;

Bahwa Indonesia termasuk negara yang mengakui pidana mati (pro pidana mati) sejak tahun 1915 walaupun di negara Belanda sudah menghapuskan pada tahun 1970, sehingga negara yang pro pidana mati disebut "retentive country" atau negara yang mengakui pidana mati secara *de jure dan de facto*. Sementara itu masyarakat internasional cenderung menolak pidana mati (abolisi) bahkan "completely abolitionist"; Dalam hal Bambang Purnomo tidak tertarik pada persoalan pro dan kontra pidana mati karena hal itu tidak ada isinya dalam hukum. Namun ia lebih tertarik pada konsep "abolitionist de facto", "abolitionist in practice" "abolitionist in peace time", sebagaimana kecenderungan masyarakat internasional bahwa pidana mati diterapkan hanya untuk kejahatan yang paling serius atau *the most serious crime*, seperti rumusan dalam Pasal 6 ICCPR;

Bahwa terkait permohonan pengujian UU Narkotika, para Pemohon mempersoalkan bahwa ketentuan pidana mati dalam UU Narkotika bertentangan dengan ketentuan hak untuk hidup yang tercantum dalam Pasal 28 A dan Pasal 28 I ayat (1) UUD 1945, ada pemikiran kemungkinan dipertimbangkan bahwa penerapan pidana mati di Indonesia

untuk dilakukan keputusan abolisi dalam arti "*abolition de facto*" atau "abolition in practice" "in peace time", sesuai dengan perkembangan internasional;

Bahwa penggunaan narkotika, seperti halnya judi dan seks adalah termasuk kategori "crime without victim", sehingga yang penting bukanlah peradilan pidana yang menerapkan pidana berat atau pidana mati, tetapi yang lebih penting lagi untuk dikembangkan adalah model "masyarakat anti narkoba" secara intensif di seluruh pelosok tanah air dan penduduk Indonesia (putusan MK 2-3/PUU-V/2007).

Sampai di sini dipahami bahwa pidana mati adalah sebuah isu yang terus menjadi kontroversi dari masa ke masa. Tidak heran jika pidana mati dalam penerapannya, menimbulkan silang pendapat di kalangan para ahli maupun masyarakat secara umum. Tokoh dunia yang berada pada barisan kontra pidana mati antara lain Beccarian, Voltaire, Marat dan Robespierre, hingga penyair Jerman Lessing, Klopstoc, Moser dan Achiller.

Mereka semua merujuk pada alasan bahwa pidana mati bertentangan dengan HAM (Hak Asasi Manusia), khususnya hak hidup sebagaimana yang kini tertuang pada Psl 3 Deklarasi Universal HAM (DUHAM) Jo Pasal 6 ayat 1 kovenan hak sipil dan politik Jo Pasal 28 A Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa: "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya".

Berdasarkan hal tersebut, maka keabsahan pidana mati terus

dipertanyakan. ini terkait dengan pandangan "*Hukum Kodrat*" yang menyatakan bahwa hak untuk hidup adalah hak yang melekat pada setiap individu yang tidak dapat dirampas dan dikurangi (*non-derogable rights*) oleh siapapun, atas nama apapun dan dalam situasi apapun termasuk oleh negara, atas nama hukum atau dalam situasi darurat. Sebagai hak yang dianugerahkan Tuhan, hak hidup tidak bisa diambil oleh manusia manapun meski atas nama Tuhan sekalipun. Berangkat dari alasan inilah maka pidana mati harus ditolak dan diabolisi karena bertentangan dengan HAM. (Todung Mulya Lubis.....)

Gerakan anti pidana mati di Indonesia semakin kencang ketika amandemen kedua UUD 1945 melegitimasi norma HAM dalam konstitusi. Salah satu faktor sejarah yang menginspirasi penghapusan pidana mati di Indonesia, adalah merujuk pada sistem hukum pidana di Belanda sebagai sumber dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), telah menghapus pidana mati sejak tahun 1870.

Sejalan dengan isu perkembangan HAM dan semakin kencangnya gerakan Abolisionis, maka dengan dalih menciptakan hukum pidana yang lebih manusiawi beberapa negara telah menghapuskan pidana mati dalam perundang-undangan hukum pidananya. Menurut catatan pada Konferensi Internasional tentang pidana mati yang dikoordinasi oleh International Association of Penal Law pada tahun 1987.

Gerakan Abolisionis mulai berkembang

di Vienna Austria tahun 1983. Gerakan yang merupakan suatu pendekatan yang bersifat non represif terhadap kejahatan, yang semula merupakan gerakan untuk menentang pidana penjara saja, kemudian meluas dan berusaha secara ideologis untuk menggantikan keseluruhan misinya dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat. Gerakan ini pada hakikatnya berisi kritik tajam terhadap hukum pidana, bahkan sistem peradilan pidana yang dikenal sampai saat ini tidak bisa melepaskan diri dari sifatnya yang represif. Gerakan Abolisionis berjuang secara ideologis untuk menghapus *code penal* yang bersifat koersif dan menggantikannya dengan sarana reparatif. (Sudarto, 2001)

Sebaliknya tokoh dunia yang justru mendukung pidana mati juga tidak sedikit antara lain Bichon Van Yucimonde Ysselmonde, De Savornin Lohman, Rambonet, Lambrosso, Garovalo serta Otto Von Bismarck. Mereka membantah bahwa penjatuhan pidana mati tidak ada hubungannya dengan pelanggaran HAM, sebab segala bentuk hukuman pada dasarnya melanggar HAM. Penjara seumurhidup itu juga merampas hak asasi, sebab pemidanaan dijatuhkan dengan melihat tindak pidana atau perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa. Pidana mati dilakukan terhadap pelanggaran norma hukum yang mengancam suatu perbuatan sehingga harus dihukum demikian.

Raja Babilonia, Hammurabi yang terkenal baik hati mencantumkan pidana mati dalam undang-undang negaranya.

Begitu juga dalam hukum Kanonik yang secara tegas mencantumkan bahwa gereja tidak haus darah, namun pidana mati tidak dilarang dalam kekuasaan dunia. (Andi Hamzah dan Sumangelipu, 1985)

Dalam sejarah hukum Indonesia, pada zaman Mojopahit (abad 13-16) misalnya keberadaan pidana mati sudah dikenal. Bahkan dikategorikan sebagai pidana pokok di samping pidana potong anggota badan, denda serta penggantian kerugian. Begitu juga dalam hukum pidana Islam yang mengakui adanya asas keadilan, asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas pemaafan, eksistensi pidana mati masih dibenarkan. Secara normatif pidana mati diterapkan di negara-negara modern khususnya Indonesia atas kejahatan yang mempunyai implikasi luas dalam tata kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. (Dhityo Sudarmadi dan Muchamad Choirul Anam)

Sejak keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas gugatan uji materiil terhadap penerapan pidana mati dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, pada satu sisi menunjukkan eksistensi pidana mati di Indonesia semakin memiliki legalitas. Namun pada sisi lain putusan MK tersebut telah menjadi *causa celebre* (pemicu) munculnya kembali polemik yang tidak akan pernah tuntas tentang pro dan kontra pidana mati dalam hukum pidana positif di Indonesia.

Di kalangan para aktivis HAM, perdebatan tentang penerapan pidana mati di Indonesia bukan saja karena adanya putusan MK tanggal

30 November 2007 yang menolak penghapusan pidana mati bagi para pelaku tindak pidana narkotika. Reaksi yang sama muncul pula pada tahun 2003 ketika Presiden Megawati menolak permohonan grasi dari enam orang terpidana mati. Reaksi yang tidak kalah sengit dan dibicarakan secara luas, ketika Kusni Kasdut dijatuhi pidana mati dan permohonan grasinya ditolak presiden pada bulan November 1979.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa mereka yang setuju dicantumkannya pidana mati dalam hukum pidana positif, dilihat dari sudut Pancasila cukup beralasan bahwa pidana mati masih perlu dipertahankan di Indonesia dengan alasan demi perlindungan masyarakat, untuk mencegah kejahatan berat, demi keadilan dan persatuan Indonesia. Begitu juga yang menolak pidana mati selalu mendasarkan diri pada alasan bahwa, yang berhak mencabut nyawa manusia adalah Tuhan Yang Maha Esa dan atas sila perikemanusiaan, pidana mati dipandang tidak benar. Pendapat ini pun dilihat dari sudut Pancasila cukup beralasan.

B. RUANG LINGKUP DAN SEJARAH

Menurut Ivan Potas dan John Walker bahwa etimologi pidana mati dalam Bahasa Inggris adalah "Capital punish-ment" yang tergalil dari istilah Latin: "Caput:" dengan makna harfiah adalah "Kepala". Namun kini istilah tersebut telah mengalami

metamorfosis menjadi *death by decapitation* yang berarti pidana mati melalui pemenggalan kepala (*but now applies generally to state sanctioned executions.*) Jadi secara terminologi, pidana mati ialah suatu pidana atau vonis yang dijatuhkan oleh hakim pengadilan (atau tanpa pengadilan) sebagai bentuk pidana terberat yang dijatuhkan atas seseorang akibat perbuatannya.

Dukungan pidana mati didasari argumen di antaranya bahwa pidana mati untuk pembunuhan sadis akan mencegah banyak orang untuk membunuh karena gentar akan hukuman yang sangat berat. Jika pada hukuman penjara penjahat bisa jera dan bisa juga membunuh lagi jika tidak jera. Pada pidana mati penjahat pasti tidak akan bisa membunuh lagi karena sudah dihukum mati dan itu hakikatnya memelihara kehidupan yang lebih luas. Dalam berbagai kasus banyak pelaku kejahatan yang merupakan residivis yang terus berulang kali melakukan kejahatan karena ringannya hukuman. Seringkali penolakan pidana mati hanya didasarkan pada sisi kemanusiaan terhadap pelaku tanpa melihat sisi kemanusiaan dari korban sendiri, keluarga, kerabat ataupun masyarakat yang tergantung pada korban. Lain halnya bila memang keluarga korban sudah memaafkan pelaku tentu vonis bisa diubah dengan prasyarat yang jelas.

Pidana mati di masa lalu dan dikekinian masih dipraktikkan di beberapa negara. Pro kontra abolisi dan retensi pidana mati, dipengaruhi

oleh latar belakang ideologi, politik daerah, atau budaya. Dalam Pasal 2 Piagam Hak-Hak dasar Uni Eropa secara tegas melarang penggunaan pidana mati di negara-negara anggota. Pada tahun 2010 Amnesty International menganggap pidana mati sebagai bentuk kejahatan keji. Pada tahun 2007 dan 2008, Majelis Umum PBB telah mengadopsi, resolusi tidak mengikat yang menyerukan moratorium global terhadap eksekusi pidana mati, dengan maksud untuk menghapus pidana mati secara global. Meskipun banyak negara telah menghapus pidana mati, lebih dari 60% dari populasi dunia, namun Republik Rakyat China, India, Amerika Serikat dan Indonesia, empat negara yang paling padat penduduknya di dunia, terus menerapkan pidana mati (sekali pun di India dan Indonesia pidana mati jarang dilaksanakan ataupun dipersulit oleh prosedur hukum di negara masing-masing). Keempat negara tersebut menolak resolusi Majelis Umum PBB tentang moratorium pidana mati.

Berdasarkan hasil pengamatan bahwa pidana mati yang dilaksanakan di masa lalu hingga kini umumnya dikenakan kepada lawan politik dari sang penguasa dengan tujuan untuk memperkecil perbedaan politik demi melanggengkan kekuasaan. Di kebanyakan tempat Praktik pidana mati itu adalah diperuntukkan bagi sejumlah kejahatan kelas kakap yaitu: pembunuhan, spionase, pengkhianatan, atau sebagai bagian dari peradilan militer. Di beberapa negara kejahatan seksual, seperti pemerkosaan,

perzinahan, inses dan sodomi, juga dikenakan pidana mati, termasuk kejahatan keagamaan yaitu murtad di negara-negara yang memberlakukan hukum Islam. Pada negara yang memberlakukan pidana mati, juga memasukkan perdagangan narkoba sebagai pidana mati. Perdagangan manusia, korupsi dan kasus-kasus serius di Cina, diancam dengan pidana mati. Dalam sistem militer di seluruh dunia pengadilan militer telah memberlakukan pidana mati untuk pelanggaran seperti pengkhianat, desersi, pembangkangan, dan pemberontakan.

Kebanyakan catatan sejarah dan berbagai praktik kesukuan primitif menunjukkan bahwa pidana mati adalah bagian dari sistem peradilan mereka. Hukuman komunal untuk kesalahan umumnya termasuk kompensasi dengan pelaku kesalahan, hukuman fisik, pengucilan, pengusiran dan eksekusi. Biasanya, kompensasi dan pengucilan sudah cukup sebagai bentuk keadilan. Respon terhadap kejahatan yang dilakukan oleh suku-suku tetangga atau masyarakat termasuk permintaan maaf secara resmi, merupakan kompensasi untuk mengakhiri permusuhan atau vonis pengadilan.

Sebuah pertumpahan darah atau dendam terjadi ketika arbitrase antara keluarga atau suku gagal atau sistem arbitrase mereka tidak eksis. Bentuk keadilan umum sebelum munculnya sistem arbitrase berdasarkan negara atau agama. Ini mungkin hasil dari kejahatan, sengketa tanah atau norma kesucilaan.

“Kisah pembalasan menggarisbawahi kemampuan kolektif sosial untuk membela diri dan menunjukkan kepada musuh (serta sekutu potensial) yang merusak properti, hak lainnya, maka orang tersebut tidak akan luput dari hukuman. Namun, dalam praktiknya, seringkali sulit untuk membedakan antara perang balas dendam dan satu penaklukan. (Evan J, Mandery, 2005)

Pada masa Yunani kuno, pidana mati telah dikenal. Manuskrip mengenai hal tersebut ditulis pertama kali oleh Draco sekitar 621 SM. Pidana mati pada masa itu dikenakan untuk berbagai kejahatan sangat luas, namun Solon kemudian mencabut kode Draco sehingga hukum baru yang diterbitkan, hanya mempertahankan statuta pembunuhan Draco. Demikian juga pada masa kekaisaran Romawi juga diberlakukan pidana mati untuk berbagai pelanggaran.

Islam secara keseluruhan menerima pidana mati. Pada masa Kekhalifaan Dinasti Abbasiyah di Baghdad, seperti Al-Mu'tadid, sering menjatuhkan pidana mati kepada warganya yang melakukan pelanggaran tertentu menurut syariat. Namun perlu dicatat bahwa dalam syariat Islam, perdamaian dalam bentuk pemberian maaf dari keluarga korban, lebih disukai, untuk menghapus pidana mati. Dalam epos Seribu Satu Malam, yang juga dikenal sebagai Arabian Nights, si pendongeng fiksi yaitu Sheherazade digambarkan sebagai “voice of sanity and mercy” (suara hati nurani dan kasih sayang), dengan posisi filosofisnya secara umum menentang pidana mati. Dia

mengungkapkan hal ini melalui beberapa ceritanya, termasuk "The Merchant dan Jinni", "Nelayan dan Jinni", "The Three Apel", dan "Si Bongkok"

Demikian pula, pada abad pertengahan dan awal Eropa modern, sebelum perkembangan sistem penjara modern, pidana mati juga digunakan sebagai bentuk umum dari hukuman. Selama masa pemerintahan Henry VIII di Inggris, sebanyak 72.000 orang diperkirakan telah dieksekusi mati. Pada tahun 1820 di Inggris, ada 160 penjahat yang dihukum mati, termasuk kejahatan seperti mengutil, pencurian kecil-kecilan, mencuri ternak, atau menebang pohon di tempat umum.

Selanjutnya pidana mati pada masa Kekaisaran Tiongkok banyak diterapkan terutama pada era Dinasti Tang. Pidana mati mulai dihapuskan dalam sistem hukum Tiongkok pada tahun 747, yang disahkan oleh Kaisar Xuanzong dari Dinasti Tang (712-756 r.). Ketika penghapusan pidana mati tersebut Xuanzong memerintahkan para pejabat kerajaan agar merujuk pada peraturan terbaru dengan analogi bahwa ketika terdakwa terbukti bersalah yang diancam pidana mati barulah eksekusi dapat dijalankan. Jadi pidana mati tergantung pada tingkat keparahan dari kejahatan yang dilakukannya.

Namun pidana mati kembali diberlakukan 12 tahun kemudian yaitu 759 r. Hal ini diterapkan untuk menghadapi Pemberontakan An Lushan. Pada masa ini, hanya kaisar memiliki otoritas untuk

mengeksekusi penjahat yang dipidana mati. Dalam era kekuasaan Xuanzong, pidana mati relatif jarang terjadi, hanya 24 eksekusi di tahun 730 dan 58 eksekusi di tahun 736.

Memasuki peradaban modern, pidana mati masih diberlakukan di beberapa negara di Eropa, Amerika, Asia, Afrika dan Australia Jerman di bawah Hitler, Uni Soviet pada masa pemerintahan Stalin, RRC di bawah rezim Mao Zedong, dan Kamboja pada masa kekuasaan Polpot tercatat sebagai penyumbang terbesar eksekusi mati di luar pengadilan yang diperkirakan mencapai 10 juta jiwa. Adapun eksekusi mati berdasarkan putusan hakim di pengadilan menurut Amnesty Internasional, setidaknya 5.837 eksekusi dilakukan di 22 negara dan teritori ditahun 2010. Berikut ini daftar 10 negara dengan jumlah vonis pidana mati, dan eksekusi mati terbanyak di seluruh dunia, juga sebagian mencantumkan pelaksanaan pidana mati yang dilakukan secara sepihak dari militer yang diberi wewenang:

1. **China**, Statistik : 3.400 eksekusi mati pada tahun 2004, 470 eksekusi mati pada tahun 2008, 5.000 eksekusi mati pada tahun 2010.

Kejahatan: Peredaran obat terlarang, terorisme, memproduksi ataupun mendistribusikan barang-barang beracun dan berbahaya, perdagangan seks dan penipuan kartu kredit. Ada 68 kejahatan secara total.

Keterangan: Cina tidak melepaskan ke publik tentang informasi jumlah pasti NAPI yang dieksekusi. Para

pengamat ahli percaya bahwa angka kematian akibat pidana mati di China jauh lebih tinggi dari yang dilaporkan Amnesty International. Enam puluh – delapan puluh persen (60-80%) dari seluruh eksekusi mati di dunia, telah dilakukan di Cina. (Sumber Amnesty Internasional)

2. **Amerika Serikat**. Statistik : 34 dari 50 negara bagian menerapkan hukum pidana mati, 52 eksekusi, mati tahun 2009, 37 eksekusi mati tahun 2008, 98 eksekusi mati pada tahun 1999

Kejahatan: Pembunuhan, spionase, pengkhianatan.

Keterangan: Jumlah pidana mati menurun. Texas terus menjadi negara dengan eksekusi yang paling tinggi. Mereka telah mengeksekusi mati 473 orang sejak tahun 1976.

3. **Arab Saudi**. Statistik: 39 eksekusi pada tahun 2006, 144 eksekusi pada tahun 2007, 27 eksekusi tahun 2010

Kejahatan: Pembunuhan, pemerkosaan, perzinahan, perampokan, penggunaan narkoba, pemurtadan.

Keterangan: Pidana mati di Arab Saudi dilakukan di depan umum. dan kebanyakan eksekusi dilakukan dengan pemenggalan.

4. **Iran**. Statistik: 177 eksekusi mati pada tahun 2006, 317 eksekusi mati pada tahun 2007, 312 eksekusi mati pada tahun 2010

Kejahatan: Pembunuhan, pemerkosaan, perzinahan, perampokan, penggunaan narkoba, perdagangan, pedofilia, homoseksualitas, spionase

Keterangan: Iran telah keterlaluhan dalam menerapkan pidana mati, karena telah menerapkan rajam pada anak di bawah umur. Ada dua jenis hukuman yang mengakibatkan vonis mati:

- retribusi-untuk pembunuhan;
- kejahatan reguler seperti perkosaan dan perampokan.

5. **Korea utara**. Statistik: 60 eksekusi mati tahun 2010, 75 eksekusi mati antara 2007 dan 2010

Kejahatan: Pembunuhan, pencurian, pembangkangan politik, pengkhianatan, spionase, pemberontakan, melihat media yang tidak disetujui oleh pemerintah.

Keterangan: Eksekusi dilakukan di tempat umum oleh regu tembak. tahun 2007, seorang kepala pabrik pemotongan batu dieksekusi karena tidak menyediakan info tentang latar belakang ayahnya. Korban tereksekusi berusia 74 tahun.

6. **Burma**. Statistik : Jumlah pasti eksekusi termasuk rendah karena eksekusi terpidana mati dilakukan dengan cara lain. Juga tidak ada informasi yang dapat dipercaya tentang statistik dari pidana mati. Pemerintah Junta Militer Burma tidak menyediakan informasinya.

Kejahatan: Oposisi Politik, Pembunuhan, Pemerkosaan

Keterangan: Pemerintah Junta Militer Burma telah mengeksekusi lawan-lawan politik mereka sejak tahun 1989 ketika Junta Militer berkuasa.

Ada peraturan hukum bela diri 1989 yang memungkinkan pihak militer untuk menjatuhkan pidana mati pada orang-orang yang menentang pemerintah secara sepihak dan langsung.

7. **Pakistan:** Statistik: 135 orang dieksekusi pada tahun 2007 (sebagian besar untuk pembunuhan)

Kejahatan: Penghujatan, perzinahan, pembunuhan, dan 27 kejahatan lain.

Keterangan: Semua pidana mati dilakukan dengan digantung, kecuali perzinahan. Hukuman untuk zina adalah rajam. Pakistan memiliki rekor tinggi pembunuhan demi kehormatan di mana anggota keluarga membunuh anggota keluarga lain karena dianggap telah mengkhianati dan tidak menghormati mereka. Sistem peradilan undang-undang mencegah pemerintah untuk mengeksekusi orang di bawah 18 tahun pada tahun 2000.

8. **Syria,** Statistik: Tidak jelas statistik untuk negara yang satu ini, namun setidaknya 17 eksekusi mati telah dilaksanakan pada tahun 2010. Dan Amnesty Internasional menempatkan Syria dalam posisi ke-8.

Kejahatan: Pengkhianatan, pembunuhan, tindakan politik terhadap pemerintah, perampokan, pemerkosaan, oposisi politik.

Keterangan: Syria menentang larangan PBB untuk mengakhiri pidana mati. Mereka masih melakukan eksekusi mati dengan penggantungan dan penembakan di depan publik .

9. **Yaman.** Statistik: 80 orang dieksekusi mati pada tahun 2001, 10 orang dieksekusi mati pada tahun 2002, 7 orang ditembak mati pada tahun 2003, 13 orang dieksekusi mati pada tahun 2007, 53 orang dieksekusi mati pada 2010.

Kejahatan: Perzinahan, murtad, perdagangan narkoba, pemerkosaan dan pembunuhan.

Keterangan: Pidana mati dilakukan dengan cambuk dan rajam di depan khalayak ramai. Negara ini juga dikenal karena telah mengeksekusi anak-anak, termasuk pada tahun 1993 seorang anak berusia 13 tahun juga telah dieksekusi mati. Mereka memilih menentang resolusi PBB untuk melarang pidana mati pada tahun 2008.

10. **Libya.** Statistik: sedikitnya 18 orang dieksekusi mati pada 2010. Ini tidak termasuk orang-orang yang meninggal akibat kekerasan militer dan tindakan keras pemerintah pada pemrotes terhadap pemerintahan Khadafi.

Kejahatan: Pengkhianatan, perubahan paksa pemerintah, merencanakan pembunuhan.

Keterangan: Dalam beberapa tahun terakhir, Libya telah memiliki eksekusi lebih dari negara Afrika lainnya. (Sumber Amnesty Internasional)

Tata cara pelaksanaan pidana mati, berbeda-beda di setiap bangsa, atau masyarakat dari masa ke masa. Berikut ini disajikan beberapa metode pelaksanaan pidana mati yang masih berlaku hingga

sudah ditinggalkan antara lain :

1. Hukum Pancung (*be heading*)

Pancung adalah tindakan memisahkan kepala dari badan manusia dilakukan dengan kapak, pedang, maupun guillotine. Kata lain dari memancung adalah memenggal dan seseorang yang mengeksekusi disebut Pemancung/ Pemenggal.

Kalimat memancung bisa merujuk kepada sebuah acara/ upacara tertentu, untuk memisahkan kepala dari badan yang telah mati. Pemenggalan kepala ini biasanya untuk sebuah piala, sebuah peringatan, untuk menghilangkan identitas korban, kronik dan alasan lainnya.

Pemenggalan leher sangat fatal akibatnya, dalam hitungan detik ke menit ketika terjadi adanya kematian pada otak tanpa sokongan salah satu anggota tubuh.

Pancung telah digunakan sebagai salah satu bentuk hukuman yang telah dilakukan selama masa seribu tahun. Pemancungan dengan menggunakan pedang, kapak, bahkan dengan senjata militer kadang-kadang dianggap sebagai salah satu cara terhormat untuk mati bagi seorang bangsawan, yang beranggapan bahwa sebagai prajurit, sudah seharusnya berharap mati dengan pedang dalam situasi apapun. Di Inggris ada anggapan bahwa pemancungan sebagai hak istimewa para pria terhormat. Pemancungan ini membedakan

dari hukuman tidak terhormat (keji) dari membakar seseorang hidup-hidup di atas tumpukan kayu. Pada abad pertengahan di Inggris, sebuah pengkhianatan yang dilakukan oleh bangsawan akan dihukum pancung, bagi para pelaku bangsawan pria, termasuk ksatria, akan digantung, diseret dan ditarik dengan kuda. Untuk pelaku wanita akan dibakar hidup-hidup di atas tumpukan kayu.

Bentuk lain dari Pancung adalah Guillotine yaitu alat yang digunakan untuk mengeksekusi mati, menjadi terkenal pada Revolusi Perancis, meski sebelumnya sudah ada alat seperti ini. Yang diciptakan oleh Joseph Ignace Guillotin (1738 - 1814). Ironisnya ia sendiri sebenarnya tidak setuju dengan pidana mati. Ia berharap bahwa alatnya' akan menghapuskan pidana mati.

Pada Revolusi Perancis, dibutuhkan sebuah alat yang mampu mengeksekusi para terdakwa secara cepat. Guillotine ini memenuhi syarat ini, maka setiap desa di Perancis terdapat alat ini di tengah pasar. Korban pertama yang dieksekusi mati dengan guillotine adalah Nicolas Jacques Pelletier pada tanggal 25 April 1792. Secara total Revolusi Perancis telah mengeksekusi lebih dari 40.000 orang dengan guillotine, antara lain Raja Louis XVI dan istrinya Marie Antoinette.

Guillotine dirancang sebagai alat eksekusi semanusawi mungkin

dengan mengurangi rasa sakit, di mana terpidana dalam posisi tengkurap dan leher berada di antara dua balok kayu di mana di tengah ada lubang tempat jatuhnya pisau. Pada ketinggian 7 meter, pisau dijatuhkan oleh algojo dan kepala terpidana lepas dari tubuh dan jatuh tepat di sebuah keranjang yang berada di depannya.

Pemenggalan kepala dengan guillotine hanya berlangsung beberapa detik, dokter di era modern ini berpendapat bahwa kesadaran otak seseorang maksimal hanya bisa bertahan selama 10 detik saja, mengoreksi pendapat sebelumnya yang mematok 30 detik. Eksekusi dengan guillotine kala itu menjadi tontonan umum, tetapi kemudian guillotine di letakkan di dalam penjara karena dianggap sangat kejam. Terdakwa terakhir yang dihukum mati dengan alat ini adalah Hamida Djandoubi. Ia dieksekusi di Marseille pada tanggal 10 September 1977.

Tokoh terkenal yang dihukum pancung

Alkitab

- Yohanes Pembaptis
- Yakobus
- Paulus dari Tarsus

Tiongkok

- Guan Yu
- Zhong Wei

Inggris

- Anne Boleyn (1536)

- Catherine Howard (1542)
- Lady Jane Grey (1554)
- Mary, Ratu Skotlandia (1587)
- Sir Walter Raleigh (1618)
- Charles I, Raja Inggris dan Skotlandia (1649)
- Blackbeard (1718)

Amerika Kolonial

- Panama: Vasco Núñez de Balboa (1519)

Revolusi Perancis

- Louis XVI dari Perancis
- Madame du Barry
- Maximilien Robespierre
- Vasco de gamma

Irak

- Shosei Koda
- Kim Sun-il
- Kenneth Bigley
- Nick Berg
- Eugene Armstrong
- Jack Hensley
- Maher Kemal
- Barzan Ibrahim at-Tikriti

Swiss

- Wildhans von Breitenlandenber
dan 61 sahabatnya selama
Pengepungan Greifensee dalam
Perang Zürich Lama (1444).
(Wikipedia)

2. Hukum Gantung (hanging)

Hukuman gantung adalah menggantung seseorang dengan menggunakan tali gantungan ("simpulan hukum gantung") yang dibelitkan di sekitar leher yang mengakibatkan kematian. Cara ini telah digunakan sepanjang sejarah sebagai suatu bentuk pidana mati,

pertama kali diterapkan di kerajaan Persia kurang lebih 2500 tahun yang lalu, dan sampai saat ini masih digunakan di beberapa negara. Cara ini juga merupakan suatu cara yang umum dipergunakan untuk bunuh diri .(wikipedia, berbahasa Indonesia)

3. Suntik Mati (*lethal injection*)

Suntik mati adalah suatu tindakan menyuntikkan racun berdosisi tinggi pada seseorang untuk menyebabkan kematian. Penggunaan utamanya adalah untuk eutanasia, bunuh diri, dan pidana mati. Sebagai metode pidana mati, suntik mati mulai mendapat popularitas pada abad ke-20 untuk menggantikan metode lain seperti kursi listrik, hukuman gantung, hukuman tembak, kamar gas, atau hukuman pancung yang dianggap lebih tidak berperikemanusiaan, walaupun masih terus diperdebatkan sisi kemanusiaannya. Pada eutanasia, suntik mati juga telah dipergunakan untuk memfasilitasi kematian sukarela pada pasien-pasien dengan kondisi terminal atau sakit kronis. Kedua penerapan ini menggunakan kombinasi obat yang serupa

Konsep pidana mati dengan suntikan pertama kali diusulkan pada tanggal 17 Januari 1888, oleh Julius Mount Bleyer, seorang dokter dari New York yang memuji sebagai bentuk eksekusi yang murah daripada menggantung. Ide Bleyer ini memang ,belum pernah digunakan sebelumnya. The Royal British Komisi pidana mati (1949-1953) di Inggris

mengusulkan suntik mati, tapi ditolak setelah ada tekanan dari British Medical Association (BMA).

Pada tanggal 11 Mei 1977, di Negara bagian Oklahoma ,Jay Chapman, seorang medis mengusulkan sebuah metode, baru yang tidak menyakiti terpidana , yang dikenal sebagai Protokol Chapman: "Sebuah tetesan *saline intravena* akan dimulai pada lengan terpidana, di mana suntikan mematikan terdiri dari *barbiturat ultra-short-acting* dalam kombinasi dengan bahan kimia mematikan ". Setelah ini prosedur telah disetujui oleh anestesi Stanley Deutsch, Pendeta Bill Wiseman memperkenalkan metode tersebut ke legislatif Oklahoma. Sejak itu, sampai tahun 2004, tiga puluh tujuh dari tiga puluh delapan negara menggunakan suntikan sebagai pidana mati. Pada tanggal 29 Agustus 1977, Negara bagian Texas di AS mengadopsi metode suntikan mati untuk mengganti metode kursi listrik. Berdasarkan hal tersebut, Texas tercatat sebagai negara bagian pertama di AS yang menerapkan metode tersebut untuk mengeksekusi mati terpidana yaitu Charles Brooks Jr, pada tanggal 7 Desember 1982.

Republik Rakyat China mulai menggunakan metode ini pada tahun 1997, Guatemala pada tahun 1998, Filipina tahun 1999, Thailand pada tahun 2003, dan Republik Cina (Taiwan) pada tahun 2005. Vietnam

dilaporkan sekarang menggunakan metode ini. .

Suntikan mati mulai menggantikan metode tembak mati di Republik Rakyat China dalam beberapa tahun terakhir ini. Bahan suntikan mati maupun tata cara pelaksanaannya adalah rahasia negara dan tidak diketahui secara luas. Setidaknya dalam beberapa kasus, terpidana menghadapi kematian dengan suntikan mematikan telah dibius di penjara sebelumnya, kemudian ditempatkan di dalam sebuah kendaraan eksekusi. yang disamarkan agar tampak seperti sebuah kendaraan polisi reguler.

Selanjutnya prosedur pidana mati melalui suntikan di AS dilakukan dengan cara terpidana diikat ke *brankar, dua kanula intravena* ("infus") dimasukkan ke dalam tubuh terpidana. Namun hanya satu yang disuntikkan ke dalam tubuh terpidana melalui titik tertentu pada lengan, sedangkan yang lain dicadangkan jika yang pertama gagal.

Sebelum kanula disuntikkan lengan terpidana diseka dengan alkohol terlebih dahulu. Jarum dan peralatan yang digunakan harus sterilkan. Hal ini dilakukan dengan tujuan : pertama, *cannulae* disterilkan selama pembuatan, sehingga menggunakan yang steril adalah prosedur medis rutin. Kedua, ada kemungkinan bahwa terpidana bisa menerima penundaan eksekusi setelah *cannulae* telah dimasukkan,

seperti yang terjadi dalam kasus James Autry pada bulan Oktober 1983 (ia akhirnya dieksekusi pada tanggal 14 Maret 1984). Akhirnya, hal itu akan berbahaya bagi petugas eksekusi untuk menggunakan peralatan yang tidak steril. (Administration and compounding of euthanistic Agents " Royal Dutch Society for advancement of pharmacy, 1994)

4. Tembak Mati (shooting)

Metode ini diterapkan di beberapa negara, bahkan eksekusi mati di Indonesia seluruhnya dilakukan dengan cara di tembak oleh regu tembak dengan anggota yang dipilih berdasarkan seleksi. Syarat terpenting bagi anggota yang dipilih menjadi regu tembak menurut UU PNPS No 2/1964 tentang pelaksanaan pidana mati yakni memiliki kemampuan sasaran tembak yang paling sempurna dibanding yang lain dan biasanya dipilih dari berbagai kesatuan, di antaranya, Brimob, Samapta, dan reserse kriminal dengan kualifikasi "jago tembak". Mereka sudah berlatih sejak beberapa bulan sebelumnya yang identitasnya dirahasiakan.

Jumlah anggota regu tembak biasanya 12 orang, di dalam regu dibagi beberapa sasaran tembak, enam di antaranya berisikan peluru tajam yang diarahkan ke jantung dalam jarak lima meter sedangkan sisanya menggunakan peluru hampa yang diarahkan pada titik-titik tertentu. Para penembak akan membidik jantung sasarannya

sehingga tembakan langsung mematikan. Tujuannya, agar mereka tidak merasakan sakit dalam waktu yang lama. Selain eksekutor, pihak kejaksaan dan lapas juga menyiapkan rohaniawan yang akan menuntun sebelum eksekusi dan mendoakan saat sudah dianggap meninggal.

Sebelum melaksanakan pidana mati (tembak) para terpidana menjalani pemeriksaan kesehatan dan psikologi oleh dokter. Setelah mengetahui kondisi kesehatan dan psikis terpidana dinyatakan siap barulah masuk ke tahapan berikutnya yaitu proses eksekusi, biasanya proses eksekusi ini dilaksanakan pada tengah malam di atas Jam "00.00". Ketika proses penjemputan terpidana didampingi oleh Dokter, Rohaniawan, Jaksa dan Pengacara terpidana dan langsung dibawa ke tempat proses eksekusi yang dirahasiakan. Setelah tiba pada tempat yang ditentukan maka terpidana dijemput oleh regu tembak untuk bersiap melaksanakan eksekusi. Terpidana Laki-laki akan menjalani eksekusi dalam posisi berdiri sedangkan perempuan dalam posisi duduk. Selesai melaksanakan eksekusi, jenazah terpidana di periksa kembali oleh dokter untuk memastikan kembali apakah sudah "tiada". Kemudian barulah Rohaniawan mendoakan jenazah, selanjutnya jenazah dibawa ke rumah sakit untuk melakukan proses otopsi. Setelah selesai diotopsi barulah

jenazah diperbolehkan dibawa pulang oleh keluarga (UU No 2 Tahun 1964)

5. Kursi Listrik (*electric chair*)

Kursi listrik, adalah pelaksanaan pidana mati yang berasal di Amerika Serikat, di mana terpidana diikat pada kursi yang dibuat khusus untuk itu. Terpidana yang duduk di kursi tersebut, disetrum melalui elektroda yang ditempatkan pada tubuh. Setelah terpidana melekat pada kursi, berbagai siklus (berbeda dalam tegangan dan durasi), arus bolak-balik akan melewati tubuh terpidana, hingga mengakibatkan kerusakan fatal pada organ-organ internal (termasuk otak). Sentakan arus listrik pertama menimbulkan ketidaksadaran dan kematian otak terpidana, yang kedua menyebabkan kerusakan fatal pada organ-organ vital hingga mengakibatkan kematian akibat rangsangan listrik secara berlebihan.

Metode ini relatif ampuh untuk melaksanakan pidana mati secara cepat dan lebih manusiawi daripada di penggal atau digantung. Eksekusi jenis ini pertama kali digunakan oleh Amerika Serikat dan beberapa dekade kemudian, Filipina menggunakan pertama kali metode ini pada tahun 1924 di bawah pendudukan Amerika, dan berakhir terakhir pada 1976.

Pada tahun 1881, negara bagian New York membentuk sebuah komite untuk menentukan metode baru yang lebih manusiawi untuk menggantikan eksekusi gantung.

Alfred P. Southwick, anggota komite, mengembangkan ide menjalankan arus listrik melalui seorang pria yang melakukan kejahatan dengan ancaman pidana mati. Ide ini bermula dari kasus tewasnya seorang pemabuk secara cepat dan tanpa rasa sakit akibat menyentuh kabel listrik. Southwick adalah dokter gigi terbiasa melakukan percobaan di kursi. Perangkat listriknya muncul dalam bentuk kursi untuk menahan narapidana sementara tersetrum listrik

Kursi listrik pertama yang diproduksi oleh Harold P. Brown dan Arthur Kennelly. Brown bekerja sebagai karyawan Thomas Edison, disewa untuk tujuan meneliti listrik dan mengembangkan kursi listrik. Kennelly, chief engineer Edison di fasilitas West Orange ditugaskan untuk bekerja dengan Brown pada proyek. Sejak Brown dan Kennelly bekerja untuk Edison dan Edison dipromosikan pekerjaan mereka, pengembangan kursi listrik sering secara sembrono dihubungkan dengan Edison sendiri.

Brown menggunakan *alternating current* (AC), kemudian muncul sebagai saingan kuat ke arus searah (DC), yang lebih jauh dalam pengembangan komersial. Keputusan untuk menggunakan AC sebagian didorong oleh klaim Edison bahwa AC lebih mematikan dari DC.

Orang pertama yang akan dieksekusi dengan kursi listrik adalah

William Kemmler di Penjara Auburn New York pada tanggal 6 Agustus 1890; 17 detik pertama dari arus listrik yang mengalir ke tubuh Kemmler menyebabkan pingsan, namun gagal menghentikan jantung dan pernapasannya. Dokter yang hadir pada saat itu adalah Edward Charles Spitzka dan Charles F. Macdonald, maju untuk memeriksa Kemmler. Setelah mengkonfirmasi Kemmler masih hidup, Spitzka berteriak, "alirkan listrik lagi dan jangan ditunda" Generator membutuhkan waktu untuk *re-charge*. Pada tahap kedua dari pengaliran arus listrik sebesar 2.000 volt. Kemmler terkejut hingga mengakibatkan pembuluh darah di bawah kulit pecah dan berdarah, daerah sekitar elektroda hangus. Eksekusi menggunakan waktu sekitar delapan menit. George Westinghouse kemudian berkomentar bahwa "mereka akan melakukannya lebih baik menggunakan kapak, dan wartawan menyaksikan mengklaim bahwa itu "tontonan yang mengerikan, jauh lebih buruk daripada menggantung."

Wanita pertama yang dieksekusi di kursi listrik adalah Martha M. Place, di Sing Sing Prison pada tanggal 20 Maret 1899. Kursi listrik diadopsi oleh Ohio (1897), Massachusetts (1900), New Jersey (1906) dan Virginia (1908), dan segera menjadi metode umum eksekusi di Amerika Serikat, menggantikan metode hukum gantung. Kursi listrik tetap metode

eksekusi yang paling menonjol sampai pertengahan 1980-an ketika suntik mati menjadi diterima secara luas sebagai metode yang lebih mudah dan lebih manusiawi untuk melakukan eksekusi peradilan.

Negara-negara lain tampaknya telah mempertimbangkan untuk menggunakan metode ini, kadang-kadang untuk alasan khusus. Risalah Kabinet Perang Inggris dirilis pada tahun 2006 menunjukkan bahwa pada bulan Desember 1942, Winston Churchill mengusulkan bahwa Adolf Hitler - jika tertangkap - harus dieksekusi di kursi listrik, yang diperoleh dari Amerika Serikat.

Penggunaan kursi listrik mulai menurun, setelah menemukan suntikan mati yang diyakini sebagai eksekusi mati yang lebih manusiawi. Suntik mati menjadi metode yang paling populer, akibat laporan media dari *electrocutions* yang gagal mengemban misinya pada awal tahun 1980.

Kursi listrik telah dikritik berdasarkan fakta karena di mana terpidana baru tewas setelah disetrum beberapa menit. Hal inilah yang mengundang keinginan kuat untuk mengakhiri metode kursi listrik karena dianggap kejam dan tidak patut. Untuk mengatasi masalah tersebut, Nebraska memperkenalkan protokol listrik baru pada tahun 2004, yang menyerukan pemasangan aplikasi yang mampu mematikan hanya dalam waktu 15 detik, cukup

dengan suplay listrik 2.450 volt listrik. Kekhawatiran baru timbul mengenai protokol 2004 membuahakan hasil, pada bulan April 2007, dalam mengantarkan dari protokol Nebraska saat ini, untuk menggunakan aplikasi dengan durasi 20 detik dari suplay arus listrik sebesar 2.450 volt listrik. (Sebelum perubahan protokol 2004, aplikasi 8 detik awal 2.450 volt diberikan, diikuti dengan jeda satu detik, maka aplikasi 22-detik pada 480 volt. Setelah istirahat 20 detik, siklus itu diulang lebih dari tiga kali lebih.)

Pada tahun 1946 terjadi insiden di mana kepala seseorang terbakar di atas api, dari sebuah transformator listrik. Kursi listrik gagal mengeksekusi Willie Francis, yang dikabarkan menjerit saat ia sedang dieksekusi. Ternyata kursi listrik telah dirancang seorang pemabuk (*intoxicated trustee*). Kasus ini kemudian dibawa ke hadapan Mahkamah Agung AS dengan perdebatan sengit oleh para advokat bahwa meskipun Francis tidak mati, pada kenyataannya, ia telah dieksekusi. Argumen itu ditolak oleh Mahkamah Agung AS dengan dalih bahwa re-eksekusi tidak melanggar klausul *double jeopardy* dari Amandemen ke-5 Konstitusi AS, sehingga akhirnya Francis dikembalikan ke kursi listrik dan berhasil dieksekusi pada tahun 1947.

Seperti tahun 2008, satu-satunya tempat di dunia yang masih menggunakan kursi listrik sebagai

pilihan alternatif untuk eksekusi adalah negara bagian AS dari Alabama, Florida, South Carolina, Kentucky, Tennessee dan Virginia. (Arkansas dan hukum Oklahoma menyediakan untuk penggunaannya harus suntikan mematikan yang pernah diadakan tidak konstitusional.) Narapidana di negara-negara lain harus memilih salah satu atau suntik mati. Di negara bagian Florida, pada tanggal 8 Juli 1999, Allen Lee Davis dihukum karena pembunuhan dihukum mati di kursi listrik Florida "Sparky Old". Wajah Davis 'itu berlumuran darah dan foto-foto yang diambil, yang kemudian diposting di internet.

Pelaksanaan tahun 1997 Pedro Medina di Florida menciptakan kontroversi ketika api meledak dari kepala terpidana. Suntikan mematikan telah menjadi metode utama eksekusi di negara bagian Florida sejak tahun 2008. Pada tanggal 15 Februari 2008, Mahkamah Agung menyatakan pidana mati dengan kursi listrik sebagai Nebraska eksekusi, dinyatakan dilarang secara resmi oleh konstitusi, karena dianggap sebagai "hukuman kejam dan tidak patut "

Meskipun penggunaan listrik untuk eksekusi mati telah berkurang dalam beberapa tahun terakhir, namun masih ada Paul Warner Powell, yang disetrum di Virginia pada tanggal 18 Maret 2010. Ia adalah terpidana mati, yang lebih memilih listrik daripada suntikan mati. (Wikipedia)

6. Rajam

Rajam adalah bentuk eksekusi mati dengan cara terpidana di benamkan pada lubang dalam tanah setinggi dada. Setiap orang yang melintas berhak untuk menghukum dengan cara melempari batu ke kepala terpidana sedemikian rupa sampai mati. Hukuman rajam berbeda dengan pidana mati lainnya karena proses kematian pada eksekusi rajam lebih lambat, di mana pelaku akan disiksa dengan lemparan batu yang bertubi-tubi ke arah kepalanya hingga terpidana tewas.

Rajam sudah ada sejak zaman Yunani kuno, dan juga tercantum dalam mitologi Yunani kuno. Hukum rajam di Indonesia sendiri sudah dilaksanakan di Aceh sejak zaman Raja Iskandar Muda, dan pada tahun 1999 seorang pemuda pernah dihukum rajam di Aceh.

Beberapa negara yang mengamalkan hukuman rajam sampai mati adalah: Iran, Arab Saudi, Sudan, Pakistan, beberapa bagian Nigeria, Afghanistan semasa pemerintahan Taliban. (DR. Ahmad Shafaat tanpa tahun)

7. Penyaliban

Penyaliban merupakan salah satu bentuk eksekusi yang terkejam yang pernah ada di dunia. Esensi dari penyaliban bukanlah kematian itu sendiri, melainkan penderitaan saat menjelang kematian. Dengan demikian, kematian merupakan suatu hal yang sangat diinginkan oleh orang yang disalib.

Berbeda dengan cara eksekusi terpidana mati pada masa sekarang, proses penyaliban memerlukan waktu yang relatif lama sehingga saat-saat penderitaanpun menjadi panjang. Dibandingkan hukuman gantung, kursi listrik, suntikan mati, kamar gas, tembak mati, pancung, dan sebagainya, yang hanya membutuhkan waktu beberapa detik saja menjelang kematian, penyaliban membutuhkan waktu berjam-jam.

Penyaliban adalah salah satu bentuk hukuman yang diterapkan dalam Kekaisaran Romawi, dan orang yang paling terkenal karena hukuman salib oleh pemerintah Romawi adalah Yesus Kristus. Pada zaman Yesus, para pemberontak dan pelaku kriminal dihukum dengan cara disalib. Kedua tangan mereka biasa diikat dan kaki mereka diberi pijakan kayu dan mereka dijemur panas matahari dan menjadi tontonan orang-orang sebagai peringatan. Namun penyaliban Yesus seringkali dilukiskan kedua tangan dan kedua kaki Yesus dipakukan pada kayu salib, yang menyebabkan Yesus kehilangan banyak darah ditambah dengan dijemur matahari. Di masa kini tidak ada lagi eksekusi mati yang menggunakan metode penyaliban.

Kesemua jenis metode pidana mati tersebut di atas, masih terdapat cara lain yang diterapkan di beberapa kelompok bangsa dari masa ke masa, misalnya dua jenis eksekusi mati di Cina pada periode dinasti Tang yaitu pencekikan dan pemenggalan kepala. Mencekik

adalah hukuman digunakan untuk tuduhan terhadap orang tua atau kakek-nenek yang melakukan kejahatan yaitu licik, menculik seseorang dan menjualnya sebagai budak belian, atau membuka peti mati atau menodai kuburan. Sedangkan pemenggalan kepala adalah metode eksekusi yang di gunakan untuk kejahatan yang lebih serius seperti pengkhianatan dan penghasutan.

Selain itu terdapat juga jenis hukuman cambuk sampai mati yang dikenakan kepada terpidana korupsi. Ada juga pemotongan, di mana terpidana dipotong dua di bagian pinggang dengan pisau pakan ternak dan kemudian dibiarkan berdarah sampai mati. Eksekusi ini disebut Ling Chi yang berarti mengiris tubuh terpidana dengan pelan dan lambat. atau kematian dengan seribu luka. Metode ini diberlakukan pada masa dinasti Tang sekitar 900 CE dan di hapus pada tahun 1905.

Hampir semua eksekusi mati pada masa Dinasti Tang dilakukan secara terbuka di depan umum sebagai peringatan bagi penduduk. Kepala yang telah dieksekusi dipajang pada tiang-tiang atau tombak, kemudian kepala itu di bungkus dalam kotak dikirim ke ibukota sebagai bukti identitas, bahwa eksekusi itu telah dilakukan. (Alan Marzilli, 2008)

C. PIDANA MATI DI INDONESIA

1. Menurut Hukum Adat

Pidana mati sudah dikenal oleh hampir semua suku di Indonesia. Berbagai macam delik yang dilakukan

diancam dengan pidana mati. Cara melaksanakan pidana mati juga bermacam-macam; ditusuk dengan keris, ditenggelamkan, dijemu di bawah matahari hingga mati, ditumbuk kepalanya dengan alu dan lain-lain.

Di Aceh seorang istri yang berzinah dibunuh. Di Batak, jika pembunuh tidak membayar uang salah dan keluarga dari yang terbunuh menyerahkan untuk pidana mati, maka pidana mati segera dilaksanakan. Demikian pula bila seseorang melanggar perintah perkawinan yang eksogami.

Kalau di Minangkabau menurut pendapat konservatif dari Datuk Ketemanggungan dikenal hukum membalas, siapa yang mencurahkan darah juga dicurahkan darahnya. Sedangkan di Cirebon penculik-penculik atau perampok wanita apakah penduduk asli atau asing yang menculik atau menggadaikan pada orang Cirebon dianggap kejahatan yang dapat dipidana mati. Di Bali pidana mati juga diancamkan bagi pelaku Kawin Sumban. Dikalangan suku dari Tenggara Kalimantan orang yang bersumpah palsu dipidana mati dengan jalan ditenggelamkan. Di Sulawesi Selatan pemberontakan terhadap pemerintah kalau yang bersalah tak mau pergi ke tempat pembuangannya, maka ia boleh dibunuh oleh setiap orang. Demikian pula laki-laki yang membawa lari perempuan yang disebut A'nyala

berlaku pidana mati oleh keluarga perempuan kecuali jika sipelaku berlindung di rumah kediaman pemangku adat atau melakukan A'pa'baji yaitu upacara penebusan dan perdamaian.

Di Sulawesi Tengah seorang wanita *kabisenya* yaitu wanita yang berhubungan dengan seorang pria *batua* yaitu budak, maka tanpa melihat proses dipidana mati.

Di Pulau Bonerate, pencuri-pencuri dipidana mati dengan jalan tidak diberi makan, pencuri itu diikat kaki tangannya kemudian ditidurkan di bawah matahari hingga mati. Di Nias bila dalam tempo tiga hari belum memberikan uang sebagai harga darah pada keluarga korban, maka pidana mati diterapkan.

Di pulau Timor, tiap-tiap kerugian dari kesehatan atau milik orang harus dibayar atau dibalaskan. Balasan itu dapat berupa pidana mati. Sedangkan di Lampung terdapat beberapa delik yang diancamkan dengan pidana mati yaitu pembunuhan, delik *salah putih* (zinah antara bapak atau ibu dengan anaknya atau antara mertua dengan menantu dsb) dan berzinah dengan istri orang lain. Dengan melihat uraian di atas dapat disimpulkan bahwa suku-suku bangsa Indonesia telah mengenal pidana mati jauh sebelum bangsa Belanda datang. Jadi bukan bangsa Belanda dengan WvS-nya yang memperkenalkan pidana mati itu pada bangsa Indonesia. (Andi

Hamzah dan Sumangelipu, 1985)

2. Menurut Hukum Positif.

Dalam KUHPid membatasi kemungkinan dijatuhkannya pidana mati atas beberapa kejahatan yang berat, yang dimaksudkan dengan kejahatan-kejahatan yang berat itu adalah :

1. Pasal 104 (makar terhadap presiden dan wakil presiden)
2. Pasal 111 ayat 2 (membujuk negara asing untuk bermusuhan atau berperang, jika permusuhan itu dilakukan atau jadi perang)
3. Pasal 124 ayat 3 (membantu musuh waktu perang)
4. Pasal 140 ayat 3 (makar terhadap raja atau kepala negara-negara sahabat yang direncanakan dan berakibat maut)
5. Pasal 340 (pembunuhan berencana)
6. Pasal 365 ayat 4 (pencurian dengan kekerasan yang mengakibatkan luka berat atau mati)
7. Pasal 368 ayat 2 (pemerasan dengan kekerasan yang mengakibatkan luka berat atau mati)
8. Pasal 444 (pembajakan di laut, pesisir dan sungai yang mengakibatkan kematian).(Andi Hamzah dan Sumangelipu 1985)

Beberapa peraturan di luar KUHP juga mengancam pidana mati bagi pelanggarnya, antara lain:

- Undang-undang Nomor 5 (PNPS) 1955 Tentang Wewenang Jaksa Agung/Jaksa Tentara Agung dan

tentang memperberat ancaman hukuman terhadap tindak pidana yang membahayakan pelaksanaan perlengkapan sandang pangan. Pasal 12, sebagaimana termaksud dalam Undang-undang Darurat No. 7 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1955 No. 27), tindak pidana seperti termaksud dalam Peraturan Pemberantasan Korupsi (Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Perpu/013/ 1958) dan tindak pidana yang termuat dalam titel I dan II Buku Kedua Kitab Undang-undang Hukum Pidana, dengan mengetahui atau tidak patut harus menduga, bahwa tindak pidana itu akan menghalang-halangi terlaksananya program pemerintah, yaitu:

- i. memperlengkapi sandang pangan rakyat dalam waktu sesingkat-singkatnya.
 - ii. menyelenggarakan keamanan rakyat dan negara.
 - iii. melanjutkan perjuangan menentang imperialisme ekonomi dan politik (Irian Barat); dihukum dengan hukuman pidana penjara selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan setinggi-tingginya 20 tahun, atau hukuman penjara seumur hidup atau pidana mati.
- Undang-undang Nomor 21 (Prp) Tahun 1959 Tentang Memperberat Ancaman Hukuman Tindak Pidana Ekonomi.
 - Undang-undang Nomor 31 tahun 1964 Tentang Ketentuan Pokok

Tenaga Atom, Pasal 23 mengandung ancaman pidana mati.

- Undang-undang Nomor 11 (PNPS) Tahun 1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Pasal 13.
- Undang-undang Nomor 12 (drt) Tahun 1951 Tentang Perubahan Ordonantie Tijdelijhe Bijzondere Starftbepalingen dan Undang-undang RI terdahulu, yaitu Undang-undang Nomor 8 Tahun 1948, ada Pasal 1 ayat (1).
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini menentukan tentang kumulasi sanksi pidana penjara dan denda, baik secara maksimum maupun minimum.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika menentukan pidana pokok mati, seumur hidup, penjara, kurungan dan denda. Di dalam undang-undang ini dikenal adanya pidana tunggal denda untuk tindak pidana korporasi, pidana mati, alternatif pidana seumur hidup. Kumulasi pidana penjara, kurungan dan denda.
- Undang Undang No. 35 Tahun 2009 Tentang perubahan UU Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia Pasal 36.

- Tindak pidana terorisme diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 ini menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (**Dityo Sudarmadi Dan Muchamad Choirul Anam, 2010**)

Pengenaan pidana, berhubungan erat dengan kehidupan manusia, terutama bila menyangkut kepentingan benda hukum yang paling berharga bagi kehidupan manusia, yaitu nyawa dan kemerdekaan atau kebebasannya. Dalam teori hukum pidana, absolut atau pembalasan didasarkan oleh tuntutan etis, sedangkan teori relatif berbasiskan pada pertahanan tertib masyarakat, sedangkan teori gabungan merupakan suatu kombinasi antara teori pembalasan dan teori relatif. Para juris tentang pidana mati, pada umumnya mendasarkan pada teori absolut atas pembalasan, teori relatif dan teori gabungan, sebaliknya para Kriminolog meragukan kebenaran pandangan yuridis tersebut.

Adapun pidana mati, dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KHUP) tahun 2008, menentukan pidana mati dalam Pasal 87, Pasal 88, Pasal 89. Jika permohonan grasi terpidana mati ditolak dan pidana mati tidak dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun bukan karena terpidana melarikan diri, maka pidana mati tersebut dapat diubah menjadi pidana seumur hidup dengan Keputusan Presiden. Penjelasan

Pasal 88 (1) KUHP. "Pelaksanaan pidana mati dengan cara menembak terpidana didasarkan pada pertimbangan bahwa sampai saat ini cara tersebut dinilai paling manusiawi. Dalam hal dikemudian hari terdapat cara lain yang lebih manusiawi daripada dengan cara menembak terpidana, pelaksanaan pidana mati disesuaikan dengan perkembangan tersebut. Ayat (3) pelaksanaan pidana mati terhadap wanita hamil harus ditunda sampai ia melahirkan.

Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan pidana mati terhadap orang sakit jiwa ditangguhkan sampai orang yang bersangkutan sembuh dari penyakitnya. Ayat (4) mengingat beratnya pidana mati dan tidak mungkin dapat diperbaiki lagi apabila ada kekeliruan, maka pelaksanaannya baru dapat dilakukan setelah Presiden menolak permohonan grasi orang yang bersangkutan". Di Indonesia sudah puluhan orang dieksekusi mati mengikuti sistem KUHP peninggalan kolonial Belanda. Bahkan selama Orde Baru korban yang dieksekusi sebagian besar merupakan narapidana politik.

Walaupun amandemen kedua konstitusi UUD '45, pasal 28 ayat 1, menyebutkan: "Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di depan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun", tapi peraturan perundang-undangan dibawahnya tetap

mencantumkan ancaman pidana mati.

Kelompok pendukung pidana mati beranggapan bahwa bukan hanya pembunuh saja yang punya hak untuk hidup dan tidak disiksa. Masyarakat luas juga punya hak untuk hidup dan tidak disiksa. Untuk menjaga hak hidup masyarakat, maka pelanggaran terhadap hak tersebut patut dihukum mati. Hingga 2006 tercatat ada 11 peraturan perundang-undangan yang masih memiliki ancaman pidana mati, seperti: KUHP, UU Narkotika, UU Anti Korupsi, UU Anti terorisme, dan UU Pengadilan HAM. Daftar ini bisa bertambah panjang dengan adanya RUU Intelijen dan RUU Rahasia Negara.

Vonis atau pidana mati mendapat dukungan yang luas dari pemerintah dan masyarakat Indonesia. Pemungutan suara yang dilakukan media di Indonesia pada umumnya menunjukkan 75% dukungan untuk adanya vonis mati. Sepanjang 2008, terdapat 8 pidana mati yang dijalankan, mereka yang dihukum adalah dua warga Nigeria penyelundup narkoba, dukun Ahmad Saroji yang membunuh 42 orang di Sumatera Utara, Tubagus Yusuf Mulyana dukun pengganda uang yang membunuh delapan orang di Banten, serta Sumiarsih dan Sugeng yang terlibat pembunuhan satu keluarga di Surabaya. Eksekusi yang paling terkenal pada tahun 2008 dan mendapat perhatian luas dari publik adalah eksekusi Imam Samudra dan Ali Ghufron, terpidana Bom Bali 2002. (Dhityo Sudarmadi Dan Muchamad Choirul Anam, 2010)

D. KONTRA PIDANA MATI DAN ARGUMENTASINYA

Pidana mati adalah salah satu jenis pidana yang paling kontroversial dan selalu mendapat sorotan dari berbagai kalangan di seluruh dunia. Berbagai macam pendapat dan alasan dikemukakan untuk mendukung dan menentang pidana mati. Dunia internasional juga memberikan perhatian terhadap ancaman pidana mati ini. Pada tahun 1987 di Syracuse, Italia telah dilakukan Konferensi Internasional tentang pidana mati. Dalam konferensi tersebut dibahas tentang pengaturan pidana mati di berbagai negara di dunia. Konferensi tersebut tiba pada kesimpulan menolak pidana mati.

Pidana mati merupakan jenis pelanggaran hak asasi manusia yang paling penting, yaitu hak untuk hidup (*right to life*). Hak fundamental (nonderogable rights) ini merupakan jenis hak yang tidak bisa dilanggar, dikurangi, atau dibatasi dalam keadaan apapun, baik itu dalam keadaan darurat, perang, termasuk bila seseorang menjadi narapidana. Indonesia sendiri ikut menandatangani Deklarasi Universal HAM dan Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil Politik melalui UU No. 12/2005, keduanya secara jelas menyatakan hak atas hidup merupakan hak setiap manusia dalam keadaan apapun dan adalah kewajiban negara untuk menjaminkannya. Sayangnya ratifikasi Kovenan Sipil Politik ini tidak diikuti pula dengan ratifikasi Protokol Tambahan Kedua Kovenan

Internasional tentang Hak Sipil Politik tentang Penghapusan Pidana mati.

Pidana mati memiliki turunan pelanggaran HAM serius lainnya, yaitu pelanggaran dalam bentuk tindak penyiksaan (psikologis), kejam dan tidak manusiawi. Hal ini bisa terjadi karena umumnya rentang antara vonis pidana mati dengan eksekusinya berlangsung cukup lama. Tragisnya Indonesia sendiri telah meratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan dan mengadopsinya menjadi UU Anti Penyiksaan No.5/1998. Penerapan pidana mati di Indonesia juga bertentangan dengan perkembangan peradaban bangsa-bangsa di dunia saat ini. (KontraS 2007)

Perlawanan pidana mati dengan dalil pelanggaran HAM khususnya hak hidup dalam proses penegakan hukum di Indonesia berpuncak pada saat MK menerima gugatan *judicial review* oleh sejumlah terpidana mati. Dalam perkara No 2-3/PUU-V/2007 mereka menggugat ketentuan pidana mati dalam pasal 80, 81, dan Pasal 82 UU NO 22 tahun 1997 tentang narkotika, bertentangan dengan hak untuk hidup yang dijamin oleh Pasal 28 A dan Pasal 28 I ayat (1) UUD 1945. Hak hidup dalam UUD 1945, merupakan hak tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 adalah bukti bahwa UUD 1945 tidak menghendaki pembatasan terhadap hak untuk hidup.

Dengan kata lain, menurut , Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 tidak menghendaki adanya pidana mati karena pidana mati merupakan pengingkaran atas hak untuk

hidup. Hubungan antara hak untuk hidup dan pidana mati pada sistematika Pasal 6 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, menunjukkan bahwa pidana mati tidak kompatibel (*incompatible*) dengan hak untuk hidup. Kemudian, setelah memperbandingkan *non-derogable rights* dalam ketentuan-ketentuan ICCPR dengan ketentuan dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, maka dapat disimpulkan bahwa keduanya banyak kesamaan. Bahkan, UUD 1945, *in casu* Pasal 28I ayat (1), menerapkan standar yang lebih tinggi dari ICCPR.

Selain itu, pidana mati bertentangan dengan Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945. Dalam hubungan ini terjadi ketidaksempurnaan sistem peradilan pidana. Akibatnya terdapat kemungkinan dihukumnya orang-orang yang tidak bersalah." Sementara itu, pidana mati bersifat irreversible, sehingga seseorang yang telah dijatuhi pidana mati dan telah dieksekusi bila kemudian orang itu ternyata tidak bersalah, kekeliruan demikian menjadi fatal karena tidak mungkin lagi untuk diperbaiki.

Adanya fakta bahwa sistem peradilan pidana tidak sempurna yang dapat (dan telah terjadi) menghukum orang yang tidak bersalah, sementara Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945 mewajibkan negara (terutama pemerintah) untuk secara aktif melindungi hak asasi manusia, maka penerapan pidana mati merupakan tindakan yang bertentangan dengan

keajiban Pemerintah berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 untuk melindungi hak asasi manusia, di dalamnya termasuk hak untuk hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 28 A dan Pasal 28 I ayat (1) UUD 1945.

Instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional menghendaki penghapusan pidana mati. Dalam hubungan ini sejumlah ketentuan dalam berbagai instrumen hak asasi manusia internasional, seperti Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, dan berbagai instrumen internasional lainnya, menghendaki dihapusannya pidana mati. Dengan dalil sebagai berikut:

- a. Sebagai bagian dari masyarakat internasional, bangsa Indonesia wajib menghormati, menghargai, dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip yang terkandung dalam berbagai instrumen internasional hak asasi manusia tersebut;
- b. Bentuk penghormatan dimaksud kemudian diwujudkan dalam pembahasan Amandemen Kedua UUD 1945. Dalam pembahasan tersebut, instrumen instrumen hak asasi manusia internasional itu dijadikan sebagai acuan oleh MPR dalam menyusun Bab XA UUD 1945 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh sebab itu, sudah seyogianya dalam melakukan penafsiran terhadap pasal-pasal tentang hak asasi manusia yang terdapat dalam UUD 1945 dilakukan dengan mengacu pada instrumen-instrumen internasional tersebut.

Selanjutnya dunia internasional cenderung menghendaki penghapusan pidana mati. Dalam hubungan ini, terdapat data-data yang menunjukkan semakin meningkatnya jumlah negara-negara yang dari tahun ke tahun menghapuskan pidana mati. Berdasarkan data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia, sebagai bagian dari masyarakat internasional, sudah seyogianya pula mempertimbangkan fakta-fakta tersebut untuk kemudian menghapus pidana mati dari sistem hukum Indonesia.

Selain itu pidana mati bertentangan dengan filosofi pemidanaan Indonesia. Setelah terlebih dahulu merujuk pada salah satu pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan, dan pendapat ahli, argumentasi bahwa: (a) Filosofi pemidanaan di Indonesia lebih dititikberatkan pada usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi pelaku tindak pidana, filosofi pemidanaan yang menekankan pada aspek balas dendam (*retributive*) telah ditinggalkan oleh sistem hukum Indonesia, (b) Pemidanaan adalah upaya untuk menyadarkan narapidana agar menyesali perbuatannya dan mengembalikannya menjadi warga masyarakat yang baik, taat kepada hukum, menjunjung tinggi nilai-nilai moral, sosial dan keagamaan, sehingga tercapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib, dan damai, (c) yang harus diberantas adalah faktor-faktor yang dapat menyebabkan narapidana melakukan tindak pidana, bukan

narapidana yang bersangkutan. Efek jera pidana mati dalam menurunkan jumlah tindak pidana diragukan.

Dalam hal ini data-data statistik, baik dari dalam maupun luar negeri, menunjukkan bahwa pidana mati tidak membawa efek jera. Dengan kata lain, pendapat yang menyatakan hukuman mati akan menimbulkan efek jera, hanyalah spekulasi. Karena itu, tidaklah bertanggung jawab untuk mempertahankan pidana mati dengan mendasarkannya pada spekulasi semata. Hal ini diperkuat oleh pandangan Prof. Jeffrey Fagan (Columbia University, USA)

Survey yang dilakukan PBB pada 1998 dan 2002 tentang hubungan antara praktik pidana mati dan angka kejahatan pembunuhan menunjukkan, praktik pidana mati lebih buruk daripada penjara seumur hidup dalam memberikan efek jera pada pidana pembunuhan, tingkat kriminalitas berhubungan erat dengan masalah kesejahteraan dan kemiskinan suatu masyarakat, maupun berfungsi atau tidaknya institusi penegakan hukum. (Todung Mulya Lubis, 2009)

Pandangan tersebut diperkuat oleh keterangan Abdul Hakim Garuda Nusantara selaku ketua Komnas HAM di depan sidang MK mengenai perkara No 2-3/PUU-V/2007 tentang *judicial review* UU No. 22/1997, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa Indonesia masih menganut adanya pidana mati sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan (kurang lebih 11 undang-undang). Dalam

hal ini memang layak dipersoalkan konstitusionalitas ketentuan pidana mati tersebut, mengingat bahwa hak untuk hidup menurut Pasal 28 I ayat (2) UUD 1945 juncto Pasal 4 UU No. 39 tahun 1999 Tentang HAM merupakan hak yang bersifat *non derogable rights*;

- b. Bahwa ditinjau dari hukum internasional, patut dicatat bahwa semakin banyak negara di dunia ini yang tidak lagi menerapkan atau membatasi hukuman mati untuk hal-hal tertentu saja, seperti keadaan perang atau keadaan gawat lainnya. Protokol Optional Kedua ICCPR tahun 1989 pada prinsipnya melarang pidana mati kecuali dalam keadaan tertentu. Namun masih harus dipertanyakan apakah pidana mati merupakan pelanggaran HAM menurut hukum internasional.

Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) tahun 1966 yang sudah diratifikasi oleh Indonesia menyatakan bahwa hak atas hidup adalah hak yang mendasar dan tidak dapat dilanggar dalam keadaan apapun. Pengecualian hak untuk hidup oleh ICCPR terkait dengan pidana mati ada beberapa pasal yang mengaturnya, yakni Pasal 6 ayat (1) tidak melarang hukuman mati, tetapi Pasal 6 ayat (2) dan ayat (6) meletakkan sejumlah pembatasan dalam penerapannya. Lima pembatasan spesifik terhadap pidana mati dapat diidentifikasi dari

ketentuan Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 6 ayat (6), yaitu:

1. Pembatasan pertama, pidana mati tidak bisa diterapkan kecuali pada kejahatan paling serius dan sesuai dengan hukuman yang berlaku pada saat kejahatan berlangsung. Jadi, meskipun Pasal 6 ICCPR tidak menghapuskan pidana mati, tetapi ia membatasi peranannya pada kejahatan yang paling serius;
2. Pembatasan kedua, pidana mati dalam Pasal 6 ICCPR ialah keharusan tiadanya perampasan kehidupan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan kovenan, sehingga misalnya, mesti ada jaminan pemeriksaan yang adil, mesti tidak ada diskriminasi dalam hukuman berat dan metode eksekusi yang tidak sampai menjadi penyiksaan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat;
3. Pembatasan ketiga, bahwa pidana mati hanya bisa dilaksanakan sesuai dengan putusan akhir yang dijatuhkan oleh pengadilan yang berwenang;
4. Pembatasan keempat, bahwa siapa saja yang dihukum mati berhak meminta pengampunan atau keringanan hukuman dan bisa diberi amnesti, pengampunan atau keringanan hukum;
5. Pembatasan kelima ialah bahwa hukuman mati tidak bisa

dikenakan pada remaja di bawah umur 18 tahun dan tidak bisa dilaksanakan pada wanita hamil;

- c. Dari sudut hukum Islam, karena Indonesia merupakan negara muslim yang besar yang masih menjalankan pidana mati, maka Ketua Komnas HAM mengutip pengamatan seorang sarjana muslim di bidang HAM, yaitu Mashud Baderin dalam bukunya "International Human Rights and Islamic Law" yang menyatakan bahwa sebagian besar negara muslim yang menerapkan hukum pidana Islam berupaya menghindari pidana mati melalui ketentuan-ketentuan prosedural atau keringanan (*procedural and commutative provisions*) yang tersedia dalam syariat ketimbang pelarangan langsung terhadapnya. Hukum Islam menuntut syarat-syarat pembuktian yang ketat bagi pelanggaran yang bisa berujung pada pidana mati;
- d. Mengenai apakah produk hukum di Indonesia yang masih menganut pidana mati mempunyai landasan konstitusional atau tidak, di lingkungan Komnas HAM masih ada dua pendapat, yakni mayoritas berpendapat bahwa hukuman mati tidak ada landasan konstitusionalnya, yakni produk hukum yang demikian telah pralaya sukma, hukum yang tak bersukma, sedangkan sebagian anggota Komnas HAM masih menyetujui pidana mati, dengan argumentasi bahwa suatu tindak

pidana yang kejam memang selayaknya dihukum mati;

Uraian tersebut di atas menjadi dasar pijakan sejumlah ahli yang menolak pidana mati yaitu :

1. Sarjana Hukum di Barat
 - a. Beccaria menunjukkan adanya pertentangan antara pidana mati dan pandangan negara sesuai dengan doktrin *Contra Sosial*. Karena hidup adalah sesuatu yang tak dapat dihilangkan secara legal dan membunuh adalah tercela, karena pembunuhan yang manapun juga yang mengizinkan untuk pidana mati adalah immoral dan makanya tidak sah.
 - b. Van Bemmelen menyatakan bahwa pidana mati menurunkan wibawa pemerintah, pemerintah mengakui ketidakmampuan dan kelemahannya.
 - c. Rating, pidana mati justru mempunyai daya destruktif, yaitu bila negara tidak menghormati nyawa manusia dan menganggap tepat untuk dengan tenang melenyapkan nyawa seseorang, maka ada kemungkinan besar dan akan berkurang pulalah hormat orang pada nyawa manusia. Di samping itu adalagi suatu bahaya, yaitu bahwa perbuatan membunuh oleh negara itu akan memancing suatu penyusulan pula terhadapnya.
 - d. Ernest Bowen Rowlands berpendapat bahwa pidana mati

- tidak dapat diperbaiki kalau seorang hakim telah keliru dan pidana mati telah dilaksanakan, tak pernah kehidupan dikembalikan pada yang dipidana mati.
- e. Von Hentig menyatakan bahwa pengaruh yang kriminogen pidana mati itu terutama sekali disebabkan karena telah memberikan suatu contoh yang jelek dengan pidana mati tersebut. Sebenarnya negara yang berkewajiban mempertahankan nyawa manusia dalam keadaan apapun. Ia menambahkan bahwa dengan menahan seseorang dalam penjara, kita mengadakan suatu eksperimen yang sangat berharga. Hal ini tak mungkin ditemukan pada pidana mati.
- f. Is Cassutto menyatakan bahwa pada pidana mati ditemui kesukaran-kesukaran yang serius, pertama-tama terbentur pada kemungkinan terjadinya kekhilafan yang tak murigkin dapat diperbaiki.
2. Sarjana Hukum di Indonesia
- a. Roeslan: Menurut beliau bagi kita penjara seumur hidup dan lain-lainnya pidana yang merupakan perampasan dan pembatasan atas kemerdekaan dan harta kekayaan seseorang sajalah yang dipandang sebagai pidana. Selanjutnya beliau menyatakan bahwa karena orang semakin tabu betapa buruknya pidana mati itu, sehingga berturut-turut banyak negara beradab yang menghapuskannya.
- b. Iug Dei Tjo lam menyatakan bahwa tujuan pidana adalah memperbaiki individu yang melakukan tindak pidana di samping melindungi masyarakat. Jadi nyata bahwa dengan adanya pidana mati bertentangan dengan salah satu tujuan pidana yang disebutkan tadi.
- c. J.E Sahetapy juga dianggap sebagai penentang pidana mati, walaupun terbatas hanya mengenai pembunuhan berencana
- d. Arif Gosita mengemukakan hal-hal sebagai berikut: Bahwa ketentuan tentang pidana mati dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia banyak sekali, kurang lebih ada dua belas, oleh karena itu usaha-usaha menghapus pidana mati dari peraturan perundang-undangan harus bersifat holistik. Negara Belanda telah menghapus pidana mati dari KUHPnya, tetapi KUHP di Hindia Belanda masih mempertahankan pidana mati, karena tujuannya memang untuk menghukum orang-orang pribumi dalam mengusahakan ketertiban dan keamanan di Hindia Belanda. Pada saat ini sudah 145 negara menghapus pidana mati;
- Pidana mati perlu dihapuskan,

karena pidana mati berdasarkan hukum adalah suatu viktimisasi oleh manusia terhadap sesama manusia, merugikan dan menimbulkan korban satu sama lain, tidak melindungi manusia; Indonesia masih mempertahankan pidana mati, karena meskipun memiliki Pancasila dan UUD 1945 tetapi tidak menghayatinya dengan baik. Oleh karena itu, jika hukum Indonesia harus sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, pidana mati harus dihapuskan, demi 4K, yakni kebenaran, keadilan, kerukunan, dan kesejahteraan rakyat; (Muhammad Akbar,2004).

Menurut Usman Hamid, bahwa United Nations High Commission on Human Rights tahun 1997, mempertegas kembali seruannya untuk menghapuskan pidana mati dengan suatu deklarasi menyatakan bahwa *abolition of the death penalty contributes to the echament of human dignity and to the progress development of human right* (Kompas, 28 February 2003 :4).

Berkenaan dengan pro dan kontra terhadap penerapan pidana mati dalam kaitannya dengan penegakan hukum dan perlindungan HAM, lebih lanjut Indrianto Seno Adji mempertanyakan apakah pidana mati yang diatur dalam KUHPid bertentangan dengan Amandemen kedua Pasal 28 A dan Pasal 28 I UUD.1945? Kemudian oleh Usman Hamid, antara lain menyatakan...masih ingin mengasingkan diri atas nama kesetiaan pada hukum positif? (Kompas,28-2-2003

Menurut Ildhal Kasim dkk, mengungkapkan bahwa penghukuman bagi pelaku pelanggaran HAM yang

berat itu penting, hanya saja untuk menjatuhkan sanksi dengan pidana mati karena bersalah melanggar Pasal 8 atau 9 jo Pasal 36 atau 37 UU Nomor 26 Tahun 2000, harus ekstra hati-hati karena orang yang sudah dieksekusi mati tidak mungkin hidup kembali (2000 :33-38 dan 2003:85-87).

Mengacu pada Pasal 28 huruf A dan Pasal 28 huruf I ayat (1)UUD 1945, bahwa setiap orang berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya sehingga Ildal Kasim tidak menyetujui pranata pidana mati, karena ia merupakan HAM yang bersifat *non derogable rights* yaitu HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun (Kompas, 28 February 2003:4).

Karena itu, KontraS, di berbagai kesempatan selalu menyatakan penolakan atas pidana mati sebagai ekspresi hukuman paling kejam dan tidak manusiawi. Penghapusan pidana mati-baik melalui mekanisme hukum atau politik- di Indonesia pasti meninggikan martabat Indonesia di mata komunitas internasional.

Selain itu dalam konteks politik hukum di Indonesia, pidana mati harus ditolak karena:

1. Karakter reformasi hukum positif Indonesia masih belum menunjukkan sistem peradilan yang independen, imparial, dan aparatusnya yang bersih. Bobroknya sistem peradilan bisa memperbesar peluang pidana mati lahir dari sebuah proses yang salah. Kasus pidana mati Sengkon

- dan Karta pada tahun 1980 lalu di Indonesia bisa menjadi pelajaran pahit buat kita. Hukum sebagai sebuah institusi buatan manusia tentu tidak bisa selalu benar dan selalu bisa salah.
2. Dari kenyataan sosiologis, tidak ada pembuktian ilmiah pidana mati akan mengurangi tindak pidana tertentu. Artinya pidana mati telah gagal menjadi faktor determinan untuk menimbulkan efek jera, dibandingkan dengan jenis hukuman lainnya. Kajian PBB tentang hubungan pidana mati (*capital punishment*) dan angka pembunuhan antara 1988-2002 berujung pada kesimpulan pidana mati tidak membawa pengaruh apapun terhadap tindak pidana pembunuhan dari hukuman lainnya seperti hukuman seumur hidup. Meningkatnya kejahatan narkoba, terorisme, atau kriminal lainnya tidak semata-mata disebabkan oleh ketiadaan pidana mati, namun oleh problem struktural lainnya seperti kemiskinan atau aparat hukum/negara yang korup.

Di tahun 2005 ini misalnya ditemukan pabrik pil ekstasi berskala internasional di Cikande, Serang, Banten. Pabrik ini dianggap sebagai pabrik ekstasi terbesar ketiga di dunia dengan total produksi 100 kilogram ekstasi per minggu dengan nilai sekitar Rp 100 miliar. Ternyata operasi ini melibatkan dua perwira aparat kepolisian; Komisaris MP Damanik dan Ajun Komisaris Girsang²¹. Meningkatnya angka kejahatan

narkoba juga diakui oleh Polda Metrojaya. Angka kasus narkoba, psikotropika, dan bahan adiktif lainnya (narkoba) tahun 2004 naik hingga 39,36 persen jika dibandingkan dengan angka kasus narkoba tahun 2003. Selama tahun 2004 Polda Metrojaya telah menangani 4.799 kasus narkoba, atau meningkat 1.338 kasus jika dibandingkan kasus narkoba tahun 2003 yang hanya 3.441 kasus.

Bahkan untuk kejahatan terorisme pidana mati umumnya justru menjadi faktor yang menguatkan berulangnya tindakan di masa depan. Pidana mati justru menjadi amunisi ideologis untuk meningkatkan radikalisme dan militansi para pelaku. Sampai saat ini bahkan kejahatan terorisme masih menjadi momok dan negara sama sekali tidak punya jawaban efektif atas persoalan ini. Terakhir kali pada 1 Oktober 2005 lalu terjadi lagi kasus bom bunuh diri di Bali. Satu pernyataan pelaku kasus pemboman di depan Kedubes Australia, Jakarta (9 September 2004), Iwan Dharmawan alias Rois, ketika divonis pidana mati oleh majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada 13 November 2005:

"Saya tidak kaget dengan vonis ini karena saya sudah menyangka sejak awal saya menjadi terdakwa. Saya menolak vonis ini karena dijatuhkan oleh pengadilan setan yang berdasarkan hukum setan, bukan hukum Allah. Kalaupun saya

dihukum mati, berarti saya mati syahid".

Sikap ini juga ditunjukkan terdakwa kasus bom lainnya yang umumnya menolak meminta grasi atau pengampunan atas perbuatan yang telah dilakukan. Penerapan pidana mati jelas tidak berefek positif untuk kejahatan terorisme semacam ini.

3. Praktik pidana mati di Indonesia selama ini masih bias kelas dan diskriminasi, di mana pidana mati tidak pernah menjangkau pelaku dari kelompok elit yang tindak kejahatannya umumnya bisa dikategorikan sebagai kejahatan serius/luar biasa. Para pelaku korupsi, pelaku pelanggaran berat HAM dengan jumlah korban jauh lebih masih dan merugikan ekonomi orang banyak tidak pernah divonis mati. Padahal janji Presiden SBY pidana mati diprioritaskan buat kejahatan luar biasa seperti narkoba, korupsi, dan pelanggaran berat HAM.
4. Penerapan pidana mati juga menunjukkan wajah politik hukum Indonesia yang kontradiktif. Salah satu argumen pendukung pidana mati adalah karena sesuai dengan hukum positif Indonesia. Padahal semenjak era reformasi/transisi politik berjalan telah terjadi berbagai perubahan hukum dan kebijakan negara. Meski pidana mati masih melekat pada beberapa produk hukum nasional, namun reformasi hukum juga menegaskan pentingnya hak untuk

hidup. Pasal 28I ayat (1) UUD '45 (Amandemen Kedua) menyatakan:

"Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan umum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun".

5. Sikap politik pemerintah terhadap pidana mati juga bersifat ambigu. Beberapa waktu lalu pemerintah mengajukan permohonan secara gigih kepada pemerintah Arab Saudi, Malaysia, dan Singapura untuk tidak menjalankan pidana mati kepada warga negara Indonesia, dengan alasan kemanusiaan. Namun hal ini tidak terjadi pada kasus pidana mati WNA di Sumatra Utara tahun lalu dan kasus-kasus lainnya baru-baru ini.

Menyambut satu dekade Peringatan Hari Anti Pidana Mati Sedunia yang jatuh pada 10 Oktober 2012 Koalisi Masyarakat Sipil Indonesia mengeluarkan statement tertanggal 9 Oktober 2012 yang menolak pidana mati dan menyambut baik adanya tren global penghapusan pidana mati yang berkembang secara signifikan. Dalam catatan yang dikeluarkan *Hands Off Cain Info* menegaskan bahwa sekitar 155 negara telah menghapus kebijakan pidana mati dalam sistem hukum maupun praktiknya, di mana 99

negara telah menghapuskan kebijakan pidana mati untuk semua kategori kejahatan (keseluruhan), 44 negara telah menghapuskan kebijakan pidana mati dalam praktiknya (*de facto abolisionis*) dan 7 negara telah menghapuskan pidana mati untuk kejahatan biasa (*ordinary crimes*), dan 5 negara telah melakukan penundaan (moratorium) eksekusi di tempat. Di tingkat Indonesia sendiri tahun ini merupakan tahun keempat di mana tidak terjadi eksekusi mati.

Dalam satu dekade ini Amerika Serikat yang dikenal luas masih mempertahankan kebijakan pidana mati dalam sistem hukumnya bahkan telah menunjukkan suatu kemajuan khusus, ketika 17 negara bagiannya telah menghapus praktik pidana mati. Bahkan hanya sekitar 78 putusan pidana mati yang dikeluarkan pada tahun 2011. Angka ini jauh lebih sedikit ketimbang angka rata-rata 280 putusan pidana mati yang dikeluarkan oleh Pemerintah Amerika Serikat antara tahun 1980-an dan 1990-an (Amnesty International, 2011). Bahkan pembaharuan kebijakan pidana mati di China juga diterapkan sejak 2011 kepada 13 kategori kejahatan ekonomi dari daftar 68 kejahatan yang dapat diterapkan pidana mati. Penerapan pidana mati juga tidak bisa dilakukan kepada mereka yang berusia di atas 75 tahun (World Coalition, 2012).

Adanya pergeseran positif dalam menata kembali *criminal justice system* di tingkat global seharusnya bisa mendorong Pemerintah Indonesia untuk

menggunakan tren ini dalam menata kembali sistem penegakan hukum yang ada. Menariknya terobosan ini diciptakan oleh Mahkamah Agung (MA) dalam putusan No. 39 PK/Pid.Sus/2011 yang pada pokoknya membatalkan putusan kasasi yang menjatuhkan pidana mati kepada Hengky Gunawan atas kepemilikan pabrik ekstasi. Putusan ini menitikberatkan adanya pertentangan konsep pidana mati dengan kategori hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*)-termasuk di dalamnya hak atas hidup-. Sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 28 ayat 1 UUD 1945 dan Pasal 4 UU No 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Putusan ini kemudian dipertegas pada Bulan Oktober 2012 ketika MA menyatakan bahwa pidana mati pada kasus Hengky Gunawan adalah inkonstitusional. Langkah progresif ini patut diapresiasi dan menjadi catatan kemajuan besar dalam sejarah sistem penegakan hukum di Indonesia, terlepas pro dan kontra dari berbagai pihak.

Perdebatan boleh tidaknya pidana mati diterapkan juga tidak boleh meniadakan adanya lebih dari 100 orang yang masih menunggu proses eksekusi pidana mati hasil di berbagai tingkat putusan pengadilan. Di mana kebanyakan dari kasus ini merupakan kasus kejahatan yang terkait dengan praktik kejahatan narkoba dan sekitar 80% di antara narapidana pidana mati tersebut adalah warga negara asing (kasus Bali Nine maupun yang terbaru

Julian Anthony Ponder dan Lindsay June Sandiford, 2012). Selain itu, ancaman pidana mati juga mengancam buruh migran Indonesia di berbagai negara juga masih belum menjadi perhatian krusial bersama, termasuk jumlah pasti terpidana mati beserta data rincinya. Bahkan dalam kasus terdakwa terorisme Aceh Usria dan Muhammad Sulaiman, keduanya diancam vonis pidana mati dengan Pasal 15 jo. Pasal 6, 7, dan 9 UU No. 15 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Terorisme yang masih menggunakan pidana mati.

Himbauan moratorium global melalui Majelis Umum PBB yang digelar sejak tahun 2007, 2008 dan 2010, yang kemudian kelak akan diselenggarakan kembali pada Desember 2012 adalah salah satu upaya untuk mendorong realisasi komitmen bersama untuk menghapus praktik pidana mati bersama. Indonesia sebagai salah satu negara yang masih menerapkan kebijakan pidana mati pada kategori kasus kejahatan pidana terorisme, narkoba, korupsi dan lain sebagainya harus membuat terobosan positif dan tidak terjebak pada jargon politik praktis pejabat negara maupun politisi yang masih kerap menggunakan pendekatan pidana mati untuk meraih simpati publik.

Publik juga harus bisa memahami bahwa efek jera yang ingin dihadirkan melalui putusan-putusan pidana mati juga tidak serta merta efektif mencegah ataupun mengurangi angka kriminalitas di tengah masyarakat. Pencabutan hak atas hidup melalui legalisasi pidana mati tidak akan pernah menjadi solusi penegakan hukum.

Berdasarkan hal-hal tersebut, Koalisi Masyarakat Sipil Menolak Pidana Mati mendesak:

1. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menghapuskan pidana mati sebagai salah satu bentuk pidana dalam sistem hukum di Indonesia atau, paling tidak, memberlakukan moratorium pidana mati;
2. Seluruh badan peradilan dan para hakim di Indonesia untuk menghentikan penjatuhan pidana mati dan memasukkan pertimbangan hak asasi manusia sesuai dengan standar internasional di dalam perkara-perkara pidana yang diperiksa; atau setidaknya-tidaknya,

Selama belum dihapuskannya pidana mati dari sistem pemidanaan di Indonesia, pemerintah perlu memastikan pemenuhan hak setiap terpidana mati atas proses grasi yang bermakna. Ketentuan di dalam UU No. 5 tahun 2010 yang menjadikan proses permohonan grasi menjadi terlalu terbatas harus diubah sesuai dengan standar hak asasi manusia internasional. (Jakarta, 9 Oktober 2012, Koalisi Masyarakat Sipil Menolak Pidana Mati)

E. PRO PIDANA MATI DAN JUSTIFIKASINYA

Pro kontra pidana mati telah berlangsung berabad-abad lamanya, dengan beraneka ragam argumentasi, baik yang pro maupun yang kontra. Namun hal yang merupakan klaim berlebihan jika kelompok kontra pidana

mati merasa paling mendominasi dunia dewasa ini. Padahal penganut yang mendukung pidana mati dalam wacana publik domestik maupun internasional, juga tak kalah banyaknya. Sebagai contoh, Amerika Serikat yang dikenal sebagai kampiun demokrasi dan pencetus ide-ide HAM modern, sampai sekarang masih memberlakukan pidana mati. Dari 50 negara bagian (*state*) di Amerika Serikat, hanya 12 negara bagian yang tidak memberlakukan pidana mati, sedangkan 38 negara bagian justru berjaya dengan pidana mati.

Bagaimanapun pidana mati masih diperlukan sebagai instrumen keseimbangan dan keadilan bagi korban kejahatan luar biasa (teroris, pengedar narkoba, pembunuh berencana dengan modus operandi yang sadis). Jadi pidana mati untuk pelaku kejahatan tersebut, sama sekali bukan dengan tujuan "pembalasan dendam" seperti yang sering dituduhkan oleh kaum penentang pidana mati, melainkan berdasarkan perasaan hukum dan keadilan (*sense of law and justice*) bahwa kejahatan yang dilakukan, dengan sangat keji serta menimbulkan dampak ketidakseimbangan dan ketidakadilan dalam tertib kehidupan hukum masyarakat, pidana mati merupakan pilihan yang sangat patut, rasional bahkan wajib diberlakukan.

Harus di pahami bahwa dalam suatu negara dengan wilayah yang begitu luas dan penduduk yang heterogen seperti di Indonesia, maka sulit sekali mewujudkan tata tertib kehidupan berbangsa, bernegara dan

bermasyarakat secara ideal. Apalagi kesadaran hukum masyarakatnya masih belum berbanding lurus dengan nilai hukum dan aparaturnya belum mencapai tingkat standar yang diperlukan. Pidana mati maupun ancaman hukuman berat lainnya diperlukan untuk menjadi *shock therapy* demi mencegah terulangnya tindak pidana serupa. Selain itu, pidana mati tidak hanya dilihat kepentingan yang terancam dengan pidana mati, tetapi juga dilihat kepentingan si korban dan keluarganya serta kepentingan masyarakat.

Salah satu pakar hukum yang setuju diterapkannya pidana mati di Indonesia adalah Achmad Ali (anggota Komnas HAM 2002-2007), dengan alasan pertama dan yang paling utama adalah karena pidana mati dimaksudkan untuk memberi ganjaran yang adil bagi pelaku kejahatan berat. Bayangkan saja, seorang teroris yang sudah menyebabkan korban tewas hingga ratusan orang yang tidak bersalah, kemudian kita biarkan tertawa cengengesan, hanya dipidana 10 tahun penjara atau paling banter seumur hidup, yang kemudian sedikit demi sedikit hukumannya "dikorting" (dapat remisi) hanya dengan alasan berperilaku "baik" selama di penjara. Jika para pelaku kejahatan berat tadi lolos dari pidana mati, keadilan hanya ibarat seuntai kata yang sangat dihargai dalam masyarakat dan dalam politik, tetapi realitasnya, di dalam sistem hukum dan sistem yang berkenaan dengan kejahatan dan pemidanaan, keadilan baik sebagai kata atau konsep, telah berakhir hanya ada dalam bayang-bayang.

Dalam suatu masyarakat di mana terdapat hukum dan ketertiban, konsekuensinya adalah bahwa keadilan harus diberikan. Bukan malah sebaliknya, negara yang diperintah oleh hukum malah menolak untuk memberikan keadilan. Dan sebagai gantinya justru menunjukkan kepada pelaku kejahatan berat suatu sisi yang "lebih baik hati" sehingga kita dapat menyatakan bahwa sesungguhnya keadilan dan hukum dalam maknanya yang biasa dan asli, sebenarnya "telah berhenti berfungsi". Diistilahkan oleh banyak pakar sebagai *the death of justice*.

Sejumlah hasil kajian dan kontemplasi di kalangan para ahli tentang urgensi pidana mati dalam dimensi hukum dan keadilan telah lama dilakukan antara lain :

1. Sarjana Hukum di Barat

- a. De Bussy: membela adanya pidana mati di Indonesia dengan mengatakan bahwa di Indonesia terdapat suatu keadaan yang khusus. Bahaya terhadap gangguan yang sangat terhadap ketertiban hukum di Indonesia adalah lebih besar.
- b. Jonkers: membela pidana mati dengan alasan bahwa walaupun ada keberatan terhadap pidana mati yang seringkali diajukan adalah bahwa pidana mati itu tak dapat ditarik kembali, apabila sudah dilaksanakan dan diakui bahwa ada kekhilafan atau kekeliruan dalam putusan hakim, lalu tak dapat diadakan pemulihan

hak yang sesungguhnya. Terhadap orang mati ketidakadilan yang dialaminya tidak dapat diperbaiki lagi.

- c. Hazewinkel-Suringa: mengemukakan bahwa pidana mati adalah suatu alat pembersih radikal yang pada setiap masa revolusioner kita dapat menggunakannya.
- d. Bichon van Tselmonde: menyatakan: saya masih selalu berkeyakinan, bahwa ancaman dan pelaksanaan pidana mati harus ada dalam tiap-tiap negara dan masyarakat yang teratur, baik ditinjau dari sudut keputusan hukum maupun dari sudut tidak dapat ditiadakannya, keduanya *jure divino humano*. Pedang pidana seperti juga pedang harus ada pada negara. Hak dan kewajiban itu tak dapat diserahkan begitu saja. Tapi haruslah dipertahankannya dan juga digunakannya.
- e. Beysens menyatakan bahwa: pada dasarnya hak negara (pemerintah) menuntut, menjatuhkan dan menjalankan hukuman termasuk di dalamnya pidana mati dengan alasan hukum sebagai berikut: 1. *Het is de natuurlijke taak en plicht van het Staatsbestuur de maatchappelijke of staatsorde (geconcretiserd in de natuurlijke en positieve staatswetten) te handhaven; want hieren ligt de geheele beteekenis en*

bestren,ing van het Staatbestuur als zoonanig.Tot deze taak behoort wezenlijk en dat hij de ordelijke handelingen bevordere en dat hij de wanordelijke of verstorende tegenga; 2. De staat heeft het recht die middelen to gebruiken,welke ter bereiking van dat doel (de handhaving der Staatsorder) noodzakelijk en dienstig zijn (E.Utrecht,1986 :151).

- f. C. Lambroso dan Gafalo: pidana mati itu adalah alat yang mutlak harus ada pada masyarakat untuk melenyapkan individu yang tidak mungkin dapat diperbaiki lagi (Andi Hamzah dan Sumangelipu :1985).

Pandangan Beysens di atas dapat dibenarkan, karena dalam suatu negara seperti Indonesia penuntut umum adalah jaksa (wakil negara/pemerintah). Sedangkan yang memutus perkara adalah hakim yang nota bene merupakan pihak yang mewakili kepentingan negara. Adapun pelaksana eksekusi pidana mati juga dari kalangan aparaturnegara yaitu jaksa dan regu tembak dari Polri. Dalam kaitan ini, maka penjatuhan pidana mati kepada terpidana hendaknya tidak didasarkan atas desakan masyarakat atau korban, melainkan harus dipertimbangkan dari segi kemanfaatan hukum

2. Sarjana Hukum di Indonesia

- a. Achmad Ali: penerapan hukuman mati di Indonesia, khususnya bagi pelaku kejahatan-kejahatan berat

dan sadis, seperti koruptor kelas "superkakap" (mencuri triliunan rupiah), pengedar narkoba dan obat berbahaya/ narkoba (yang membunuh banyak generasi muda), pembunuh sadis, teroris (yang membunuh banyak orang tidak berdosa), dan pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against to humanity*). Hanya pidana matilah yang dapat membuat jera si pelaku dan dapat memberikan keseimbangan terhadap neraca keadilan dalam hal kejahatan-kejahatan berat tersebut di atas.

- b. Bismar Siregar: yang menghendaki tetap dipertahankannya pidana mati dengan maksud untuk menjaga sewaktu-waktu kita membutuhkan masih tersedia. Sebab beliau menilai kalau seseorang penjahat sudah terlalu keji tanpa perikemanusiaan, pidana apa lagi yang mesti dijatuhkan kalau bukan pidana mati.
- c. Oemar Seno Adji: menyatakan bahwa selama negara kita masih meneguhkan diri, masih bergulat dengan kehidupan sendiri yang terancam oleh bahaya, selama tata tertib masyarakat dikacaukan dan dibahayakan oleh anasir yang tidak mengenal perikemanusiaan, ia masih memerlukan pidana mati.
- d. Rudi Satrio menyatakan: efek pidana mati atau pembedaan

lainnya dengan mengesampingkan efek pembalasan dan efek jera, ibaratnya hidup dalam dunia maya, karena hal itu pasti tak terhindarkan dalam perspektif korban atau pelaku, sehingga sifatnya selalu subjektif. Khusus tentang pidana mati dalam UU Narkotika, tentu diharapkan akan menimbulkan efek jera dalam masyarakat, sungguh tak terbayangkan jika pidana mati dihapuskan dari UU Narkotika; antara pidana mati dan filosofi pemasyarakatan tidak ada hubungan, karena filosofi pemasyarakatan kaitannya adalah dengan pidana penjara; penempatan pidana mati yang terpisah dari sanksi-sanksi pidana pokok lainnya dalam Rancangan KUHP baru, tidaklah berarti bahwa pidana mati dihilangkan dari KUHP, melainkan tetap eksis dan hanya masalah pelaksanaannya yang diperjelas, dipertegas, dan waktunya dapat ditunda 10 tahun jika terpidana baik bisa diubah menjadi penjara seumur hidup; pidana mati tidak dapat dianalogikan dengan "Petrus" (penembakan misterius) dan "Matius" (mati misterius) karena keduanya melanggar hukum dan HAM dalam persoalan efek jeranya; manfaat sosiologis, pemidanaan termasuk pidana mati, adalah untuk 1) pemeliharaan tertib masyarakat; 2)

perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian, atau bahaya-bahaya yang dilakukan orang lain; memasyarakatkan kembali para pelanggar hukum (kecuali untuk hukuman mati), dan 4) memelihara dan mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan, dan keadilan individu. Terlebih lagi untuk kejahatan narkotika yang sudah sedemikian hebatnya, pidana mati harus dipertahankan;

- e. Memang menurut Barda Nawawi Arif: salah satu aspek kemanusiaan yang sangat mendasar adalah hak untuk hidup dan hak untuk melangsungkan kehidupannya itu, sangat asasi karena langsung diberikan oleh Tuhan kepada setiap manusia. Oleh karena itu, mengingat hak untuk hidup merupakan hak asasi manusia, maka perampasan nyawa oleh orang lain berupa pembunuhan atau oleh negara berupa penjatuhan pidana mati pada hakikatnya merupakan pelanggaran HAM, apabila dilakukan dengan sewenang-wenang tanpa dasar yang sah menurut hukum yang berlaku; (Muhammad Akbar, 2004)

Salah satu isu yang paling sering digunakan untuk mendelegitimasi pidana mati di Indonesia adalah soal pidana mati dianggap bertentangan dengan HAM

sekaligus inkonstitusional. Itu sebabnya, dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, sebagai "penjaga" konstitusi, maka kelompok yang anti pidana mati melihat celah untuk berupaya menghapuskan pidana mati dengan alasan, pidana mati bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 28 A yang menyatakan:

Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Kemudian Pasal 28 A dihubungkan oleh mereka lagi dengan Pasal 28 I (1) yang berbunyi:

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan berpikir dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.

Benarkah pidana mati melanggar HAM untuk hidup dari si terpidana mati? Masalahnya, mengapa pertanyaannya tidak di balik menjadi, apakah kejahatan-kejahatan berat seperti pengedaran narkoba, terorisme, pembunuhan berencana yang sadis itu bukan merupakan bagian dan kejahatan-kejahatan paling kejam, paling tidak manusiawi, dan melecehkan nyawa serta harkat hidup kemanusiaan dan seluruh rakyat dan anak manusia, melanggar hak para korban untuk hidup. Kalau jawabannya: "Ya!", dan memang benar "Ya", maka tak ada yang lebih melanggar

HAM untuk hidup, selain para pelaku kejahatan berat tersebut, dan bukannya pengadilan yang sah dan sesuai hukum yang telah menjatuhkan vonis pidana mati terhadap dirinya. Pidana mati dengan sendirinya bukan merupakan sesuatu yang diinginkan, tetapi pidana yang mengerikan ini dipaksakan oleh realitas yang brutal sedingin es dari para pelaku kejahatan berat. Pandangan tersebut di atas dikukuh-kan oleh kepala Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam sidang MK tentang perkara No. 2-3/PUU-V/2007 mengenai *judicial review* terhadap UU No. 22/1997 berikut inti sari pandangannya:

- a. Bahwa hukuman mati dalam UU Narkotika diperuntukkan kepada pihak pengedar, produsen narkotika, dan psikotropika golongan I, baik yang terorganisasi maupun yang tidak terorganisasi;
- b. Bahwa kejahatan tersebut huruf a merupakan tindak pidana yang digolongkan sebagai *extra ordinary crime*, maka dalam penanganannya juga harus dilakukan secara ekstra keras sebagai bentuk prevensi negara terhadap dampak ancaman destruktif dari kejahatan itu sendiri dan untuk *deterrent effect* bagi yang lainnya;
- c. Bahwa pelaku kejahatan narkotika tidak hanya menghilangkan "hak untuk hidup" orang lain (kematian pecandu sebesar 15.000 per tahun atau 41 orang per hari), namun juga meresahkan masyarakat, merusak generasi muda/anak bangsa. Narkotika/narkoba dapat

- menghilangkan hak kemerdekaan berfikir dan hati nurani, agama, dan hak untuk tidak diperbudak;
- d. Bahwa peredaran gelap narkoba sebagian besar berasal dari luar negeri, sehingga betapa besarnya uang yang melayang atau hilang sia-sia yang bisa berakibat bangkrutnya keuangan negara;
 - e. Bahwa oleh karena itu, hukuman mati untuk kejahatan *a quo* masih sangat diperlukan dan harus dipertahankan dan penegakannya secara proporsional dengan memperhatikan kepentingan nasional, khususnya pihak korban yang terbunuh secara sadis, biadab, dan tidak berperikemanusiaan ;

Achmad Ali mengutip dan menyadur pandangan David Anderson sebagai berikut:

Dalam formulasi 'hak untuk hidup' oleh kaum abolisionis (kaum anti pidana mati) telah, dengan menguntungkan para penjahat, menemukan sesuatu yang sering digunakan dengan otoritas yang sama seakan-akan itu merupakan sebuah perintah langsung dari Tuhan yang tidak bisa dipertanyakan lagi.

Sedangkan kelompok pro pidana mati, di pihak lain, memaksudkan bahwa pembunuhan berencana adalah suatu kejahatan mengerikan terhadap hak manusia yang mendasar hak untuk hidup. Tetapi suatu negara yang diatur oleh hukum, yang mengeksekusi mati seorang penjahat yang bersalah, berdasarkan suatu putusan pengadilan yang sah, tentu saja tidak dapat dianalogikan

sebagai telah melakukan 'pembunuhan berencana terhadap si terpidana. Persis sama dengan seorang prajurit (tentara) tidak pernah oleh bangsa dan negara manapun di dunia ini dianggap telah melakukan, kejahatan pembunuhan berencana, ketika si prajurit (tentara) itu membela negaranya dan membunuh tentara musuh. Demikian juga seorang polisi, ketika dalam situasi berbahaya yang ekstrem membunuh seorang penjahat bersenjata yang berbahaya, atau bahkan ketika seorang warga membunuh seseorang dalam situasi membela diri dengan tujuan untuk menyelamatkan nyawanya sendiri, atau keluarganya.

Kelompok anti pidana mati melakukan suatu kesalahan fatal ketika mereka membiarkan penjahat yang melakukan kejahatan kekerasan dan pembunuhan berencana dicakup oleh hak ini. Terdapat suatu situasi mengerikan yang terjadi jika kelompok antipidana mati menempatkan si pembunuh berencana atau pelaku kekerasan (sadis, pengedar narkoba, termasuk teroris) di dalam fokus "hak untuk hidup". Kelompok antipidana mati dengan demikian telah memasukkan prinsip humanisme ini keselokan dan membiarkan itu untuk menjadi sesuatu yang berbau busuk dan terkontaminasi. Seyogianya, tidak seorang pun penjahat besar (termasuk pengedar narkoba) yang dibiarkan berkeliaran merajalela di masyarakat dengan menyebarkan kejahatannya dari dalam kopornya, dan selalu berupaya menyelamatkan nyawanya sendiri hanya dengan mengacu ke hak asasi manusia itu. Kalau

ini terjadi, maka prinsip 'hak untuk hidup' akan diubah menjadi prinsip yang tidak manusiawi bagi pembela si penjahat itu, dan kemudian prinsip ini telah menjadi semacam musuh kemanusiaan'...

Dengan demikian 'hak- untuk hidup' tidak berlaku secara tanpa syarat kepada semua orang di bawah semua kondisi. Terdapat pengecualian-kecualian untuk aturan-aturan dan prinsip-prinsip tersebut".

Achmad Ali sependapat dengan pandangan David Anderson tersebut. Oleh karena itu, kita tidak bisa memahami makna Pasal 28A dan Pasal 28I UUD 1945 secara tanpa batas sama sekali, karena jika kita mengabsolutkan bahwa apa pun dan bagaimanapun situasinya, seseorang tidak bisa dan tidak berhak untuk menghilangkan nyawa orang lain, karena bertentangan dengan Hak Asasi Manusia khususnya hak untuk hidup, maka konsekuensinya akan sangat luar biasa, yaitu antara lain :

- a. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia harus dibubarkan, dan semua senjata yang dapat digunakan membunuh dalam bentuk apa pun harus dimusnahkan; bahkan kaum antipidana mati itu harus sesegera mungkin menyurat kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk membubarkan seluruh tentara dan polisi di seluruh negara yang ada di dunia, dan juga musnahkan seluruh senjata yang ada di muka bumi ini.
- b. Dokter-dokter dilarang keras membunuh seorang ibu, meskipun

untuk menyelamatkan nyawa bayinya, ataupun sebaliknya.

- c. Jika rumah kita disatroni penjahat bersenjata dan siap membunuh kita, atau keluarga kita, maka karena kita tidak punya hak untuk menghilangkan orang lain secara absolut, maka kita pasrahkan saja diri atau keluarga kita dibunuh oleh penjahat tersebut.
- d. Harus segera dihapus Pasal 48 dan Pasal 49 KUH Pidana, yang membenarkan seseorang berhak untuk menghilangkan nyawa orang lain, dalam keadaan terpaksa dan/ atau dalam pembelaan diri (sepanjang ancaman serangannya berimbang).

Lebih lanjut Achmad Ali mengingatkan, bahwa Pasal 28 i tidak hanya menyebutkan "hak untuk hidup", tetapi juga "hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Kalau ini mau dimaknakan secara tanpa batas, maka juga harus segera dihapuskan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Pengadilan HAM baik yang berlaku di Indonesia maupun di negara lain di dunia yang membolehkan penuntutan yang berlaku surut terhadap kasus Pelanggaran HAM yang berat.

Achmad Ali mengkritik secara keras Kerajaan Belanda, yang menghapuskan pidana mati, kecuali untuk kejahatan perang harus tetap diberlakukan pidana mati. Kebijakan seperti itu jelas kebijakan yang sangat inkonsisten karena "hak untuk hidup" adalah hak mutlak yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Maka, terhadap perang pun mestinya Kerajaan Belanda menghapuskan pidana mati.

Dan lebih konsisten lagi kalau Kerajaan Belanda dan negara-negara yang telah menghapuskan pidana mati, juga segera membubarkan tentara dan polisi mereka, serta memusnahkan seluruh persenjataan yang mereka miliki, karena suka atau tidak suka, senjata telah diproduksi untuk merenggut "hak untuk hidup" dari musuh mereka.

Dalam teori hukum, khususnya tentang berbagai metode penemuan hukum oleh hakim, kita tahu bahwa salah satu jenis interpretasi adalah interpretasi sistematis, yang pada pokoknya adalah bahwa suatu pasal atau sub-pasal dalam perundang-undangan, tidak bisa hanya dipahami secara parsial, tetapi harus dipahami dalam kaitannya dengan pasal lain atau sub-pasal lain atau bahkan dengan perundang-undangan lain. Hukum senantiasa harus dilihat sebagai "satu sistem yang utuh", dan tidak parsial.

Dengan demikian, Pasal 28 a dan Pasal 28 i UUD 1945 harus dihubungkan dengan Pasal 28 j yang merupakan kekecualian dan *lex specialist* yang menentukan:

- Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan

orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, kearnanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Pasal 28 j inilah yang menjadi dasar utama pembenaran pidana mati, sepanjang pidana mati itu memenuhi kriteria yang ada dalam Pasal 28 j. Apalagi pembenaran atau kekecualian yang diatur oleh Pasal 28 j, khususnya yang berkaitan dengan "untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral dan nilai agama", tidak bisa dilepaskan dari lima (5) Sila yang terdapat dalam Pancasila, khususnya Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari UUD 1945 yang ada dalam Pembukaan UUD 1945.

Pandangan tersebut di atas didukung penuh oleh Nahdatul Ulama melalui musyawarah tgl 17 September 2012 di Cirebon, mereka mengeluarkan fatwa, pidana mati khusus bagi koruptor kelas kakap. Hal ini merupakan respon atas korupsi di Indonesia yang sudah berada pada titik nadir. Posisi Indonesia yang masih berada di peringkat teratas, dalam kasus korupsi, untuk kelas Asia, masalahnya tidak terletak pada perangkat perundang-undangan, melainkan pada tidak adanya komitmen yang kuat dari para penegak hukum. Kita bisa lihat contohnya, dalam penanganan kasus-kasus korupsi, tetapi sangat jarang tersangka koruptornya ditahan. Belum lagi, sekalipun awalnya ditahan, dengan macam-macam dalih, akhirnya dilakukan penangguhan penahanan.

Bukankah pakar hukum terkenal, Gordon Heward pernah menyatakan: "Justice should not only be done; but should manifestly and undoubtedly be set to be done" (keadilan bukan hanya harus ditegakkan, tetapi juga mesti dapat dilihat, dirasakan dan dimengerti oleh masyarakat bahwa memang riil telah ditegakkan). Lantas bagaimana mungkin keadilan akan dirasakan oleh rakyat kecil jika para tersangka, koruptor tidak ditahan. Sebaliknya kapan saja tertangkap pencuri ayam yang mencuri untuk hidup, pasti langsung ditahan, malah pakai digebukin dulu ramai-ramai. Para tersangka korupsi yang diperiksa masih sempat menikmati ruang berpendingin, dan kehidupan nyaman di luar sel tahanan.

Perdebatan tentang retensi dan abolisi pidana mati dalam konteks hukum Indonesia, telah sampai pada tingkat kepastian ketika MK dalam putusan No. 2-3/PUU-V/2007 tertanggal 30 Oktober 2007 memutuskan 2 hal penting yaitu :

- Pidana mati tidak bertentangan dengan HAM sepanjang dilakukan berdasarkan aturan hukum yang berlaku
- Pidana mati tidak melanggar konstitusi karena ketentuan dalam pasal 28 J ayat 2 UUD 1945 merupakan pengecualian dari pasal 28 A dan pasal 28 I ayat 1 UUD 1945.

Majelis hakim MK memutuskan bahwa pidana mati merupakan "pidana yang bersifat khusus dan selalu diancam secara alternatif"; sebagai upaya

terakhir untuk mengayomi masyarakat; pelaksanaannya terhadap wanita hamil atau orang yang sakit jiwa ditunda; baru dapat dilaksanakan setelah permohonan grasi ditolak presiden; pelaksanaan dapat ditunda dengan masa percobaan selama 10 tahun; jika selama masa percobaan menunjukkan sikap dan perbuatan yang terpuji, maka dapat diubah menjadi pidana seumur hidup atau pidana paling lama 20 tahun dengan Keputusan Menteri; dan jika permohonan grasi ditolak dan pidana mati tidak dilaksanakan selama 10 tahun, bukan karena terpidana melarikan diri, maka dapat diubah menjadi pidana seumur hidup dengan Keputusan Menteri;

Pemikiran majelis di atas sejalan dengan apa yang dinyatakan oleh The Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (Milan, 1985) yang dalam resolusi nomor 15 telah ditentukan 9 ketentuan di bawah judul "Safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty" antara lain sebagai berikut: (1) "In countries which have not abolished the death penalty, capital punishment may be imposed only for the most serious crimes, ... intentional crimes with lethal or other extremely grave consequences";

Legitimasi keberadaan pidana mati yang semakin kokoh dengan justifikasi oleh berbagai doktrin dari sejumlah pakar kesohor melalui penalaran logis dan rasional maupun dari yuridis formal termasuk jurisprudensi MK yang bersifat final dan mengikat, juga mendapat

inspirasi secara beragam oleh hampir berbagai ajaran agama. Berikut diuraikan inti sari pandangan agama terhadap pidana mati :

1. Hindu

Dalam ajaran Agama Hindu misalnya dikenal konsep non kekerasan yang disebut "ahimsa". Konsep ini juga mengajarkan bahwa tiap-tiap jiwa tidak boleh dibunuh, kematian hanya terbatas pada tubuh fisik. Sesudah itu, jiwa terlahir kembali ke tubuh lainnya setelah kematian (hingga mencapai Moksha). Hal ini tak ubahnya seperti manusia berganti pakaian. Hukum pidana dalam Agama Hindu diatur dalam Dharmasastras dan Arthasastra. Pada Dharmasastras menghimpun aturan tentang kejahatan dan hukumannya yang mereka sebut sebagai pidana mati. Hal ini biasa diterapkan pada pembunuhan, percampuran kasta, dan perang yang mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan.

2. Budha

Dalam ajaran Agama Budha, pidana mati tidak secara tegas disebut dalam kitab Dhammapada, melainkan tersirat melalui proses sebab dan akibat yang disebut hukum karma. Dalam Samyutta Nikaya I : 227, Sang Budha bersabda sebagai berikut: "Sesuai dengan benih yang telah ditabur, begitulah buah yang di petiknya, pembuat kebaikan akan mendapatkan kebaikan, pembuat kejahatan akan memetik kejahatan pula. Taburlah

biji-biji benih dan engkau pulalah yang akan merasakan dari padanya".

Hukum karma merupakan hukum sebab dan akibat dari perbuatan. Jika orang berbuat baik, maka keadaan yang menyenangkanlah yang akan dialaminya. Sebaliknya, jika orang berbuat jahat, maka keadaan yang tidak menyenangkanlah yang akan diterima. Keadaan yang menyenangkan atau yang tidak menyenangkan yang merupakan akibat dari perbuatannya itu dapat timbul atau datang dari bermacam-macam segi, misalnya datang dari dirinya sendiri, dari alam lingkungannya, dari makhluk – makhluk halus, dari orang lain, dari pemerintah, dan lain-lain.

Sebenarnya, apa yang disebut " hukuman " yang harus diterima oleh orang yang berbuat jahat itu, terutama yang datangnya dari negara atau pemerintah itu tidak lain daripada suatu bentuk pendidikan yang bertujuan untuk menyadarkan orang yang jahat agar berhenti berbuat kejahatan. Oleh karena itu, hukuman tersebut, baik yang ringan maupun yang berat, merupakan kebutuhan pendidikan yang darurat dan mendesak bagi orang yang jahat untuk mempercepat evolusi kejiwaannya dan menyelamatkan lingkungan yang dirusak oleh kejahatannya.

Setiap orang jahat pasti pada suatu saat akan menerima hukuman itu, baik hukuman yang berat

maupun yang ringan, ataupun pidana mati, karena hukuman itu sebenarnya memang dibutuhkan oleh mereka dalam perjalanan kehidupannya untuk perkembangan batinnya menuju kebaikan dan kesempurnaan. Sesungguhnya, hukuman atau penderitaan itu memang sudah ada, yang pada hakekatnya diciptakan oleh orang – orang jahat itu sendiri melalui karmanya yang jahat. Ya... orang jahat pasti akan menerima akibat dari perbuatan jahatnya itu. (Mettadewi W, SH,Ag, 1999)

3. Yahudi

Agama yahudi, pada prinsipnya mengakui keberadaan pidana mati meski diperketat pada tingkat pelaksanaannya. Dalam perkembangan kemudian pidana mati oleh keputusan Talmudi. Sejumlah upaya dilakukan untuk memberlakukan kembali pidana mati, namun hanya berlaku untuk kasus-kasus tertentu di mana hakim yang mengadili perkara pidana mati, tidak boleh dari unsur Din Beit melainkan hanya dapat dilakukan oleh Sanhedrin yang diputus minimal oleh 3 hakim pilihan dari 23 hakim yang ada. Empat puluh tahun sebelum penghancuran Bait Allah di Yerusalem pada tahun 70 Masehi, yaitu pada 30 CE, Sanhedrin secara efektif menghapuskan hukuman mati, lalu ia menyusun batas tentang berat ringannya hukuman. Sarjana abad ke-12 hukum Yahudi, Maimonides mengatakan:

“Lebih baik dan lebih memuaskan untuk membebaskan seribu orang bersalah daripada menghukum mati satu orang yang tidak bersalah.

Eksekusi-satunya dalam sejarah Israel terjadi pada tahun 1961, ketika Adolf Eichmann, salah satu penyelenggara prinsip Shoah tersebut, dipidana setelah diadili di Yerusalem. (Jerusalem Talmud, Sanherdin 41 a)

4. Kristen

Hukum Perjanjian Lama memerintahkan pidana mati untuk berbagai perbuatan: pembunuhan (Keluaran 21:12), penculikan (Keluaran 21:16), hubungan seks dengan binatang (Keluaran 22:19), perzinahan (Imamat 20:10), homoseksualitas (Imamat 20:13), menjadi nabi palsu (Ulangan 13:5), pelacuran dan pemerkosaan (Ulangan 22:4) dan berbagai kejahatan lainnya. Pada akhirnya semua dosa yang kita perbuat sepantasnyalah diganjar dengan pidana mati (Roma 6:23).

Ketika orang-orang Farisi membawa kepada Yesus seorang wanita yang tertangkap basah sementara berzinah dan bertanya kepadanya apakah wanita itu perlu dirajam, Yesus menjawab “Barangsiapa di antara kamu tidak berdosa, hendaklah ia yang pertama melemparkan batu kepada perempuan itu” (Yohanes 8:7). Yesus akan mendukung pidana mati dalam kasus-kasus lain. Yesus juga menunjukkan anugerah ketika pidana mati seharusnya dijatuhkan (Yohanes

8:1-11). Rasul Paulus jelas mengakui kuasa dari pemerintah untuk menjatuhkan pidana mati ketika dibutuhkan (Roma 13:1-5). (public issues , news room.ids.org)

5. Katolik

Dalam Summa Contra Gentiles, Buku 3, Bab 146, yang ditulis oleh Aquinas sebelum Summa Theologica. Santo Thomas adalah seorang pendukung vokal dari pidana mati. Ini adalah berdasarkan teori (yang ada di dalam Hukum Moral Alami), bahwa negara tidak hanya berhak, tapi juga merupakan tugasnya untuk melindungi warga negaranya dari para musuh negara, baik dari dalam maupun dari luar.

Bagi mereka yang telah diangkat secara tepat, tidak ada dosa di dalam pelaksanaan pidana mati tersebut. Bagi mereka yang menolak untuk mematuhi hukum Tuhan, adalah benar bagi masyarakat untuk menghukum mereka dengan sanksi-sanksi sipil dan kriminal. Tidak ada orang yang berbuat dosa dalam bekerja demi keadilan, dalam ruang lingkup hukum. Tindakan-tindakan yang perlu dilakukan untuk menjaga kesejahteraan masyarakat pada dasarnya bukanlah kejahatan. Kebaikan bersama di seluruh masyarakat adalah lebih penting dan lebih baik daripada kesejahteraan pribadi individu tertentu. *"Kehidupan seorang yang berbahaya menjadi suatu hambatan untuk tercapainya kesejahteraan bersama yang adalah*

dasar dari kerukunan masyarakat manusiawi. Oleh karena itu, beberapa orang tertentu harus disingkirkan lewat kematian dari masyarakat manusia." Hal ini disamakan dengan tindakan dokter yang harus mengamputasi salah satu bagian tubuh yang sakit atau terkena kanker demi kebaikan diri seseorang.

Thomas Aquinas mendasari pemikirannya ini pada:

- Kitab Surat Paulus yang Pertama kepada Jemaat di Korintus 5:6 : "Tidak tahukah kamu, bahwa sedikit ragi merusak seluruh adonan?"
- dan 5:13 : "Usirlah orang yang melakukan kejahatan dari tengah-tengah kamu.;
- Surat Paulus kepada Jemaat di Roma 13:4: "Karena pemerintah adalah hamba Allah untuk kebaikanmu. Tetapi jika engkau berbuat jahat, takutlah akan dia, karena tidak percuma pemerintah menyandang pedang. Pemerintah adalah hamba Allah untuk membalaskan murka Allah atas mereka yang berbuat jahat";
- Surat Petrus yang Pertama 2: 13-14: "Tunduklah, karena Allah, kepada semua lembaga manusia, baik kepada raja sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi, maupun kepada wali-wali yang diutusnyanya untuk menghukum orang-orang yang berbuat jahat dan menghormati orang-orang yang berbuat baik."

Paul J. Surlis menulis bahwa ajaran Gereja atas pidana mati sedang dalam peralihan. Katekismus Gereja Katolik menyatakan bahwa pidana mati diperbolehkan dalam kasus-kasus yang sangat parah kejahatannya. Gereja mengajarkan bahwa pidana mati diperbolehkan hanya apabila "identitas dan tanggung-jawab pihak yang bersalah telah dipastikan sepenuhnya" dan apabila pidana mati tersebut adalah satu-satunya jalan untuk melindungi pihak-pihak lain dari kejahatan pihak yang bersalah ini. (anonym, 1913)

6. Islam

Dalam ajaran agama Islam yang bersumberkan Alqur-an dan hadist, tidak hanya berisi tentang ibadah dan prinsip-prinsip spiritual, tetapi mencakup juga aspek kehidupan lainnya termasuk hukum. Tidak heran jika H.A.R. Gibb (orientalis dari Amerika) mengagumi Islam dengan mengatakan : "I indeed much more than a sistem of teology it is a complete civilization". Sedemikian lengkapnya Islam mengatur kehidupan, maka hubungan antara manusia (*hablun minannas*) telah dilembagakan dalam bentuk aturan hukum yang tunduk pada kaidah fiqih yaitu fardhu (wajib), sunnah (anjuran), makruh (dicela), mubah (netral), halal (sah), haram (terlarang).

Pidana mati dalam kaidah Islam, bukan saja sekadar dibolehkan malah dalam kejahatan tertentu penerapan pidana mati menjadi wajib bahkan

bernilai ibadah. Tentu dengan alasan yang shahih. Hal tersebut dapat ditarik dari firman Allah dalam Al-quranul karim Surah Almaidah ayat 33 yang artinya : "Sesungguhnya pembalasan terhadap orang-orang yang memerangi Allah dan Rasul-Nya dan membuat kerusakan di muka bumi, mereka harus dibunuh atau disalib, atau dipotong tangan dan kaki mereka dengan bertimbal balik, atau dibuang dari negeri (tempat kediamannya). Yang demikian itu (sebagai) suatu penghinaan untuk mereka di dunia, dan di akhirat mereka mendapat siksaan yang besar" (Muhadir, 1998).

Dalam terminologi Islam pranata hukum yang berbalas setimpal disebut qishash. Hal ini terlegitimasi dalam quran Surah Al Baqarah:178:" Hai orang-orang yang beriman diwajibkan kepadamu untuk memberlakukan hukum qishash yang berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh ; orang merdeka dengan orang merdeka; hamba dengan hamba; dan wanita dengan wanita. Maka barang siapa yang mendapat suatu pemaafan dari saudaranya, hendaklah (yang memaafkan) mengikuti dengan cara yang baik dan hendaklah yang (diberi maaf) membayar (diat) kepada yang memberi maaf dengan cara yang baik (pula). Yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barang siapa yang melampaui batas sesudah itu, maka baginya siksa yang sangat pedih:.

Albaqarah 179 : “Dan dalam hukum qishash itu, ada jaminan kelangsungan hidup bagimu, hai orang-orang yang berakal , agar kamu bertaqwa”. (Quraish Shihab, 2002)

Berdasarkan rujukan agama tersebut, penulis menolak dalil penyingkiran lembaga pidana mati dengan argumentasi bahwa penghilangan nyawa manusia adalah hak prerogatif Tuhan dan manusia sama sekali tidak berwenang melakukannya. Dalil ini terkesan ingin mensejajarkan Tuhan dengan manusia padahal dalam kemahakuasaan Tuhan atas hidup matinya manusia, Tuhan tidak pernah datang langsung mengeksekusi/mencabut nyawa manusia maupun sebaliknya. Jika pidana mati diterapkan dengan legitimasi hukum dan moral maka itu tidak dapat diartikan manusia mengambil alih kewenangan Tuhan.

Sebab sekalipun seorang terhukum mati dieksekusi di tiang gantungan, di depan regu tembak, di atas kursi listrik, disuntik dan lain-lain jika Tuhan menakdirkannya tidak mati, maka yang bersangkutan pasti tidak akan mati. Dalam konteks inilah hak prerogatif Tuhan dimaksud melekat tetapi tidak bias hingga kedudukan Tuhan dan manusia tiba-tiba disejajarkan. Seandainya pun benar atas klaim bahwa manusia tidak berhak mencabut nyawa manusia karena hal tersebut merupakan kewenangan Tuhan, itu berarti manusia mulai sekarang tidak

boleh lagi makan daging maupun sayur mayur karena bukankah semua itu berasal dari makhluk Allah yang bernyawa.

Jika pencabutan nyawa manusia menjadi wewenang absolute sang Khalik, di mana manusia tidak memiliki kewenangan sama sekali untuk melaksanakan pidana mati, maka harusnya logika tersebut berlaku juga untuk hewan dan tumbuhan maupun makhluk bernyawa lainnya. Mungkin ada bantahan dari kontra pidana mati bahwa perintah larangan membunuh pada manusia dan tidak pada makhluk lain, maka logika juga yang harus menjawab secara terbalik bahwa jika membunuh hewan dan tumbuhan halal dilakukan dengan syarat yang sah. Itu berarti membunuh manusia dengan alasan yang sah tentu juga halal.

Seorang muslim sejati yang bersemayam nilai keimanan dan ketaqwaan dalam dirinya tentulah senantiasa menjunjung tinggi segala perintah dan larangan dari Allah berdasarkan Quran dan hadist tanpa sedikitpun dihindangi keraguan. Ketika Allah menetapkan suatu hukum seperti qishash, maka orang-orang yang beriman hanya perlu berkomitmen “ kami dengar dan kami pasti mentaatinya” (Al Baqarah: 285). Jika nyata dalam pengetahuan dan kesadaran kita bahwa Allah memerintahkan hukum qishash termasuk pidana mati, lalu mengapakah manusia terutama dari

kaum mukmin sendiri berani menolak dan menantanginya? Bukankah itu berarti manusia telah menyombongkan diri dengan akal fikirannya sendiri sehingga berani mengingkari dan melawan hukum-hukum Allah.

Terlepas dari legitimasi dogma agama terhadap pidana mati, yang kita pahami sebagai konsep yang dilekati nilai kebenaran *absolute* dibanding dengan hasil intervensi kecerdasan manusia manapun, namun ide penghapusan pidana mati dengan substitusi pidana seumur hidup, melanggar HAM, penulis nilai terlalu linier, hipokrit dan bertentangan dengan penalaran logis. Betapa tidak karena Belanda yang menghapus pidana mati sejak 1870, tetapi serdadu mereka halal membantai rakyat Indonesia baik dimasa kolonial pasca abolisi pidana mati maupun pada masa agresi Belanda Pertama dan Kedua.

Parahnya lagi karena pembantaian secara membabi buta oleh serdadu Belanda tersebut menimbulkan korban jiwa 400 orang lebih di Rawa Gede Karawang, 40 ribu jiwa lebih di Sulsel, dan banyak lagi ditempat lainnya, justru terjadi pada saat kita sudah merdeka. Tragisnya karena Capt Hans Westerling yang memimpin kejahatan terhadap kemanusiaan tersebut sama sekali tidak pernah menjalani proses hukum. Padahal yang bersangkutan baru meninggal dunia pada tahun 1987.

Jika pidana mati tidak diperbolehkan karena melanggar HAM, itu berarti terjadi ketidakadilan karena seolah-olah HAM hanya milik mutlak pelaku

kejahatan, sedangkan hak asasi korban tidak diperhitungkan sama sekali. Pencetus ide tersebut hanya menempatkan terpidana mati sebagai pemegang tunggal HAM dengan mengesampingkan korban. Padahal hasil riset kontemporer menyimpulkan bahwa mereka yang menjalani pidana seumur hidup, justru lebih tersiksa daripada terpidana mati karena pada hakekatnya mereka mengalami pidana berganda.

Memang harus diakui bahwa salah satu bagian penting dari HAM adalah hak hidup yang tak dapat dikurangi, dihapus atau dirampas oleh siapapun termasuk hukum bahkan negara sekalipun (*non derogable rights*). Hal tersebut tidak hanya dijamin dalam Pasal 28 huruf A dan Pasal 28 huruf I ayat 1 UUD 1945 juga tertuang dalam pasal 3 Deklarasi universal HAM jo pasal 6 UU No 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Hak Sipil dan Politik. Namun perlu dicatat bahwa HAM yang dianut diseantero dunia, hampir tidak ada yang dilaksanakan secara *absolute* dan konsisten.

Ketika HAM melembagakan beberapa jenis hak sebagai *non derogable rights* yang mencakup: Hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak berekspresi, hak kebebasan pribadi, hak untuk tidak diperbudak, hak beragama, dan hak untuk bebas dari tuntutan hukum yang berlaku surut, maka sejumlah negara pencetus HAM termasuk PBB sendiri melalui *International Criminal Court (ICC)*, justru mengimplementasikan prinsip tersebut dalam suasana yang sarat dengan apologi dan kamufase. Tengoklah asas

non retroaktif yang dijamin oleh HAM, ternyata justru dianggap sebagai hal yang berlaku sebaliknya khusus terhadap kasus pelanggaran HAM yang berat.

Hal serupa juga terjadi pada kebebasan pribadi sebagai *non derogable rights*. Bahwa tindakan penangkapan, penahanan, hingga pemenjaraan seseorang dengan alasan hukum, merupakan tindakan legal menurut sistem hukum pada semua bangsa saat ini termasuk ICC. Padahal bukankah secara *common sense* tindakan seperti itu merupakan bentuk perampasan hak kebebasan pribadi yang tidak lain adalah pelanggaran HAM yang bersifat *non derogable rights*.

Jika demikian halnya lalu mengapa hanya hak hidup tiba-tiba diabsolutkan sebagai hak yang tak boleh dikurangi, dihapus atau dirampas? Bukankah Barat dipimpin AS yang diamini PBB merestui eksekusi pidana mati terhadap pelaku kejahatan terorisme sebagaimana diinspirasi oleh Convention Against Transnational Organized Crime? Herannya karena Barat dan sebagian aktifis HAM di Indonesia justru bersikap mendua dalam soal ini. Mereka lantang berteriak jika terpidana mati adalah figur yang berkorelasi dengan primordialisme Barat seperti ketika Tibo Cs dieksekusi. Tidak kurang Paus Sri Paulus II yang mengirim surat khusus kepada Presiden agar eksekusi mati Tibo, Cs dibatalkan, sejumlah kepala negara dan pemerintahan di barat juga melakukan hal yang sama.

Namun ketika Amrozi Cs siap siap

menjalani eksekusi mati mereka semua bersikap bungkam bahkan cenderung mendukung. Konyolnya karena pidana mati yang dijatuhkan oleh aparat penegak hukum kepada Amrozi Cs menggunakan UU No. 15 tahun 2003 tentang Pidana. Disinilah terjadi kerancuan karena peristiwa bom Bali 1 yang membawa Amrozi Cs duduk sebagai pesakitan justru terjadi pada tahun 2001 sedangkan aturan hukum yang dikenakan adalah UU No. 15 tahun 2003. Ini bukan saja melabrak aturan hukum khususnya pasal 1 ayat 1 KUHPidana tentang asas legalitas juga melanggar konstitusi sekaligus melanggar HAM.

Dalam pasal 28 I ayat 1 UUD 1945 maupun pasal 15 ayat 1 kovenan tentang hak sipil dan politik antara lain telah ditegaskan larangan pemberlakuan asas hukum yang berlaku surut (retroaktif), tapi mengapa para praktisi dan akademisi hukum hingga *human rights defenders* tidak ada yang mempersoalkannya? Padahal vonis tersebut telah menggunakan semua upaya hukum biasa maupun luar biasa, namun hakim agung pada tingkat kasasi dan peninjauan kembali tetap membenarkan putusan pidana mati yang dijatuhkan sebelumnya oleh hakim pengadilan yang ada di bawahnya kepada Amrozi Cs.

Bentuk kerancuan lain yang terkait dengan penggunaan HAM sebagai landasan abolisi pidana mati, tampak dari klaim yang mengabsolutkan hak hidup sebagai hak yang bersifat *non derogable* yaitu hak yang tak dapat dikurangi, dirampas, atau diganggu oleh

siapapun dan dalam keadaan apapun. Klaim tersebut menurut hemat penulis melampaui batas kewajaran karena mengingkari fakta empiris tentang peran yang kini masih terus berlangsung di beberapa wilayah. Semua orang tahu bahwa salah satu konsekuensi terjadinya perang adalah dibunuh atau membunuh. Dalam hukum humaniter menetapkan halalnya saling bunuh antar sesama combatan

Jika statement ini harus dijalankan secara konsisten maka itu berarti semua hal yang mengandung resiko bagi kematian manusia seperti segala bentuk perlengkapan militer hingga polisi maupun tentara harus dilarang atau dibubarkan. Bukankah karakter dasar militer dalam melaksanakan tugas defensifnya, senantiasa berpegang pada doktrin: semua lawan diperlakukan sebagai musuh dan musuh harus dihancurkan.

Argumentasi lain yang sering muncul menjadi polemik dalam memperkuat gagasan abolisi pidana mati adalah karena sebelum menjalani eksekusi, terpidana mati umumnya sudah menghuni LP dalam waktu yang cukup lama, sehingga terkesan bahwa terpidana mati menjalani hukuman ganda. Meski tidak salah, namun penulis menilai pandangan seperti itu terlalu menonjolkan kepentingan terpidana dan mengabaikan korban. Jika seorang terpidana mati akhirnya menjalani hukuman ganda bukankah itu disebabkan oleh ulah yang bersangkutan sendiri dengan penggunaan berbagai upaya hukum untuk mengulur-ulur

waktu setelah pengadilan tingkat pertama menjatuhkan vonis pidana mati.

Semua ini merupakan bukti yang tak terbantahkan bahwa absolutisme HAM ternyata tidak dapat dipertahankan secara konsisten dalam melegitimasi penghapusan pidana mati. Penulis sendiri tidak setuju pidana mati jika dilakukan tanpa alasan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tetapi penulis lebih tidak setuju lagi jika pidana mati di hapus secara total hanya karena justifikasi HAM seperti diuraikan di atas. Karena penerapan pidana mati dalam kasus kejahatan berat yang bereskalasi dan berimplikasi luas di masyarakat, selain merupakan amanat pasal 6 ayat 2 kovenan hak sipil dan politik, ia mengemban misi hukum sebagaimana pandangan Roscoe Pound : "The law as a tool of sosial control and the law as a tool of sosial engineering".

Hal itu perlu dilakukan karena salah satu fungsi hukum memang adalah "punishment" (fungsi penghukuman) yaitu : retribution or vengeance against perceived wrongdoers, reinforcement of existing sosial value- by courts and penal institutions". Sedangkan beberapa fungsi hukum lainnya yang juga tak kalah pentingnya adalah *Guidance or educations* (fungsi mendidik) serta fungsi *maintaining sosial peace* (fungsi mempertahankan perdamaian sosial). Di dalam fungsi penghukuman misalnya, juga tercakup fungsi untuk menakut-nakuti warga masyarakat lain agar tidak melakukan kejahatan serupa dan fungsi

membuat jera sekaligus mendidik kepala pelaku kejahatan.

Pidana mati bagi kejahatan-kejahatan luar biasa sama sekali bukan dengan tujuan “pembalasan dendam” seperti yang selalu dituduhkan oleh kaum penentang pidana mati, melainkan berdasarkan keyakinan moral bahwa kejahatan yang mereka lakukan, secara moral adalah kejahatan yang sangat berat dan meresahkan serta melukai perasaan moral keadilan masyarakatnya.

F. PENUTUP

Kesimpulan

Dengan merujuk pada pokok bahasan yang terurai di atas, maka kini tibalah penulis pada kesimpulan:

1. Pidana mati masih merupakan isu kontroversial sehingga upaya untuk melakukan abolisi atau retensi, diwarnai pro kontra dengan argumentasi masing-masing. Disatu sisi kelompok penentang pidana mati secara substansial dianggap bertentangan dengan HAM dan konstitusi. Namun kelompok yang mendukung pidana mati justru berpendapat sebaliknya. Akan tetapi keduanya mengakui bahwa terpidana mati juga melakukan perbuatan yang bertentangan dengan HAM dan konstitusi.
2. Negara-negara abolisianisme seperti di Eropa, Afrika, Australia dan lain-lain, pidana mati memang sudah dihapuskan sesuai dengan prinsip

dan nilai keadilan yang dianut negara masing-masing. Sebaliknya Negara-negara yang menganut nilai moralitas dan keadilan dalam konteks budaya maupun keagamaan seperti di Indonesia, maka pidana mati justru merupakan bagian dari HAM yang harus dihormati dan dijalani oleh pelaku yang menurut hukum memang pantas diretensi dan diterapkan.

3. Kedudukan pidana mati dalam prinsip-prinsip hukum dan keadilan di Indonesia sangat kuat dan mengakar. Sebab sampai saat ini sistem hukum kita menyediakan pranata pidana mati sebagai bagian dari sistem pemidanaan yang ada. Bahkan pidana mati dalam prinsip keadilan justru dipandang sebagai sarana keseimbangan dan pemulihan martabat bangsa dan masyarakat yang tercemari akibat merajalelanya tingkat kriminalitas yang mempunyai implikasi sedemikian rupa dalam masyarakat.
4. Pengaruh pidana mati terhadap tingkat kriminalitas yang terjadi di Indonesia cukup signifikan baik dengan sepiunya premanisme akibat pemberlakuan Petrus maupun dengan berkurangnya pelaku kejahatan terpidana mati akibat eksekusi. Jika ada kecenderungan angka kriminalitas meningkat, maka salah satu penyebabnya adalah timbulnya keberanian hingga peremehan pelaku kejahatan terhadap

hukum akibat *law enforcement* yang mencakup *punishment* khususnya pidana mati, tidak tegas dan tidak konsisten.

5. Posisi pidana mati dalam konsep perlindungan HAM masih menimbulkan pro-kontra. Bagi negara seperti Barat dan negara yang sepaham dengannya, pidana mati memang sudah dihapuskan karena dianggap melanggar HAM. Namun bagi negara yang menganut nilai moralitas dan keadilan dalam konteks budaya maupun keagamaan seperti di Indonesia, maka pidana mati justru merupakan bagian dari HAM yang harus dihormati dan dijalani oleh pelaku yang menurut hukum memang pantas diterapkan.
6. Kedudukan pidana mati dalam prinsip kebebasan dan nilai keagamaan khususnya di Indonesia secara umum, sangat akomodatif. Tidak ada satupun ajaran agama yang mayoritas dianut di Indonesia menolak pidana mati. Bahkan pemberlakuan pidana mati sesungguhnya merupakan manifestasi dari kewajiban asasi manusia dan keadilan yang dijustifikasi oleh hukum .

Saran

1. Memperhatikan tata nilai keadilan masyarakat maupun amanat pasal 6 ayat 2 kovenan hak sipil dan politik yang kita ratifikasi melalui UU NO 12/2005, maka pidana mati perlu diretensi, tetapi khusus diterapkan pada kejahatan yang menimbulkan

implikasi yang serius bagi kehidupan berbangsa dan bermasyarakat seperti korupsi, terorisme, narkoba tentu dengan kategori dan persyaratan ketat. Sedangkan kejahatan lainnya cukup diterapkan hukuman penjara seumur hidup atau pidana penjara sementara. Kalaupun ada yang menentang pidana mati, maka jalan tengahnya ialah tindakan yang dapat membuat terpidana tidak berdaya secara permanen (*poena proxima morti*) yaitu pidana yang berada paling dekat dengan pidana mati.

2. Agar kontroversi terhadap pidana mati dalam konsep perlindungan HAM dapat direduksi setidaknya diseimbangkan , maka selain perlu dilakukan sosialisasi secara sistematis dan akademik tentang pidana mati, manfaat dan justifikasinya, pranata pidana mati juga perlu semakin diperkuat dalam konstitusi kita sendiri. Sebaliknya penentang pidana mati yang mendasarkan pada HAM dan konstitusi perlu terus melakukan pendalaman secara cermat terhadap HAM dan konstitusi, mengingat keduanya mempunyai daya interpretasi dan keberlakuan secara kontekstual.
3. Agar kedudukan pidana mati dalam prinsip-prinsip hukum dan keadilan di Indonesia dapat lebih kuat dan mengakar antara lain perluasan pidana mati pada delik-delik yang mengoyak-ngoyak perasaan keadilan dan martabat individu, masyarakat maupun negara seperti

pemeriksaan, pembunuhan sadis atau massal tanpa perencanaan juga sudah layak dikualifisir sebagai ancaman pidana mati.

4. Agar pidana mati dapat berpengaruh terhadap penurunan tingkat kriminalitas, maka , aparat penegak hukum tidak perlu sungkan-sungkan untuk memberlakukan dan melaksanakannya kepada orang yang pantas menerima pidana mati. Bahkan bila perlu prosesi eksekusinya dilakukan secara terbuka agar calon pelaku kriminalitas yang ikut menyaksikan langsung hal tersebut akan berfikir ulang sebelum ia melakukan niat kejahatannya.
5. Agar kedudukan pidana mati dalam prinsipkebebasandan nilaikeagamaan dapat lebih diakomodasi lagi, maka para pemimpin agama dan kalangan cendekiawan perlu memberikan tesis argumentatif sebagai landasan justifikasi dan legitimasi .

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Ali, 2006, *Hukum Dan Keadilan Butuh Pidana mati (Naskah Buku Yang Belum selesai)*

-----, 2008, Mengungkap Realitas Hukum: Rampai Kolom & Artikel Pilihan dalam Bidang Hukum, Cet. I, Jakarta: Kencana, 2008 <http://www.kompas.com>. (04 November 2008).

Anonim, 1913, Capital Punishment Catholic Encyclopedia, New York Robert Appleton Company.

Andi Hamzah dan Sumangilepu, 1985, Pidana mati di Indonesia Dimasa Lalu, Kini dan Masa Depan, Cet. ke-2, Jakarta: Ghalia Indonesia

Alan Marzilli, 2008, Capital Punishment, point counterpoint (2nd ed) Chelsea House

Atang Wirtanto, 2004, *Tinjauan Hukum Dan Ilmu Kepolisian Terhadap pencegahan Tindak pidana Narkoba (Makalah)*

Babylonia Talmud Sanhedrin 2a

Badan Pekerja KontraS, 2007, *Praktik Hukumam Mati Di Indonesia (Posision Paper Dari Hasil Monitoring)*, Jakarta

Dhityo Sudarmadi Dan Muchamad Choirul Anam, 2010, *Problematika Hukuman mati Berkaitan Dengan Ham*

(Hak Asasi Manusia) Di Indonesia, (makalah untuk Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman Purwokerto)

Evan J Mandery, 2005, Capital Punishment . a book red examination, Jones and Bartlett Publisher.

Gatot Sumarsono, 2005, Menilik Kriminalitas Dan Persanksian Di Negara Berkembang (Makalah)

Ifdhal Kasim (Editor), 2000, (terjemahan: ELSAM), Dimensi-dimensi HAM pada Administrasi Keadilan, Himpunan Dokumen Internasional HAM, Jakarta.

.....2002, Mereka yang menjadi KORBAN Hak Korban atas Restitusi, Kompensasi dan Rehabilitasi, ELSAM, Jakarta.

Ivan Potas and John Walker, 1987, Capital punishment, Australian Institute of Criminology, Canberra.

Jerusalem Talmud, Sanherdin 41 a

Joko Prakoso dan Nurwachid, 1983, Pidana mati Di Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Kamal Bustaman, 2004, Penanggulangan Bahaya Narkoba Indonesia (Makalah)

Koalisi Masyarakat Sipil Indonesia, 2012, Defisit Abolisi Hukuman Mati

di Indonesia dengan Tren Global Menuju Penghapusan Hukuman Mati (pernyataan sikap), Jakarta

Mettadewi W, 1999, Bakti Anak Kepada Orang Tua (Kumpulan Tulisan), Yayasan Pancaran Dharma Jakarta

Muhadir Abdullah, 1999, Tinjauan Agama Terhadap Hukuman Badan (Makalah)

Muhammad Akbar, 2010, Pro Kontra Terhadap Pidana mati Di Indonesia, (Makalah)

M. Yahya Harahap, 2000, Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHPID, Penyidikan dan Penuntutan, Sinar Grafika, Jakarta.

Muladi, 2004, Hak Asasi Manusia, Hakekat Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat, Refika Aditama, Semarang

M. Quraish Shihab, 2002, Tafsir Al-Misbah, Lentera Hati Jakarta

Rozali Abdullah H, 2002, Perkembangan HAM dan Keberadaan Peradilan HAM di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta.

The church of Jesus Christ of latter day saints, public issues , news room.ids.org

Todung Mulya Lubis dan Alexander Lay, 2009, Kontroversi Hukum Mati,

Kompas, Jakarta.

Utrecht, E, 1986, *Hukum Pidana I*,
Pustaka Tinta Mas, Surabaya

.....**1986 *Pengantar Hukum***
***Administrasi Negara Indonesia*,** Pustaka
Tinta Mas, Surabaya

Wisnu Murty Anggoro 2005, *Tinjauan*
Psikologi Terhadap Teori Praktik
Pemidanaan (Makalah)

RIWAYAT HIDUP SAHARUDDIN DAMING

Nama Lengkap : DR. Saharuddin Daming, SH.MH
Tempat dan Tanggal Lahir : 28 May 1968, di Pare-Pare, Sulawesi Selatan
Alamat Kantor : Latuharhary No 4B Menteng Jakarta Pusat
Latar Belakang Pendidikan : Tamat SDN No.23 Pare-Pare tahun 1980. Tamat SLB-A Yapti Makassar Tahun 1985. Tamat SMA Datuk Ribandang Makasar Tahun 1988. Tamat Fakultas Hukum Unhas Makassar Tahun 1994. Tamat Strata 2 Program Pasca Sarjana Unhas Makassar tahun 2002. Meraih gelar Doktor dalam Ilmu Hukum dari Unhas Makassar 05 Febuari 2009 dengan judul disertasi : "Paradigma Perlakuan Negara Terhadap Hak Penyandang Cacat Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia".

Status :

Saharuddin Daming adalah seorang tunanetra yang saat ini duduk sebagai Komisioner Komnas HAM periode 2007 - 2012 khususnya pada Sub-Komisi Pendidikan dan Penyuluhan HAM.

Pengalaman Pengabdian :

Sebelum di Komnas HAM, Saharuddin Daming berprofesi sebagai Advokat dan Konsultan Hukum serta Penasehat Ahli Pemerintah Prov. Sul-Sel. Dalam pengabdian pada masyarakat, Saharuddin Daming mensupervisi banyak sekali lembaga penegakan HAM khususnya bagi masyarakat tertindas.

Ekspresi :

Buah pikiran dan pendapatnya secara tertulis maupun lisan juga banyak dituangkan dalam beberapa makalah untuk sejumlah seminar/ lokakarya dan forum diskusi bertaraf nasional dan regional. Demikian pula artikel-artikelnya yang menulis tentang hukum, politik, HAM, dan lain-lain sering dimuat beberapa harian nasional dan lokal serta kerap menjadi komentator isu-isu politik hukum dan sosial budaya di Berbagai media elektronik.

Kebebasan Beragama, Mungkinkah? Antara Fakta atau Takdir Sosial¹

Abdul Munir Mulkhan²

Abstract

When religion compete to find more community in this opened century, they do be conflict each other continued with violation physically and bodily. The question is can the religious leader reserve the merciful to every people as such a human? If they can do that stuffs, likewise KH. Ahmad Dahlan with al-Ma'un principle of movement, therefore religions would enter to the era of new enlightenment. God revealed His religion because of His Mercy in order every human being able to feel secure and prosper. God revealed His statements to and with human being (Messenger) or sent His angels. Though, unfortunately, people always arrogant. Only God who has right to be arrogant, because He is a Master of authority. Our believes to God's authority is needed to be convinced with giving freewill for everyone to decide what religion that they will choose to God's authority His self. Do religious leaders still believe in God Will? Or factually, do they use God as mask of their worldly motives?

1 Naskah ini semula disusun untuk acara "Annual Conference and International Seminar on Islam and Contemporary Issues" dengan Tema "The Meaning of Religious Freedom in Islamic and Human Right Perspective (Makna Kebebasan Beragama dalam Perspektif Islam dan HAM)" diselenggarakan oleh Program Pascasarjana IAIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi pada tanggal 1 November 2008 di Grand Hotel Jambi.

2 Dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Anggota Komnas HAM 2007-2012, Wk Sekretaris Pimpinan Pusat Muhammadiyah 2000-2005.

Kebebasan Beragama, Mungkinkah? Antara Fakta atau Takdir Sosial

Pendahuluan

Prinsip-prinsip HAM sebenarnya merupakan media tampilan keberagaman yang lebih *smart*, cerdas, dan lebih arif. Kegiatan dakwah dan pendidikan Islam yang dilakukan berbasis HAM akan menjadi lebih humanis, lebih menyenangkan, lebih berorientasi pada kemajuan, lebih berorientasi pada kebagusan (*khairu ummah*), dan lebih berorientasi pada masa depan, serta lebih bernilai kompetitif (*fastabiqul khairat*). Dalam hubungan itu maka perlu selalu dilakukan usaha penafsiran ulang atas tradisi masa lalu untuk dihidupkan kembali pada saat ini dan di masa depan.

Dengan prinsip HAM, keberagamaan tampil sebagai mitra dialog budaya

sehingga lebih mendahulukan pendekatan dakwah sebagai relasi budaya. Dengan demikian maka pendekatan politik kekuasaan yang seringkali berkolaborasi dengan pendekatan hukum (fikih) lebih kemudian sesudah masyarakat matang seperti periodisasi kenabian.

Karena itu perlu dilakukan transformasi kenabian dalam pembentukan masyarakat masa lalu ke masa kini yang lebih terbuka, demokratis, dan global dengan mobilitas yang tinggi.

Kebebasan beragama bagi setiap orang merupakan salah satu prinsip HAM yang tidak boleh dicabut dengan alasan apa pun (*non derogable right*). Berdasar prinsip HAM ini, seseorang bebas memeluk atau tidak memeluk suatu agama, bebas pindah menjadi

pemeluk agama lain dari agama semula. Demikian pula kebebasan dalam memahami dan melakukan ritual suatu ajaran agama.

Praktik kebebasan demikian memungkinkan memunculkan perbedaan penafsiran atas ajaran agama dalam satu agama yang sama. Perbedaan serupa juga muncul dalam kaitan dengan wilayah, ruang lingkup, dan apa yang dimaksud dengan kebebasan beragama tersebut. Walaupun demikian secara umum pemeluk Islam di negeri ini bisa menerima prinsip-prinsip HAM termasuk kebebasan bergama.

Dari hasil pembacaan awal terhadap praktik kebebasan beragama, terdapat paling kurang dua pandangan yang saling berbeda dalam komunitas Muslim di Indonesia. Ini terlihat dalam kasus Ahmadiyah yang terjadi beberapa waktu lalu. Kasus ini kemudian berulang pada peristiwa serupa di Sampang Madura. Bagaimana perbedaan tentang kebebasan beragama, mengapa, dan apa yang mendasari perbedaan tersebut, merupakan permasalahan yang menarik ditelaah di tengah gencarnya pemajuan HAM di Indonesia.

Penelaahan tentang persoalan tersebut bisa dilakukan melalui studi lapangan dan atau studi kepustakaan. Telaah kepustakaan mengandalkan data yang diperoleh melalui dokumentasi yang dipergunakan sebagai alat pengumpul data. Selanjutnya, dari data yang terkumpul kemudian diinterpretasi dan selanjutnya dilakukan penyimpulan atas hasil analisis tersebut.

Hasil telaah tersebut di atas diharapkan berguna bagi pengembangan kebijakan sosialisasi HAM. Sekurangnya berguna bagi pengembangan kebijakan sosialisasi bagi kalangan komunitas pemeluk agama, khususnya pemeluk agama Islam. Lebih jauh hasil penelitian ini bisa dipergunakan bagi perumusan kebijakan pengembangan penegakan HAM di negeri dengan beratus etnis dan beragam pemeluk agama ini.

Tuhan pun Berdialog dengan Setan³

Komunitas Muslim cenderung berbeda-beda dalam memandang dan meletakkan HAM dalam perspektif keber-Islam-annya. Hal itu ditentukan cara pandangnya tentang esensi ajaran antara bentuk legal-formal dalam konstruksi syariah, dan fungsi hakiki (substantif) ajaran. Cara pandang legal, sesuai karakternya, bersifat eksklusif bahwa hak (kebenaran) itu jelas dan tunggal tak berbagi tidak dapat disepadankan dan disandingkan dengan batil. Sementara fungsi hakiki ajaran itu bersifat inklusif meletakkan keluhuran kemanusiaan universal sebagai nilai hakiki ajaran yang kompatibel dengan pengalaman budaya banyak bangsa di sepanjang sejarah.

Sesuai karakternya, cara pandang pertama hampir tidak memberi ruang toleransi sehingga seringkali bisa memicu berbagai konflik antara

3 Semula disusun dan disampaikan dalam acara FGD Pembelajaran HAM dan Syariah di Perguruan Tinggi Agama Islam dengan topik "Kekerasan, Agama, dan HAM", diselenggarakan oleh PSI-UIN bekerjasama dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR) tanggal 24 Oktober 2009 di Jogjakarta Plaza.

berbagai kelompok masyarakat terutama berkait dengan kebebasan beragama dan pluralisme. Sementara cara pandang kedua sering dituduh kurang atau tidak memiliki komitmen atas kebenaran mutlak, dan dituduh munafik atau keluar dari Islam. Masalah demikian berkaitan dengan bagaimana kita memandang keber-Islam-an (kesalehan) seseorang sebagai suatu bentuk dari hasil interaksi sosial dalam ruang sejarah yang pada satu sisi terus berubah dan berkembang atau pada sisi lain sebagai sebuah "takdir sosial" yang sekali jadi dan selesai.

Dalam hubungan itulah respon masyarakat Muslim terhadap penegakan dan pemajuan HAM bisa ditelusuri. Bagaimana masyarakat Muslim tersebut memandang persoalan HAM dan meletakkannya sebagai bagian dari keberagamaan dan kesalehan atau di luar persoalan tersebut diletakkan sebagai bentuk respon atau bentuk partisipasi dalam HAM. Hal ini merupakan bagian dari upaya menemukan pola partisipasi dan pola respon sehingga bisa dikembangkan suatu model pencerahannya (solutif).

Dalam hubungan tersebut di atas bisa dilihat paling kurang ada tiga cara pandang tentang relasi Islam dan HAM, terutama berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Tiga cara pandang tersebut bisa dilihat dari uraian adalah sebagaimana berikut ini.

Pertama, menolak segala bentuk kebebasan beragama yang diusung komisi HAM dengan alasan karena

merupakan intervensi bangsa-bangsa Barat yang sekuler dan anti agama yang menggantikan syariah dengan humanisme.⁴ *Kedua*, menerima prinsip kebebasan beragama berdasar HAM, namun terbatas hanya berlaku bagi mereka yang berpindah dari agama sebelumnya menjadi Muslim. Kelompok pertama dan kedua ini diwakili oleh pandangan Hamim Fahmy Zarkasyi, nanti akan diuraikan lebih lanjut. Dan, *Ketiga*, menerima kebebasan beragama dalam HAM karena beragama atau tidak beragama adalah pilihan sadar setiap orang yang diberikan Tuhan kepada seluruh umat manusia. Secara substantif nilai-nilai kemanusiaan dalam HAM itu paralel dengan nilai hakiki ajaran Islam (syariah).⁵ Kelompok ini diwakili oleh Siti Musdah Mulia. Gagasan dan cara pandang Siti Musdah Mulia atau Hamim Zarkasyi tersebut bisa dikaji dari makalah keduanya pada saat menjadi narasumber Lokakarya Nasional VII HAM yang diselenggarakan Komnas HAM pada tahun 2008.

Perbedaan demikian seringkali memicu konflik yang bisa berlangsung amat keras, kadang secara fisik, bahkan memunculkan pengkafiran atau pemurtadan. Pihak lain bisa menuduh mereka yang berbeda sebagai anti

4 Hamim Fahmy Zarkasyi, 2008, Hak Dan Kebebasan Beragama (Dalam Perspektif Islam, DUHAM dan KelIndonesiaan), Lokakarya Nasional VII HAM 10 Tahun Reformasi Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Jakarta.

5 Siti Musdah Mulia, 2008, Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Era Reformasi, Lokakarya Nasional VII HAM 10 Tahun Reformasi Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Jakarta.

HAM, atau menuduh bahwa pembela HAM bisa berarti keluar dari Islam dan pro peradaban Barat yang kafir. Di sini Islam kemudian diletakkan sebagai representasi peradaban bangsa-bangsa kawasan Timur dan HAM diletakkan sebagai simbol peradaban mewakili cara pandang peradaban bangsa-bangsa Barat.

Di sisi lain, kurang disadari bahwa penegakan, pemajuan, perlindungan, dan promosi HAM bukanlah soal apakah yang dibela, dihukum, dimajukan itu benar atau salah dalam keberagamaan, tapi bagaimana setiap pihak kaum beragama itu bersedia dan bisa menghormati kelompok orang yang berbeda keyakinan, beda penafsiran atau pemahaman atas suatu ajaran agama. Persoalan HAM seringkali muncul pada saat suatu pandangan *mainstream* secara langsung atau tidak langsung “memaksakan” pendapat kepada para pihak yang minoritas. Argumen yang sering muncul ialah bahwa suatu pandangan tidak *mainstream* harus tahu diri dan bisa mengambil tempat yang tepat sesuai posisi sosialnya yang tidak *mainstream*. Di sini nampak bahwa kebebasan dan pluralisme beragama lebih berkait dengan persoalan politik daripada epistemologi tentang benar atau salah.

Debat Tafsir Kebebasan

Jika kita perhatian perjalanan pluralisme dan kebebasan beragama di Indonesia sepuluh tahun terakhir, kita bisa menyimpulkan adanya kemajuan

yang cukup berarti walaupun belum memuaskan apalagi sampai pada posisi ideal. Jika di masa lalu masih banyak orang yang menentang pluralisme atau meragukan kebebasan beragama dan berkeyakinan, maka saat ini publik sudah semakin terbuka memajukan pluralisme dan atau kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Berbagai lembaga yang mengusung dan mempromosikan pluralisme dan kebebasan beragama dan berkeyakinan dari komunitas muslim lahir dan berkembang selama periode ini. Di masa lalu, orang memandang wajar komunitas Kristiani mendukung pluralisme dan kebebasan beragama dan berkeyakinan karena minoritas, kini tampak ada semacam kebutuhan di kalangan Muslim. Kini lahir Wahid Institut dan Jaringan Islam Liberal (JIL) dari komunitas anak muda NU. Hampir bersamaan kemudian lahir Ma'arif Institut dan Jaringan Intelektual Muda Muhammadiyah (JIMM) dari generasi muda Muhammadiyah.

Sementara itu, patut dicatat kelahiran ICIS (International Conference of Islam Scholars) dengan komandan Hasyim Muzadi (Ketua PBNU) dan World Peace Forum yang dikomandani Din Syamsudin (Ketum PP Muhammadiyah), di luar ICIP (Syafii Anwar) dan ICRP (Indonesian Conference on Religion and Peace; kini Musdah Mulia, dulu Johan Efendi). Namun, patut dicatat kelahiran berbagai lembaga itu tidak terlepas dari gelontoran dana dari negara-negara Eropa dan Amerika atau pihak ketiga.

Di sisi lain muncul pengerasan di kalangan penolak pluralisme yang semakin meluas ditandai dengan kelahiran beberapa organisasi di tingkat lokal dan nasional. FPI (Front Pembela Islam), FUI (Forum Umat Islam) di tingkat nasional dan KPPSI (Komite Pemberlakuan dan Penegakan Syariah Islam) di berbagai daerah dengan nama yang beragam. Bersama itu muncul perluasan wilayah dan oplag dari beberapa majalah yang sealiran seperti Sabili dan Suara Hidayatullah.⁶

Pendukungnya memahami pluralisme sebagai kesediaan hidup berdampingan dengan pemeluk beda agama dan beda paham keagamaan dalam satu agama secara damai dan saling menguntungkan. Pihak yang menentang mendefinisikan sendiri bahwa pluralisme menempatkan semua agama sama benar.

Kaum pluralis memandang bahwa kebebasan beragama ialah kebebasan seseorang memeluk atau tidak memeluk suatu agama sepanjang pemahamannya atas ajaran agama. Pihak lain memandang kebebasan agama bukan kebebasan menodai keyakinan suatu agama dengan menafsirkan sumber ajaran agama sesuai pemahamannya sendiri yang berbeda dari mayoritas. Mereka yang sudah memeluk Islam tidak boleh keluar dari Islam, tapi orang yang memeluk agama lain bebas beralih

kepada Islam.

Penafsiran atas sumber ajaran suatu agama sesuai logika dan iptek adalah hak tiap orang tapi bukan asal tafsir secara liar. Namun pandangan demikian bisa dituduh pihak lain sebagai penafsiran al-Quran yang tidak berdasar kaidah-kaidah tafsir (satu dari 10 kriteria sesat MUI). Kriteria demikian bisa menjadi kaidah penafsiran yang disepakati oleh mayoritas elite agama bersangkutan atau MUI.

Landasan hukum yang dipakai penolak pluralisme ialah UU No. 1/ PNPS/1965 tentang pencegahan penyalahgunaan dan atau penodaan agamayangdikukuhkanUU No.5/1969. Unsur kebebasan beragama yang tidak bisa dikurangi dengan alasan apapun (*non-derogable*) menjadi mentah oleh pemakaian sepihak UU PNPS tersebut. Ini pula yang antara lain menjadi landasan para penolak pluralisme bahwa kebebasan tidak berarti netral karena selama ini dipandang sebagai berasal dari perspektif Barat yang meletakkan manusia lebih penting dari agama, sikap manusiawi seakan lebih mulia dari sikap religius.

Berikut ini beberapa argumen mereka yang menolak kebebasan beragama sesuai tafsir dan pemahamannya.

Pasal 1: "Setiap orang dilarang dengan sengaja dimuka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan

⁶ Siti Musdah Mulia, 2008, Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Era Reformasi, Lokakarya Nasional VII HAM 10 Tahun Reformasi Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Jakarta.

keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama.”

Dalam kaitan dengan pasal 1 tersebut Hamim Fahmy Zarkasyi (mewakili kelompok yang menolak) menyatakan: “Akibatnya terjadi ketegangan dan perebutan makna kebebasan beragama antara agama dan humanisme. Ketika humanisme memaknai kebebasan beragama standar kebebasannya tidak merujuk kepada agama sebagai institusi dan ketika agama memaknai kebebasan ia menggunakan acuan internal agama masing-masing dan selalunya tidak diterima oleh prinsip humanisme. Humanisme dianggap anti agama dan sebaliknya agama dapat dituduh anti kemanusiaan.”⁷

Di tempat lain Hamim Fahmy Zarkasyi selanjutnya menulis “Kebebasan beragama yang diberikan Islam mengandung sekurangnya tiga arti: *Pertama* bahwa Islam memberikan kebebasan kepada umat beragama untuk memeluk agamanya masing-masing tanpa ada ancaman dan tekanan. Tidak ada paksaan bagi orang non-Muslim untuk memeluk agama Islam. *Kedua*, apabila seseorang telah menjadi Muslim maka ia tidak sebebasnya mengganti agamanya, baik agamanya itu dipeluk sejak lahir

maupun karena konversi. *Ketiga*, Islam memberi kebebasan kepada pemeluknya menjalankan ajaran agamanya sepanjang tidak keluar dari garis-garis syariah dan aqidah.”⁸

Pandangan seperti tersebut di atas tampak menyerupakan tafsir, pemahaman atau sikap keagamaan (religius) seseorang atau sekelompok orang dengan al-Quran atau agama yang datang dari Tuhan. Banyak orang tidak menyadari bahwa apa yang mereka maksud dengan Islam atau agama tertentu itu tidak lebih sebagai pemahaman atau tafsir atas apa yang diyakini sebagai wahyu atau kitab suci. Dari sini muncul apa yang disebut oleh para ahli sebagai sakralisasi atau takdis atas tafsir dan ilmu sebagai agama.

Persoalan itu pula yang melatarbelakangi berbagai kasus konflik keagamaan negeri ini dalam sebaran waktu dan tempat yang luas. Ucapan atau pandangan seseorang bisa dianggap agama yang suci sebagai representasi Tuhan atau wahyunya yang surgawi. Di sini lain ucapan dan pandangan yang ditolak dengan mudah ditempatkan atau dituduh sebagai representasi nilai ke-setan-an yang nerakawi.

Terlepas dari perdebatan tentang pemicu kerusuhan keberagamaan, mencerminkan belum tuntasnya perdebatan tentang kebebasan beragama dan pluralisme di antara para

7 Hamim Fahmy Zarkasyi, 2008, Hak Dan Kebebasan Beragama (Dalam Perspektif Islam, DUHAM dan KelIndonesiaan), Lokakarya Nasional VII HAM 10 Tahun Reformasi Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Jakarta.

8 Hamim Fahmy Zarkasyi, 2008, Hak Dan Kebebasan Beragama (Dalam Perspektif Islam, DUHAM dan KelIndonesiaan), Lokakarya Nasional VII HAM 10 Tahun Reformasi Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Jakarta.

pihak *stake holder* di negeri ini. Perlu dicari upaya membedah kebuntuan hubungan keberagamaan yang cenderung semakin sempit saat politik melakukan intervensi besar-besaran terhadap wilayah agama pada masa sepuluh tahun terakhir ini.

Menembus Kebuntuan

Pemicu konflik sosial-politik dan budaya mulanya sering tampil dalam bentuk yang sepele atau sederhana. Seringkali pula bentuk ketegangan atau konflik demikian sama sekali tidak ada kaitan dengan perbedaan ajaran keagamaan atau perbedaan pemahaman keagamaan dalam agama yang sama. Namun bila ditelusuri kejadian konflik berbasis keagamaan yang sudah berulang-ulang terjadi, tampak berkaitan dengan kesediaan para pihak dari komunitas pemeluk agama untuk menerima dan menghormati perbedaan keyakinan dalam dan antar kepe melukan keagamaan seperti tersebut di atas.

Peristiwa konflik keberagamaan selalu muncul kembali bagai gelombang air yang kadang riak-riak kecil untuk tiba-tiba besar menghancurkan seperti soal keberadaan Ahmadiyah dari dan dalam komunitas Muslim. Ironisnya bentrokan antar komunitas beda keyakinan keagamaan dan antar pemeluk satu agama beda paham itu berlangsung di tengah gencarnya promosi toleransi, pluralisme, dan hidup damai antar pemeluk beda agama. Muhammadiyah baru saja

menyelenggarakan World Peace Forum di akhir Juni lalu, sementara NU sedang menyelenggarakan International Conference of Islam Scholars (ICIS).

Dalam kesempatan demikian seringkali pemimpin gerakan keagamaan menyatakan bahwa ajaran agamanya lebih mencintai perdamaian daripada kekerasan. Namun fakta di lapangan tidaklah seindah pernyataan-pernyataan demikian. Mengapa? Karena dalam praktiknya, banyak kesulitan bagi pemeluk suatu agama menerima kehadiran pemeluk agama lain, oleh berbagai sebab dan faktor.

Pertama, ajaran agama yang formal yang pada umumnya disusun elite keagamaan ribuan tahun lalu lebih bersifat legalistis dengan standar baku yang terbatas. Kehidupan dunia seolah hanya dapat dibagi ke dalam dua ekstrim yaitu: benar-salah, halal-haram, setan-malaikat, musuh-sahabat, surga-neraka.

Kedua, tingkat religiusitas seorang pemeluk suatu agama lebih banyak diukur dari pemihakan yang standar, baku, dan terbatas tersebut. Semakin ia bersih dari singgungan atas yang salah atau batal, yang haram, setan, atau musuh maka semakin tinggi tingkat religiusnya atau kesalehannya.

Ketiga, pemeluk agama yang saleh, cenderung lebih memandang keterselesaian atau kesempurnaan suatu agama yang diyakininya ditandai oleh tidak diperlukannya pemikiran baru atau kritik atas ajaran agama yang disusun elite agama di masa lalu.

Ajaran suatu agama dipandang sudah sempurna dan selesai, karena itu setiap pemikiran baru apalagi kritik atas ajaran yang sudah dibakukan bisa diartikan sebagai pelecehan atas kesucian ajaran agama yang diyakininya tersebut.

Keempat, seseorang yang memeluk suatu agama dan berjuang menjadi orang yang kudus atau saleh meyakini hanya bisa dicapai dengan mengorbankan dirinya bagi kepentingan Tuhan. Dan, meyakini bahwa kepentingan Tuhan seolah tidak berkaitan dengan pembelaan pada kaum tertindas dan teraniaya baik karena miskin atau karena minoritas.

Dalam hubungan inilah nasihat Khidir kepada Nabi Musa bahwa membela orang yang tertindas dan teraniaya itu pahalanya langsung datang dari Tuhan berbeda dengan ritual, kiranya patut dicermati dalam pengembangan kesediaan hidup bersama antar pemeluk beda agama dan antar pemeluk satu agama berbeda paham keagamaannya. Nasihat Nabi Khidir itu lebih mungkin dicerna mereka yang bisa bersikap kritis pada ajaran agama, bukan yang datang dari Tuhan atau wahyu, tapi sebagai hasil penafsiran para elite agama yang bersangkutan.⁹

Sayang, sikap demikian mudah dituduh sebagai liberal yang iman dan akidahnya rendah akibat tertular virus humanisme. Karena itu penting diajukan pertanyaan berikut ini. Tuhan mewahyukan agama bukankah bagi

kepentingan Tuhan sendiri, melainkan semata-mata bagi kepentingan seluruh umat manusia? Dengan bersikap keras terhadap orang yang berbeda agama bukankah menjadi tertutup peluang mereka melihat sentuhan lembut agama yang kita yakini? Apakah suatu agama akan dipeluk banyak orang hanya melalui jalan kekerasan? Akhirnya kita perlu meneguhkan keyakinan bahwa jika Tuhan berkehendak, semua manusia di dunia akan memeluk agama yang kita yakini. Apakah kita meragukan kekuasaan Tuhan tersebut?

Model Pembelajaran HAM dan Syariah

Persoalan kebebasan praktik keberagamaan bukan sekedar pembiaran seseorang atau sekelompok orang untuk meyakini atau berperilaku unik (aneh; tidak sesuai arus utama). Kebebasan praktik keberagamaan seringkali menghadapi pemaksaan mereka yang minoritas bukan *mainstream* (kadang disertai kekerasan) untuk mengikuti arus utama itu yang dipersoalkan di promosi HAM. Perlu kesadaran bahwa banyak orang memang berbeda karena lahir, besar di tempat dan dengan cara berbeda dalam kehidupan keagamaan.

Dari proses kesadaran tersebut di atas penting dijadikan sebagai landasan dasar bagi pengembangan model pembelajaran HAM di PTAI (Perguruan Tinggi Agama Islam) melalui metode dialog yang partisipatoris dan transformatoris. Persoalan model dan atau model pembelajaran HAM ini menjadi penting bukan hanya di

⁹ Abdul Munir Mulkhan, *Tafsir Mimpi Abu Nawas*. (Yogyakarta: Metro Epistema, 2012).

lingkungan perguruan tinggi melainkan dalam lapisan masyarakat menengah-bawah yang justru sering terlibat konflik berbau keagamaan disertai kekerasan. Bukan hanya pendidikan formal di sekolah melainkan lebih-lebih lagi pendidikan dalam masyarakat yang lebih dikenal dengan dakwah, pengajian, majelis taklim, dan khutbah-khutbah.

Relasi ajaran Islam yang terangkum dalam syariat dan berbagai konstruksi ajaran dengan toleransi pluralitas dan pemajuan HAM, dipengaruhi cara pandang dan logika yang mendasarinya. Syariah dan berbagai konstruksi ajaran Islam (kalam dan tasawuf) lebih cenderung dilihat sebagai konstruksi yang baku bebas dari ruang waktu, sehingga tampak sebagai antitesis HAM yang di masa ketika konstruksi ajaran Islam belum lahir. Jika konstruksi ajaran diletakkan sebagai wahana nilai-nilai universal kehidupan, akan tersedia ruang cukup luas bagi pemajuan HAM dalam praktik syariah (ajaran Islam) dan proses rekonstruksinya sendiri. Karena itu penting melihat syariah itu dalam proses rekonstruksi dalam ruang sejarah, bukan sebagai produk rekonstruksi yang telah selesai.

Dengan prinsip HAM, keberagaman (pluralitas) bisa tampil sebagai mitra dialog budaya dengan lebih mendahulukan pendekatan dakwah sebagai relasi budaya. Dengan demikian maka pendekatan politik kekuasaan yang seringkali berkolaborasi dengan pendekatan hukum (fikih/ syariah) lebih

kemudian sesudah masyarakat matang seperti periodisasi kenabian. Karena itu perlu dilakukan transformasi kenabian dalam pembentukan masyarakat masa lalu ke masa kini yang lebih terbuka, demokratis, dan global dengan mobilitas yang tinggi.

Akar Kemanusiaan dalam Islam¹⁰

Jika saja Tuhan berkehendak, seluruh manusia akan bisa dicipta menjadi satu umat dalam kesatuan bangsa dan kesatuan kepemelukan agama yang sama. Kenyataannya Tuhan ternyata membebaskan manusia untuk memilih memeluk agama sesuai dengan pemahamannya sendiri. Pembebasan Tuhan kepada manusia untuk memilih itu merupakan cara Tuhan untuk menguji siapa yang mau mengaktualkan kemanusiaannya. Maksud dari pembebasan manusia untuk memilih itu ialah agar setiap orang atau setiap kelompok orang berkompetisi, berlomba, saling belajar, dan berbuat kebajikan atau yang lebih baik atas sesama tanpa melihat bangsa dan agamanya.

Pemahaman terhadap prinsip dan kenyataan keberagaman seperti tersebut di atas bisa dikembangkan

¹⁰ Abdul Munir Mulkhan, Etika dan Teologi Kemanusiaan dalam Islam, Panitia Diskusi Publik "Humanity in the Context Christian-Muslim Perspectives on Religious Freedom" 8 Desember 2007 di Universitas Prof Hamka Jakarta oleh The Centre for Dialogue and Cooperation among Civilisations (CDCC) bekerjasama British Embassy dan Uhamka. Beberapa bagian makalah ini disampaikan Religious Summit Tolerance Between Religions; A Blessing for all Creation, under the Patronage of President Abdurrahman Wahid Sponsored by The Wahid Institute, LibForAll Foundation and the Museum of Tolerance di Ritz-Carlton Hotel, Jimbaran Bali 12 Juni 2007.

dengan antara lain mengkaji secara lebih mendalam ayat 48 Surat Maaidah. Inilah maksud perintah segera agar berbuat kebajikan pada sesama (*fastabiqul khairat*), tanpa ditunda-tunda dalam ayat tersebut sebagaimana kutipan berikut ini:

Artinya: Dan Kami telah turunkan

terhadap pemberian-Nya kepadamu, maka berlomba-lombalah berbuat kebajikan. Hanya kepada Allah-lah kembali kamu semuanya, lalu diberitahukan-Nya kepadamu apa yang telah kamu perselisihkan itu.

{[421]. Maksudnya: Al Quran adalah

وَأَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ مُصَدِّقًا لِمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنَ الْكِتَابِ وَمُهَيِّمًا
عَلَيْهِ فَاحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ
مِنَ الْحَقِّ لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَجَعَلَكُمْ
أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَكِنْ لِيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ فَأَسْتَبِقُوا الْخَيْرَاتِ
إِلَى اللَّهِ مَرْجِعُكُمْ جَمِيعًا فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ ﴿٤٨﴾

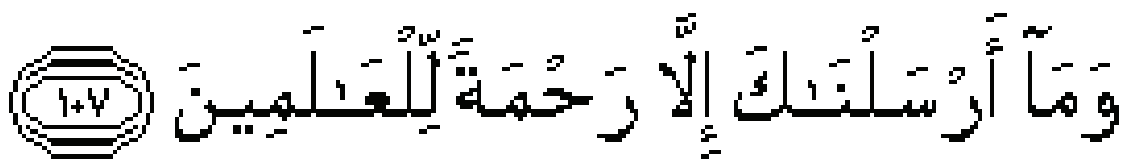
kepadamu Al Quran dengan membawa kebenaran, membenarkan apa yang sebelumnya, yaitu kitab-kitab (yang diturunkan sebelumnya) dan batu ujian[421] terhadap kitab-kitab yang lain itu; maka putuslah perkara mereka menurut apa yang Allah turunkan dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka dengan meninggalkan kebenaran yang telah datang kepadamu. Untuk tiap-tiap umat di antara kamu[422], Kami berikan aturan dan jalan yang terang. Sekiranya Allah menghendaki, niscaya kamu dijadikan-Nya satu umat (saja), tetapi Allah hendak menguji kamu

ukuran untuk menentukan benar tidaknya ayat-ayat yang diturunkan dalam kitab-kitab sebelumnya. [422]. Maksudnya: umat Nabi Muhammad s.a.w. dan umat-umat yang sebelumnya.}

Adalah kewajiban seorang atau sekelompok Muslim untuk berbuat baik pada sesama, apa pun agamanya, sehingga mereka merasa hidup nyaman, hidup aman dan hidup sejahtera. Jika pemeluk semua agama di dunia, seperti Islam dan Kristen, mau mengaktualkan ajaran kemanusiaan demikian itu, maka akan banyak problem peradaban global

yang kadang memicu berbagai bentuk konflik (ekonomi, politik, budaya) bisa dipecahkan. Dari sini peradaban global akan bisa tumbuh menjadi lebih manusiawi, dan menjadi lebih dialogis, sehingga peradaban global itu menjadi lebih kreatif dan dinamis.

Ajaran hakiki semua agama ialah



perlu dilengkapi dengan perjuangan menegakkan keamanan, ketentraman, kenyamanan, kesejahteraan, keadilan sehingga bisa membuat orang lain tersenyum apa pun agamanya atau tidak beragama, dan berbangsa apa saja. Inilah *jihad fi sabilillah* yang lebih hakiki daripada perang yang membuat orang lain ketakutan dan merasa tidak nyaman dan tentram.

Nabi Khidhir memberi tausiah pada Musa bagaimana memperoleh *reward* (balasan) langsung dari Tuhan; "beri pakaian orang yang telanjang karena tak bisa beli baju, beri makan yang kelaparan karena tidak bisa beli sesuap nasi, buat tentram yang terancam dan tertindas, niscaya datang balasan langsung dari Diri-Nya!" Ritual formal pergi haji, Masjid, Gereja, Vihara, Sinagog adalah ajaran penting tapi bukan merupakan pekerjaan istimewa dan luar biasa karena sudah merupakan kewajiban manusia. Siapa penolong sesama, maka Tuhan akan menjadi penolongnya

(Hadits).¹¹ Inilah fungsi kenabian dalam penciptaan *kevelas-asihan* bagi sesama dan bagi semua kehidupan di muka bumi yang disebut sebagai *rahmatan lil-alamien* (kesejahteraan bagi seluruh alam), seperti tertera dalam wahyu Tuhan surat Al-Anbiya ayat 107 berikut ini:

Artinya: *Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam.*

Dalam zaman terbuka seperti saat ini ketika agama-agama besar berebut pengaruh mencari anggota sebanyak-banyaknya, tidak jarang berakibat pada berkembangnya konflik disertai kekerasan fisik dan psikis. Pertanyaannya ialah, bisakah pemimpin agama-agama itu menjadi lebih mengedepankan *ke-welas-asihan* (*rahmah*) sesama manusia tanpa melihat agama dan bangsanya? Jika bisa dilakukan gerakan *ke-welas-asihan* (Al-Ma'un) seperti pernah dilakukan Kiai Ahmad Dahlan sebagai dasar etik-teologis seluruh gerakan keagamaan agama-agama, maka agama-agama akan memasuki suatu era pencerahan baru.¹²

11 Abdul Munir Mulkhan, Tafsir Mimpi Abu Nawas; Dialog Khizir-Musa. (Yogyakarta: Metro Epistema, 2012).

12 Abdul Munir Mulkhan, Jejak Pembaruan Sosial-Keagamaan Kiai Dahlan: Kado Satu Abad Muhammadiyah. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010).

Tuhan sendiri menurunkan agama-Nya karena kasihNya agar manusia bisa hidup tentram dan sejahtera. Tuhan sendiri turun ke bumi bercakap (firman) pada dan dengan manusia atau mengutus malaikatNya. Sayang manusia seringkali congkak dan berlaku sombong, padahal sesungguhnya hanya Tuhan sendirilah yang berhak sombong (akbar) karena Dia Maha Kuasa dan Maha Mutlak KuasaNya.

Keyakinan atas ke-Maha-Kuasaan Tuhan perlu dibuktikan dengan menyerahkan soal kepemelukan atas suatu agama pada kehendak Tuhan sendiri. Apakah pemimpin agama masih percaya pada kehendak mutlak Tuhan? Atau, sebenarnya mereka tidak lebih sedang memakai nama Tuhan sebagai topeng pembungkus keserakahan duniawi?!

Kebebasan Beragama dalam HAM

Dalam sebuah buku berjudul "Hukum Internasional Hak Asasi Manusia & Hukum Islam" (terbitan Komnas HAM dari judul asli International Human Right and Islamic Law) dari disertasinya, Mashood A. Baderin menulis "Secara tradisional, ada sejumlah kesulitan yang menghadang diskursus hak asasi manusia dari perspektif hukum Islam. Itulah kendala-kendala tradisional yang harus dibongkar agar memudahkan pendekatan dialogis yang diadopsi dalam buku ini"¹³

Pernyataan Baderin itu menjadi penting untuk dicermati ketika kita seolah lebih Qodariyah dari Jabariyah

dalam memahami kebebasan beragama. Seringkali kita temukan kecenderungan sikap mendua dalam kaitan HAM untuk kebebasan beragama. Di satu sisi orang bisa bebas mengubah agama yang dipeluknya menjadi Muslim, tapi pada sisi lain seorang Muslim bisa terancam nyawanya ketika ia berpindah agama. Padahal, jika kita menganut paham Jabariyah, persoalan pindah agama atau tetap untuk memeluk Islam adalah persoalan takdir Allah yang tak perlu dan tidak mungkin dikaji karena bersifat mutlak.

Contoh berikut ini mungkin menarik dicermati dalam kaitan masalah di atas. Baru-baru ini terbit sebuah buku pedoman guru Al-Islam Berwawasan HAM untuk SMP/MTs dan SMU/SMK/MA. Dalam buku itu ditulis "Sesuai dengan ide dasar HAM, di mana setiap orang lahir memiliki hak utama yang melekat pada dirinya dan suci (hak alamiah), yaitu hak hidup dari Tuhan dan hak-hak lainnya demi pemenuhan kebutuhan lahir batinnya, maka tidak ada kelompok/ golongan/ kekuatan apa pun/ mana pun dan juga orang perorang yang berhak dan mampu mencabutnya. ... Kesucian yang dimaksud ... tidak boleh dicabut kecuali oleh kekuasaan syariah dan melalui prosedural-prosedural yang ditetapkan."¹⁴

Contoh lain ialah kasus Ahmadiyah yang ramai beberapa bulan lalu. Gejala

¹³ Mashood A. Baderin, *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia & Hukum Islam*. (Jakarta: Komnas Ham, 2010) hlm 9).

¹⁴ Al-Islam Berwawasan HAM Untuk SMP/MTs dan SMU/ SMK/ MA. (Jakarta: Maarif Intsitut, 2008), hlm 21.

tersebut menandai bahwa walaupun secara umum pemeluk Islam menerima kebebasan beragama sebagai bagian dari HAM, namun demikian penerapan hal ini di lapangan sering terjerat penafsiran sepihak. Skenario Tuhan lebih penting kita tempatkan dalam mengapresiasi HAM tentang kebebasan beragama. Karena itu saya sajikan dua makalah sebagai pelengkap seminar ini.

Kekerasan Keagamaan dalam Demokrasi¹⁵

Dalam praktiknya, kebebasan dan pluralisme beragama lebih berkait dengan persoalan politik daripada epistemologi benar atau salah. Muncul kecenderungan pemakaian logika demokrasi saat mayoritas (*mainstream*) ditempatkan sebagai alat legitimasi keharusan minoritas tidak *mainstream* mengikuti pendapat kelompok mayoritas atau *mainstream*. Hal ini nampak jelas dalam kasus-kasus di berbagai tempat di Tanah Air seperti tradisi lokal dan adat setempat.

Kecenderungan demokrasi dipakai sebagai alat legitimasi pemaksaan kehendak oleh kelompok mayoritas (pembajakan demokrasi) kadang juga dipakai sebagai pembenar kekerasan.

¹⁵ Abdul Munir Mulkhan, Jebakan Demokrasi, Panitia Konferensi dan Lokakarya Jaringan Antariman Se-Indonesia dengan tema "Masa Depan Pluralisme Agama dan Keyakinan di Indonesia" dan Sub-tema "Harapan untuk Keadilan, Perdamaian dan Ketuhanan Ciptaan" untuk topik Peran Lembaga Komnas HAM dalam Dinamika Pluralisme Agama dan Keyakinan di Indonesia dalam Sesi "Demokrasi dan Pluralisme Agama dan Keyakinan dalam Negara Indonesia" Diselenggarakan oleh Institut DIAN/ Interfidei di Yogyakarta tanggal 8-10 Agustus 2008.

Pada saat yang sama keberagaman lebih ditekankan pada standarisasi (pembakuan) positifistik dalam bentuk pembatasan boleh dan tidak boleh, halal dan haram. Akibatnya, praktik keberagaman dan perhambaan manusia kepada yang diyakini sebagai Tuhan berubah menjadi sebuah praktik politik kekuasaan bukan etika dan empati kemanusiaan.

Demokratisasi semestinya paralel dengan promosi pluralisme. Sayang demokrasi justru sering berubah menjadi anti pluralisme saat dimasuki virus ideologisasi agama. Perlu disadari bahwa Tuhan pun menyediakan ruang dialog kepada setan yang jelas ingkar dan menentang kehendak-Nya. Di sini pula pola dialog dikembangkan sebagai model komunikasi selain penyadaran sebagai dasar bagi pengembangan pembelajaran bukan sebagai indoktrinasi.

Walaupun sudah jauh lebih terbuka dan toleran, namun demikian perkembangan kehidupan keagamaan kini nampak cenderung lebih keras menempatkan berbagai pihak berhadapan secara terbuka. Gejala itu antara lain berkat demokrasi, teknologi informasi dan transportasi. Kuncinya terletak pada kesediaan membuka dan melakukan kritik diri tanpa mengurangi keagungan wahyu dan Tuhan yang diyakininya.

Membayangkan negara tidak mengurus soal-soal privat seperti keagamaan, mungkin mustahil, apalagi sedang marak euforia pemakaian keagamaan sebagai jualan politik. Di

sini, agama lebih dipahami sebagai legal-religi sebagai *mainstream* yang ruhnya adalah kekuasaan. Jika di masa lalu negara memainkan peran sentral melakukan regulasi, kini pemerintah sebagai representasi regulasi karena berbasis partai politik yang menjadikan nilai-nilai agama sebagai ideologi berseberangan dengan kemanusiaan.

Selain itu, atas nama peraturan perundangan berbagai organisasi kemasyarakatan memaksakan kepada pihak lain untuk mengikuti tafsirnya, kadang disertai kekerasan. Sayangnya organisasi *mainstream* malu-malu atau membiarkan hal itu terjadi, karena pertimbangan-pertimbangan politik elite organisasi bersangkutan. Jadilah pluralisme anak haram di tengah mereka yang sangat yakin menghuni surga.

Pluralisme di masa depan akan lebih banyak ditentukan oleh berkembangnya sikap kritis terhadap keyakinan keagamaan sebagai aktualisasi keberimanannya terus menerus dan berkesinambungan. Karena itu diperlukan daur ulang penafsiran sebagai cara selalu menghadirkan Tuhan dalam praktik kehidupan.

Berbagai kelompok masyarakat sepakat tentang kebebasan beragama di Indonesia. Demikian pula atas berbagai ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengatur kebebasan beragama. Persoalannya, bagaimana ketentuan dan aturan itu dipahami dan ditafsirkan. Dari beda penafsiran dan pemahaman ini pula muncul berbagai persoalan bahkan konflik antara

berbagai kelompok masyarakat tentang kebebasan dan pluralisme dalam kehidupan beragama.

Pada saat terjadi perbedaan pemahaman dan penafsiran terhadap kebebasan dan pluralisme dalam kehidupan beragama inilah Komnas HAM hadir. Lebih-lebih ketika satu pihak merasa diperlakukan tidak adil dan diskriminatif. Lembaga Komnas HAM tidak memasuki wilayah benar atau salah, tetapi bagaimana setiap pihak bersedia dan bisa menghormati pihak lain yang berbeda keyakinan dan penafsiran atau pemahaman atas suatu ajaran agama.

Seringkali Komnas HAM menghadapi persoalan saat suatu pandangan *mainstream* secara tidak langsung "memaksakan" pendapatnya. Argumen yang sering muncul ialah bahwa suatu pandangan tidak *mainstream* harus tahu diri dan mengambil tempat yang tepat sesuai posisi sosialnya. Kebebasan dan pluralisme beragama lebih berkait dengan persoalan politik daripada epistemologi tentang benar atau salah.

Sementara itu, demokrasi seringkali dijadikan alat pembenar tafsir kaum mayoritas atas apa yang dipandang benar dan salah, sehingga benar-salah dan baik-buruk ditentukan oleh kesepakatan-kesepakatan politik yang berada di tangan kelompok mayoritas. Keadilan kemudian diartikan sebagai perbedaan hak mayoritas dan minoritas bukan perlakuan yang sama di depan hukum tanpa diskriminasi. Kita menjadi khawatir kebebasan beragama dan

berkeyakinan ditentukan berdasarkan jumlah pengikut di mana kebebasan bagi minoritas ditentukan oleh kehendak atau tafsir mayoritas.

Ada baiknya disadari bahwa agama bukanlah bagi kepentingan Tuhan tapi bagi kepentingan ciptaannya yaitu manusia dan alam yang beraneka ragam (plural). Tuhan mewahyukan agama dengan maksud agar manusia bisa hidup damai dan sejahtera di dunia. Penekanan aspek kemanusiaan penting selain kesadaran sejarah mengenai fakta-fakta pluralitas keberagamaan sepanjang sejarah peradaban.

Jumlah manusia terus bertambah jauh lebih cepat dari ketersediaan sumber daya alam berbeda dengan saat agama-agama diturunkan Tuhan. Yahudi, Kristen, Islam lahir di masa sejarah peradaban dengan populasi manusia tidak sampai 1 miliar. Banyak daerah tak berpenghuni, kebutuhan hidup relatif lebih mudah dipenuhi dengan teknologi sederhana. Pada masa inilah ajaran agama-agama mulai disusun elite pemeluk agama yang bersangkutan berdasar wahyu sesuai keyakinan masing-masing.

Kini jumlah manusia sudah mencapai lebih 7 miliar dengan wilayah yang luas dan mobilitas hampir meliputi seluruh bumi, bahkan mulai menjelajah angkasa. Pemenuhan kebutuhan hidup memerlukan teknologi lebih canggih dan kompleks. Di saat seperti ini perjumpaan antar kelompok manusia berbeda agama atau paham keagamaan sering dan mesti berlangsung. Tidak jarang

konflik disertai kekerasan terjadi yang sebagian akibat tafsir-tafsir keagamaan masa lalu yang bersifat tunggal dan hitam-putih atau legalistik.

Karena itu diperlukan kesediaan elite agama untuk lebih memperhatikan misi dan dakwah kemanusiaan sebagai inti ajaran tiap agama. Pada akhirnya semua pembicaraan tentang agama adalah apa yang kita maksud (tafsir seseorang) atas sumber ajaran agama atau wahyu itu sendiri. Penekanan kemanusiaan bukanlah menempatkan manusia lebih hebat dari Tuhan dengan agama-Nya melainkan mendudukkan posisi yang benar kapan agama itu hadir dan saat mana manusia mengambil peran.

Posisi Komnas HAM (Penutup)

Kiranya penting dibaca kembali beberapa ketentuan perundangan yang berkaitan dengan pluralisme dan kebebasan beragama. Dalam UUD-1945 pasal 29 ayat 2: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."

Selanjutnya dalam pasal 28 G ayat 1: "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi." Ayat 2: "Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan

derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.”

Pasal 28 I ayat 1: “Hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.” Ayat 2: Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”

UU No. 39/ 1999 Tentang HAM pasal 1 menjelaskan apa yang dimaksud dengan HAM: “Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan: 1. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat 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.”

Peran dan fungsi Komnas HAM bisa dibaca pada beberapa pasal berikut. Pasal 75: “Komnas HAM bertujuan: a. mengembangkan 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; dan b. meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya, dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.”

Pasal 22 ayat 1: “Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Ayat 2: “Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.”

Sesuai tugas dan fungsinya, Komnas HAM tidak memasuki wilayah benar-salah suatu penafsiran sumber ajaran agama atau keyakinan keagamaan. Komnas HAM lebih bekerja melaporkan hasil pencarian fakta dan kajian atau mengeluarkan rekomendasi agar setiap pihak yang berbeda penafsiran tidak melakukan tindakan yang bisa membuat pihak lain yang berbeda itu merasa terancam, merasa tertindas.

Walaupun demikian, Komnas HAM tidak berwenang mengeksekusi kesimpulan atau rekomendasi bahwa seseorang atau sekelompok, aparat (pejabat) atau institusi pemerintahan diduga telah melakukan pelanggaran HAM. Eksekutornya lembaga terkait atau lembaga pengadilan ad hoc yang dibentuk untuk maksud mengeksekusi atau mengadili kesimpulan awal dan rekomendasi tersebut.

Pada periode sebelumnya pembagian kerja komisioner terbagi

berdasar kategori HAM dan kelompok masyarakat, sehingga seorang komisioner terlibat dalam semua fungsi. Saat ini pembagian kerja dilakukan berdasar fungsi yaitu: pengkajian & penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi. Komisioner di subkomisi pemantauan yang bertanggungjawab menyelidiki kasus-kasus termasuk yang berkaitan dengan pluralisme dan kebebasan beragama (Buku Kerja Komnas HAM 2007-2012).

DAFTAR PUSTAKA

Baderin, Mashood A., 2007, *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia & Hukum Islam*, Komnas HAM, Jakarta.

Institute, Maarif, 2008, *Pendidikan Al-Islam dan Kemuhammadiyah Berwawasan HAM*, Ma'arif Instutie, Jakarta.

Mulia, Siti Musdah 2008, *Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Era Reformasi*, Lokakarya Nasional VII HAM 10 Tahun Reformasi Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Jakarta.

Mulkhan, Abdul Munir, 2008, *Debat Tafsir Kebebasan Beragama*, Panitia Konferensi dan Lokakarya Jaringan Antariman Se-Indonesia dengan tema "Masa Depan Pluralisme Agama dan Keyakinan di Indonesia" dan Sub-tema "Harapan untuk Keadilan, Perdamaian dan Ketuhan Ciptaan" untuk topik *Peran Lembaga Komnas HAM dalam Dinamika Pluralisme Agama dan Keyakinan di Indonesia* dalam Sesi "Demokrasi dan Pluralisme Agama dan Keyakinan dalam Negara Indonesia" diselenggarakan Institut DIAN/ Interfidei di Yogyakarta tanggal 8-10 Agustus 2008.

Mulkhan, Abdul Munir, 2007, *Etika dan Teologi Kemanusiaan dalam Islam*, 2007, Panitia Diskusi Publik "Humanity in the Context Christian-Muslim

Perspectives on Religious Freedom" 8 Desember 2007 di Univ Prof Hamka Jakarta oleh The Centre for Dialogue and Cooperation among Civilisations (CDCC) bekerjasama British Embassy dan Uhamka.

Mulkhan, Abdul Munir, 2007, *Kemanusiaan Agama-Agama*, Panitia *Religious Summit Tolerance Between Religions; A Blessing for all Creation*, under the Patronage of President Abdurrahman Wahid Sponsored by The Wahid Intitute, LibForAll Foundation and the Museum of Tolerance di Ritz-Carlton Hotel, Jimbaran Bali 12 Juni 2007.

Mulkhan, Abdul Munir, 2008, *Jebakan Demokrasi*, Panitia Konferensi dan Lokakarya Jaringan Antariman Se-Indonesia dengan tema "Masa Depan Pluralisme Agama dan Keyakinan di Indonesia" dan Sub-tema "Harapan untuk Keadilan, Perdamaian dan Ketuhan Ciptaan" untuk topik *Peran Lembaga Komnas HAM dalam Dinamika Pluralisme Agama dan Keyakinan di Indonesia* dalam Sesi "Demokrasi dan Pluralisme Agama dan Keyakinan dalam Negara Indonesia" Diselenggarakan oleh Institut DIAN/ Interfidei di Yogyakarta tanggal 8-10 Agustus 2008.

Mulkhan, Abdul Munir *Jejak Pembaruan Sosial-Keagamaan Kiai Dahlan: Kado Satu Abad Muhammadiyah*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010).

Zarkasyi, Hamim Fahmy 2008, *Hak Dan Kebebasan Beragama (Dalam Perspektif Islam, DUHAM dan KeIndonesiaan)*, Lokakarya Nasional VII HAM 10 Tahun Reformasi Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Jakarta.

RIWAYAT HIDUP ABDUL MUNIR MULKHAN

Nama : Abdul Munir Mulkhan
Lahir : Wuluhan, Jember, 13 Nopember 1946
Alamat Rumah : Kompleks Rumah Dinas Dep. Agama No. 510, Tinalan,
Kotagede, Yogyakarta – 55172, Tlp. 378442
Alamat Kantor : (1) Fak Tarbiyah & Keguruan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Jl. Laksda Adisucipto Yogyakarta.
(2) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Jl. Latuharhary Nomor 4 B Menteng Jakarta Pusat – 10310
Alamat Email : munir@ygy.centrin.net.id
munir@komnasham.go.id

Pendidikan:

1953-1959 : SR Negeri, Wuluhan, Jember
1959-1962 : SMP Pancasila, Wuluhan, Jember
1959-1963 : PGAP Muhammadiyah, Wuluhan, Jember
1963-1965 : PGAAN Malang
1967-1968 : Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Ampel Cabang Jember
1971-1974 : Fakultas Tarbiyah IAIN Raden Intan Cabang Metro
1974-1975 : Fakultas Hukum Universitas Negeri Lampung
1979-1980 : Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
1979-1982 : Fakultas Filsafat UGM
1986-1988 : S-2 Sosiologi UGM
1995-1999 : S-3 Sosiologi UGM
2000-2001 : Program Post Doktoral pada McGill University, Montreal,
Canada
2006-2007 : Research Fellow pada Nanyang Technological
University of Singapore

Pekerjaan:

- 1965-1966 : Guru Madrasah Ibtidaiyah Muhammadiyah (MIM) Ampel, Jember
- 1966-1967 : Guru PGAP Muhammadiyah Kalirejo, Lampung Tengah
- 1967-1968 : Guru Agama Negeri SD Muhammadiyah Gumelar, Jember
Guru Agama Negeri Madrasah Ibtidaiyah Sti'biyah, (MIS) Gugut, Jember
Guru Agama Negeri SD Negeri Wirolegi, Jember
- 1968-1971 : Guru Agama Negeri Madrasah Ibtidaiyah Muhammadiyah (MIM) Hadimulyo, Metro, Lampung Tengah
- 1970-1971 : Wk Kepala Sekolah SMP Muhammadiyah Hadimulyo, Metro, Lampung.
- 1971-1973 : Guru Negeri PGA YPI Metro, Lampung Tengah
- 1973-1974 : Pegawai pada Kantor Depag Kab Lampung Tengah
- 1974-1976 : Kasubsi Doktik Seksi Urusan Agama Islam Depag Kab Lampung Tengah
- 1976-1978 : Kepala Urusan Umum Kantor Depag Kab Lampung Tengah
- 1978-1979 : Kepala KUA Kecamatan Sekampung Kab Lampung Tengah
- 1978-1984 : Pegawai pada Kanwil Depag Provinsi DIY
- 1984-1985 : Pegawai Humas Kanwil Depag Provinsi DIY
- 1985-1987 : Kasi Kemasjidan Bidang Urais Kanwil Depag Provinsi DIY
- 1987-1991 : Kasi Publikasi Dakwah & Tamadun Penais Kanwil Depag Prov DIY
- 1991- kini : Dosen Fakultas Tarbiyah & Keguruan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
- 2005-2012 : Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI.

PEMBERIAN JAMINAN SOSIAL DALAM HAK ASASI MANUSIA

Oleh: Stanley Adi Prasetyo

Abstrak

Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh negara guna menjamin warganegaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak, sebagaimana dalam DUHAM 1948 dan Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952. Jaminan sosial merupakan sebuah upaya untuk menciptakan sebuah kesejahteraan sosial antara lain dengan memberikan perlindungan sosial. Perlindungan sosial sendiri meliputi upaya untuk mengatasi dan memberantas kemiskinan, pemberian bantuan dan perlindungan kepada kelompok lanjut usia, mereka yang mengalami kecacatan, kelompok pengangguran, keluarga dan anak-anak, dan lain-lain.

Semestinya iuran itu dibayar atau ditanggung oleh pemerintah, karena memang sudah menjadi kewajiban negara. Hasil kekayaan negara seharusnya digunakan untuk menyejahterakan rakyat Indonesia.

PEMBERIAN JAMINAN SOSIAL DALAM HAK ASASI MANUSIA

Pengantar

Kesalahpahaman mengenai hak ekonomi, sosial, dan budaya adalah salah satu sebab pokok adanya pelanggaran hak ekonomi, sosial, dan budaya. Hak-hak ini dianggap hanya dapat dilakukan melalui kebijakan pembangunan (tidak mempunyai efek langsung). Pemikiran ini dilandasi anggapan bahwa realisasi hak-hak tersebut memerlukan waktu dan dilakukan secara bertahap.¹

Ada juga argumentasi bahwa hak ekonomi, sosial, dan budaya hanya berlaku dalam sistem politik tertentu atau di negara-negara kaya saja. Pemikiran ini tidak seluruhnya benar, karena beberapa alasan. Antara lain,

cara pemenuhan tidak mengubah legalitas dari hak ekonomi, sosial, dan budaya sebagai hak asasi. Kalau memang pemenuhannya harus dilakukan secara bertahap tidak berarti hak ekonomi, sosial, dan budaya bukan hak asasi manusia.

Hak ekonomi, sosial, dan budaya sesungguhnya merupakan hak-hak positif yang membutuhkan campur tangan negara. Hal demikian oleh sebagian orang dianggap sebagai dasar untuk tidak memperlakukan hak sosial ekonomi sebagai hak asasi. Bagi kelompok yang memiliki pemahaman seperti ini, hak asasi hanyalah hak sipil dan politik yang mensyaratkan negara untuk melakukan campur tangan tersebut. Akan tetapi dikotomis ini sangat menyesatkan, karena realisasi dari hak sipil dan politik maupun hak ekonomi,

¹ Lihat Pasal 2 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, UNGA Res. 2200 A (XXI), 16 Des. 1966.

sosial, dan budaya memerlukan tindakan aktif negara.²

Alasan lain adalah realisasi hak ekonomi, sosial, dan budaya tidak tergantung pada ketersediaan sumber-sumber daya melainkan pada kesamaan akses terhadap sumber-sumber tersebut.³ Oleh karena itu, pemerintah negara kaya sekalipun dapat dianggap melanggar hak asasi seseorang jika mencegah akses yang sama terhadap sumber-sumber daya. Sebaliknya pemerintah-pemerintah dari berbagai negara miskin, yang memiliki sumber daya yang terbatas, juga dapat memenuhi hak tersebut misalnya melalui perangkat perundang-undangan. Kekurangan sumber daya tidak dapat menjadi alasan bagi negara untuk menghilangkan hak asasi seseorang. Sekalipun memerlukan waktu, negara mempunyai kewajiban untuk menunjukkan bahwa telah melakukan langkah-langkah konkrit untuk mencapai pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya.

Hal lain adalah ada banyak aspek dari hak atas tempat tinggal layak, kesehatan, dan pangan dapat dipenuhi

secara langsung oleh negara sekalipun dengan sumber daya yang terbatas. Hal ini berarti pemenuhan secara bertahap dan progresif tidak serta merta menghapus realisasi secara langsung hak tersebut.⁴ Lihat saja di pinggir Kali Code, Yogyakarta. Tiadanya penggusuran justru memberdaya masyarakat setempat untuk membangun pemukimannya sendiri. Contoh-contoh lain yang telah diterima secara universal bahwa hak ini dapat segera dinikmati atau memiliki efek kesegeraan adalah larangan melakukan diskriminasi, hak atas kondisi kerja yang adil,⁵ hak mendirikan serikat buruh,⁶ hak anak untuk bebas dari eksploitasi ekonomi dan sosial,⁷ dan hak untuk tidak digusur secara paksa.⁸ Kebijakan pengembalian tanah-tanah rakyat yang selama ini dirampas atas nama 'pembangunan' adalah contoh lain yang dapat dilakukan untuk memenuhi hak ekonomi dan sosial petani.

Berbeda dengan 'kebutuhan', yang bersifat kontekstual dan subyektif, hak asasi mensyaratkan adanya pihak yang bertanggung jawab. Oleh karena itu, jika negara gagal melakukan kewajibannya memenuhi hak ekonomi, sosial, dan budaya maka setiap orang yang tersingkir mempunyai dasar untuk melakukan perlawanan.⁹

2 Sebagai contoh, realisasi hak untuk mendapat persidangan yang adil mengharuskan negara menyediakan hakim, ruang pengadilan, dan penjara yang layak. Demikian juga dengan pemilihan umum yang bebas dan adil. Untuk pelaksanaan Pemilu 2004, pemerintah telah mengalokasikan dana tidak kurang dari Rp. 3,023 triliun. Satu triliun di antaranya dianggarkan untuk biaya pencetakan dan distribusi kartu suara. Lihat <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0303/22/nasional/201415>.

3 Pandangan ini antara lain diungkapkan oleh International Commission of Jurists di dalam "Justiciability of Economic, Sosial and Cultural Rights" 55 ICJ Review, Dec. 1995, hal. 207.

4 Pandangan dari Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya lihat Komentar Umum No. 3 [UN Doc.e/1991/23].

5 Pasal 7 [a] Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

6 Pasal 8, *ibid.*

7 Pasal 10 [3], *ibid.*

8 Pasal 11, *ibid.*

9 Acapkali sengaja dibuat perbedaan antara jaminan sosial dengan kesejahteraan sosial untuk membuat pemisahan antara jaminan sosial yang diperoleh

Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya

Pada 30 September 2005 Indonesia meratifikasi dua perjanjian internasional tentang hak-hak manusia, yaitu Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Sosial and Cultural Rights* – ICESCR) dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights* – ICCPR).

Pada 28 Oktober 2005, pemerintah Indonesia mengesahkan ICESCR menjadi UU No. 11/2005 dan ICCPR menjadi UU No. 12/2005. Ratifikasi ini menimbulkan konsekuensi terhadap pelaksanaan hak-hak manusia, karena negara Indonesia telah mengikat diri secara hukum. Antara lain pemerintah telah melakukan kewajiban untuk mengadopsi perjanjian yang telah diratifikasi ini ke dalam perundang-undangan, baik yang dirancang maupun yang telah diberlakukan sebagai UU. Yang lain adalah pemerintah memiliki kewajiban mengikat untuk mengambil berbagai langkah dan kebijakan dalam melaksanakan kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*)

pekerja dan keluarga mereka, dan individu atau kelompok manapun yang menerima bantuan berbasis kebutuhan dari dana umum, dikumpulkan melalui perolehan pajak. Lihat Martin Scheinin, "Hak Atas Jaminan Sosial" dalam Asbjorn Eide, Catarina Krause, dan Allan Rosas (ed), *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law bekerja sama dengan Departemen Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 225 -235.

hak-hak manusia. Kewajiban ini juga diikuti dengan kewajiban pemerintah yang lain, yaitu untuk membuat laporan yang bertalian dengan penyesuaian hukum, langkah, kebijakan dan tindakan yang dilakukan.

Setelah ratifikasi ICESCR, pemerintah Indonesia memiliki kewajiban yang mengikat secara hukum untuk melakukan beberapa hal. Antara lain negara, dalam hal ini pemerintah, harus segera melakukan reformasi hukum dengan menerjemahkan prinsip dan ketentuan yang terkandung dalam ICESCR ke dalam hukum nasional. Pemerintah juga harus segera melakukan harmonisasi hukum nasional dengan menggunakan kerangka ICESCR. Semua peraturan perundang-undangan yang tak sesuai dengan ICESCR harus dicabut dan direvisi. Begitu juga dengan RUU yang telah dibahas dan disiapkan hingga proses ratifikasi.

Selain itu pemerintah harus melakukan sosialisasi ICESCR yang telah diratifikasi, sehingga banyak orang akan mengetahui apa saja hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang seharusnya dinikmati warganegara.

Dengan telah diratifikasinya ICESCR, pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk membuat laporan mengenai upaya dan capaian pelaksanaan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang harus disampaikan pada Komite di PBB.

Obligasi negara dalam Pasal 2 ayat (2) Kovenan adalah menjamin hak-hak dalam Kovenan Hak Ekosob

Tabel 1: Hak-hak yang Dijamin dan Dilindungi UU No. 11/2005

No	Pasal	Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya
1	Pasal 6	Hak atas pekerjaan
2	Pasal 7	Hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan
3	Pasal 8	Hak untuk membentuk dan ikut serikat buruh
4	Pasal 9	Hak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial
5	Pasal 10	Hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda
6	Pasal 11	Hak atas standar kehidupan yang memadai
7	Pasal 12	Hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai
8	Pasal 13	Hak atas pendidikan
9	Pasal 14	Hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya

dilaksanakan tanpa diskriminasi apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lainnya, asal-usul kebangsaan atau status sosial, kekayaan atau lainnya. Obligasi Negara dalam konteks ini adalah pernyataan “komitmen” dan “kemauan baik”, yang tidak mengenal “setengah komitmen” atau “komitmen setengah-setengah” melainkan “komitmen penuh” untuk menjamin prinsip non-diskriminasi, termasuk memastikan persamaan laki-laki dan perempuan menikmati semua hak-hak ekosob yang dijamin dalam Pasal 3 Kovenan.

Obligasi Negara Berdasarkan Ketentuan Kovenan Hak Ekosob

Dengan pengikatan Indonesia sebagai Negara Pihak Kovenan Hak

Ekosob, maka penafsiran pasal-pasal dalam Kovenan, maka penafsiran tentang isi kovenan ini tidak dapat “*secara sewenang-wenang*” diklaim oleh lembaga-lembaga negara, termasuk DPR dan pemerintah, namun mesti merujuk pada naskah asli dan sumber-sumber yang diakui, seperti penjelasan yang diadopsi Komite Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya (Komite Hak Ekosob) yang dibentuk berdasarkan ketentuan Kovenan. Dalam konteks ini, UU No. 11/2005, penjelasan Pasal 1 ayat (2) dinyatakan, jika terdapat perbedaan penafsiran terhadap terjemahannya dalam bahasa Indonesia, naskah yang berlaku adalah naskah asli dalam bahasa Inggris serta pernyataan (*declaration*) terhadap Pasal 1 Kovenan Hak Ekosob.

Jika di dalam, Kovenan Hak Ekosob disusun, tidak lain untuk perlindungan

dan pemenuhan hak, agar setiap orang dan kelompok masyarakat dapat menikmati semua katalog hak ekosob, setinggi-tingginya dan semaksimal mungkin, yang bisa dicapai manusia. Untuk itulah kerangka kerja negara disusun untuk keperluan meningkatkan penikmatan hak-hak ekosob semua orang, bukan sebaliknya malah negara berkontribusi terhadap penurunan (degradasi) penikmatan hak ekosob warganegaranya.

Untuk tujuan tersebut, disiplin hukum internasional hak asasi manusia mengenakan "*minimum core obligation*" atau obligasi pokok yang paling minimum yang harus dipatuhi dan diimplementasikan negara. Karenanya, apakah terjadi pelanggaran obligasi negara atau tidak, akan dieksaminasi dan diperiksa apakah negara yang bersangkutan telah melakukan segala upaya menggunakan segala sumber daya untuk melakukan obligasi pokoknya dalam pemenuhan hak ekosob.

Atas jasa *International Law Commission*, disiplin hukum hak asasi manusia mengenal dua bentuk obligasi negara yang pokok berdasarkan Kovenan Hak Ekosob: *obligations of conduct* dan *obligation of result*.

Obligation of conduct, merupakan obligasi atau kewajiban negara untuk melakukan sesuatu, semua upaya dan segala tindakan untuk menerima, mempromosikan (*to promote*), menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*)

– memfasilitasi (*to facilitate*) dan menyediakan (*to provide*) – penikmatan hak-hak ekosob.

Obligasi Negara Menurut Pasal 2 ayat (1) Kovenan Hak Ekosob

Pasal 2 ayat (1) Kovenan Hak Ekosob menyatakan: "*Setiap Negara Peserta Kovenan ini berupaya untuk mengambil langkah-langkah, secara sendiri maupun melalui bantuan dan kerja sama internasional, khususnya dalam bidang ekonomi dan teknis, sejauh dimungkinkan oleh sumberdaya yang tersedia, yang mengarah pada pencapaian secara bertahap demi realisasi sepenuhnya dari hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini dengan semua cara yang tepat, termasuk pada khususnya dengan mengadopsi langkah-langkah legislatif*".

Menurut Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Komite Hak Ekosob), Pasal 2 tersebut mengandung kepentingan khusus untuk mencapai pemahaman seutuhnya atas Kovenan dan harus dilihat dalam hubungannya yang dinamis dengan semua ketentuan Kovenan lainnya. Pasal 2 ini menjelaskan sifat dari kewajiban yang umum ditempuh oleh Negara Peserta Kovenan.

Selain itu, penting untuk memahami arti dari istilah-istilah yang digunakan dalam Pasal 2 Kovenan untuk memahami bagaimana implementasi kewajiban negara seharusnya dijalankan. Istilah-istilah seperti: berupaya meng-

ambil langkah-langkah (*undertakes to take steps*), sejauh dimungkinkan oleh sumberdaya yang tersedia (*to the maximum available resources*), pencapaian secara bertahap demi realisasi sepenuhnya (*achieving progressively the full realization*), dan dengan semua cara yang tepat, termasuk pada khususnya dengan mengadopsi langkah-langkah legislatif (*by all appropriate means including particularly adoption of legislative measures*)' adalah bersifat unik dan tidak terdapat, atau tidak digunakan dalam obligasi yang dimuat dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (Kovenan Hak Sipil).

Penggunaan istilah "Setiap Negara Peserta... berupaya mengambil langkah-langkah" sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 (1) Kovenan Hak Ekosob, memang biasanya ditafsirkan dengan kandungan arti implementasi Kovenan secara bertahap. Namun demikian, Komite Hak Ekosob melalui *Komentar No. 3* telah menjelaskan bahwa, "...walaupun realisasi sepenuhnya atas hak-hak yang relevan bisa dicapai secara bertahap, namun langkah-langkah ke arah itu harus diambil dalam waktu yang tidak lama setelah Kovenan berlaku bagi Negara Peserta bersangkutan."

Langkah-langkah tersebut haruslah dilakukan secara terencana, konkrit dan diarahkan kepada sasaran-sasaran yang dirumuskan se jelas mungkin dalam rangka memenuhi kewajiban-kewajiban Kovenan. Komite Hak Ekosob

mengakui bahwa negaralah yang harus memutuskan langkah-langkah yang tepat dan hal tersebut bergantung pada hak yang hendak diimplementasikan.

Selanjutnya Komite menegaskan bahwa, laporan Negara Peserta harus menyebutkan tidak hanya langkah-langkah yang telah ditempuh namun juga alasan mengapa langkah-langkah tersebut dianggap sebagai paling tepat berikut situasinya. Interpretasi Komite terhadap istilah '*all appropriate measures*' jelas berkaitan baik dengan kewajiban melakukan (*obligations of conduct*) maupun kewajiban hasil (*obligation of result*).

Sementara itu berkait istilah 'mengadopsi langkah-langkah legislatif' (*adoption of legislative measures*) Komite memberi peringatan bahwa keberadaan hukum jelas penting tetapi hal tersebut belumlah cukup membuktikan Negara Peserta telah menjalankan kewajibannya sesuai Kovenan. Berdasarkan pengalaman Komite ketika membahas laporan Kanada menyatakan, jika laporan difokuskan secara sempit pada aspek-aspek legal semata, maka kecurigaan biasanya akan muncul berkenaan dengan adanya kesenjangan antara peraturan perundang-undangan dengan praktik.

Dalam kenyataan, pembelajaran dan ekspresi dari banyak Negara Peserta dalam mengimplementasikan kewajibannya telah mendorong pentingnya aplikasi pendekatan berbasis hak dalam "pembangunan". Suatu

kebijakan ekonomi atau pembangunan memang untuk mencapai kesejahteraan warganegaranya, tetapi mereka tidak dapat dibuat menunggu pemenuhan hak-hak asasinya sampai klaim “pertumbuhan ekonomi” memungkinkan hal itu.

Kini ratifikasi Kovenan Hak Ekosob memberi pemahaman mendasar bahwa peningkatan ekonomi haruslah secara nyata didasarkan pada penghormatan dan realisasi hak asasi manusia. Pada titik ini, Komite sekali lagi memberi peringatan bahwa klausul realisasi secara progresif sepatutnya juga dicerminkan pada pelaksanaan kewajiban yang menjamin agar tidak terjadi perkembangan regresif atau kemunduran.

Jika hal itu pun terpaksa dilakukan dan terjadi, maka harus dijalankan dengan pertimbangan yang sangat hati-hati, dibutuhkan justifikasi penuh dengan mengacu pada inti hak yang ditentukan dalam Kovenan dan dalam konteks pemanfaatan sejauh mungkin atas sumberdaya yang ada. Komite mengakui pentingnya sumberdaya bagi pemenuhan hak-hak ini, tetapi tidak menganggap bahwa ketersediaan sumberdaya sebagai alasan untuk lepasan kewajibannya.

Dalam kasus semacam ini, Komite menyatakan bahwa, dalam kasus di mana sejumlah cukup signifikan rakyat hidup dalam kemiskinan dan kelaparan, maka negara harus membuktikan bahwa kegagalannya memenuhi hak-hak orang-orang ini memang

di luar kendali. Dalam hal inilah konteks gagasan *kewajiban minimum (minimum core obligation)* yang dikembangkan oleh Komite. Komite melihat bahwa setiap Negara Peserta mempunyai kewajiban minimum untuk memenuhi tingkat pemenuhan yang minimum dari setiap hak yang terdapat dalam Kovenan. *Komentar Umum No. 3* memberi ilustrasi yang sangat jelas untuk hal ini. Sebagai contoh, jika terdapat penduduk secara massal, menderita kelaparan, tidak memiliki akses terhadap pelayanan kesehatan, tak mempunyai tempat bernaung dan perumahan, atau tidak menikmati pendidikan dasar, maka dapat dinyatakan negara gagal menjalankan obligasinya berdasarkan Kovenan.

Lebih jauh Komite menjelaskan bahwa sekalipun didapati kenyataan tidak cukupnya sumberdaya yang ada, kewajiban negara tetap dijalankan untuk menjamin pemenuhan hak yang seluas-luasnya dalam kondisi yang sangat terbatas itu. Bahkan, pada saat terjadi keterbatasan sumberdaya yang akut, anggota masyarakat yang rentan dapat dan memang harus mendapatkan perlindungan dengan diadopsinya program-program yang dirancang relatif murah.

Pasal 2 ayat (1) Kovenan, juga menegaskan tentang perlunya *kerja sama dan bantuan internasional* berkait dengan upaya realisasi hak. Pada kenyataannya memang Negara Peserta mengalami kesulitan dalam melaksanakan kewajiban untuk

melindungi dan memenuhi hak secara penuh. Dibutuhkan keterlibatan pihak ketiga, yang biasanya menunjuk pada keterlibatan lembaga atau badan pembangunan multilateral dan keuangan internasional, untuk mendukung bantuan teknis dan pinjaman dana.

Problemnya, pada banyak negara, bahwa pada akhirnya mereka menjadi sangat tergantung pada aliran dana luar negeri, terjebak pada hutang luar negeri yang sangat besar, dan sementara itu sebagian besar penduduknya tetap dan jatuh miskin. Kesulitan utama dari persoalan ini adalah operasional dari lembaga atau badan pembangunan multilateral dan keuangan internasional itu lepas dari kerangka kerja hak asasi manusia, dan negara pengutang tidak berdaya karena situasi ketergantungan dan keterjebakan hutang yang dialaminya.

Pada suatu titik momentum ketika kelaparan dan kemiskinan menjadi musuh nomor satu dari semua negara di dunia ini, kerja sama pembangunan internasional ditandai oleh berbagai perubahan cara pandang dan kebijakan yang merujuk pada pemahaman bahwa realisasi hak asasi manusia merupakan kunci untuk lepas dari situasi ini. Tetapi terpisahnya logika globalisasi ekonomi dengan kerangka kerja hak asasi manusia menjadikan harapan akan membaiknya situasi derita dunia menjadi pupus kembali.

Komite menegaskan bahwa Negara Peserta yang penduduknya dalam

jumlah yang signifikan mengalami kekurangan bahan pangan, kekurangan pelayanan kesehatan dasar, tiada akses terhadap pemukiman dan perumahan yang layak, atau tiada akses terhadap pendidikan dasar merupakan petunjuk awal bagi kegagalan negara untuk memenuhi kewajiban sebagaimana diatur Kovenan. Pemahaman ini didasarkan pada keberadaan gagasan kewajiban minimum (*minimum core obligation*) yang dikembangkan oleh Komite. Konsep *kewajiban minimum* diajukan oleh Komite untuk menyangkal alasan tidak adanya sumberdaya sebagai faktor yang mencegah pemenuhan kewajiban. Komite menegaskan bahwa negara mempunyai kewajiban minimum guna memenuhi realisasi setiap hak yang terdapat dalam Kovenan pada tingkat yang minimum.

Kegagalan untuk memenuhi kewajiban minimum dapat disebut sebagai pelanggaran terhadap hak yang termuat dalam Kovenan Hak Ekosob. Dalam perkembangannya, penguatan konsep pelanggaran Hak Ekosob terus dilakukan oleh banyak ahli hukum hak asasi manusia internasional yang kemudian dituangkan dan dikenal sebagai Prinsip-Prinsip Limburg (*the Limburg Principles*). Prinsip-prinsip ini memberikan kerangka dasar bagi pengembangan lebih lanjut atas berbagai asumsi dan konsep pelanggaran Hak Ekosob.

Tapi yang penting dipahami di sini adalah bahwa kegagalan Negara Peserta untuk memenuhi kewajiban

yang terkandung dalam Kovenan jelas merupakan pelanggaran terhadap Kovenan. Pelanggaran terhadap Kovenan tersebut, dapat dimaknai, dalam situasi dan kondisi di mana negara Peserta:

- gagal mengambil langkah-langkah seperti yang disyaratkan dalam Kovenan;
- gagal menyingkirkan segera atas berbagai hambatan yang menghalangi realisasi hak secara penuh;
- gagal untuk mengimplementasikan hak yang perlu segera direalisasikan;
- menerapkan pembatasan atas hak yang diakui dalam Kovenan dengan alasan-alasan yang tidak sesuai seperti yang disyaratkan Kovenan;
- sengaja menghambat atau menghalangi realisasi bertahap atas hak-

hak yang diakui dalam Kovenan;

- gagal menyampaikan laporan sebagai ditentukan dalam Kovenan.

Jaminan Sosial Sebagai HAM

Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh negara guna menjamin warganegaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak, sebagaimana dalam DUHAM 1948 dan Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952. Jaminan sosial merupakan sebuah upaya untuk menciptakan sebuah kesejahteraan sosial antara lain dengan memberikan perlindungan sosial. Perlindungan sosial sendiri meliputi upaya untuk mengatasi dan memberantas kemiskinan, pemberian bantuan dan perlindungan kepada

Tabel 2. Kewajiban Yang Harus Dipenuhi Negara

DIMENSI-DIMENSI HAK ASASI MANUSIA			
	I PENGHORMATAN (<i>tidak ada gangguan dalam pelaksanaan hak</i>)	II PERLINDUNGAN (<i>mencegah pelanggaran oleh pihak ketiga</i>)	III PEMENUHAN (<i>penyediaan sumberdaya dan hasil-hasil kebijakan</i>)
Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya	Pemerintah berkewajiban membuat UU untuk melindungi dan menjamin hak setiap warganegara agar tak mengalami diskriminasi etnis, ras, jender atau bahasa dalam bidang kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan, serta alokasi sumberdaya yang kurang	Pemerintah harus mengupayakan tindakan untuk mencegah pelaku non-negara berperilaku diskriminatif sehingga membatasi akses dalam bidang kesehatan, pendidikan serta bidang kesejahteraan lainnya	Pemenuhan secara progresif; Investasi di bidang kesehatan, pendidikan dan bidang kesejahteraan lainnya serta alokasi sumberdaya untuk kemampuan masyarakat

kelompok lanjut usia, mereka yang mengalami kecacatan, kelompok pengangguran, keluarga dan anak-anak, dan lain-lain.

Adapun tujuan perlindungan sosial adalah meliputi 3 hal. Antara lain untuk mencegah dan mengurangi risiko yang dialami anggota masyarakat

sehingga terhindar dari kesengsaraan yang parah dan berkepanjangan. Juga meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan ke luar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketidakamanan sosial-ekonomi. Hal yang lain adalah juga untuk menciptakan kemungkinan

Bagan 1. Pendekatan Berbasis HAM Untuk Mengukur Kemiskinan

Hak dasar dan instrumen legal beserta informasi mengenai faktor-faktor yang mempromosikan kehidupan orang miskin plus berbagai kebijakan yang ada, tujuan dan standar pelayanan yang mendasari 5 jenis indikator



Tipe 1: Status Kehidupan Orang Miskin

(realisasi Hak dan Peningkatan Kualitas Hidup Orang Miskin)

- *Economic well-being* (memiliki pendapatan yang cukup dan terpenuhinya kebutuhan dasar secara layak untuk ambil bagian dalam menjalankan berbagai kesempatan dan menentukan pilihan)
- *Being healthy* (memiliki kesehatan fisik dan mental yang baik serta dapat hidup sehat)
- *Staying safe* (hidup aman dari segala macam bahaya dan eksploitasi serta mampu memelihara keamanan diri)
- *Enjoying and achieving* (hidup bahagia dan dapat mengembangkan ketrampilan yang berguna bagi kehidupannya)
- *Making positive contribution* (kemampuan berpartisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan dan berkontribusi terhadap masyarakat di mana dia hidup)



Enabling Inputs yang mendukung realisasi hak-hak publik dan kesejahteraan manusia



Tipe 2

Lingkungan keluarga dan rumah tangga



Tipe 3

Lingkungan tetangga sekitar



Tipe 4

Akses ke pelayanan dasar



Tipe 5

Alokasi sumber publik *pro poor*

bagi kelompok-kelompok miskin untuk memiliki standar hidup yang bermartabat, sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya.¹⁰

Pemerintah Indonesia mengupayakan jaminan sosial sebagai bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh negara guna menjamin warganegaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak. Ada pun rujukan jaminan sosial berdasar hukum nasional antara lain adalah Pasal 5, Pasal 20, Pasal 28, Pasal 34 UUD 1945 dan perubahannya Tahun 2002, TAP MPR RI No. X/MPR/2001 yang menugaskan kepada presiden RI untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional, UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, dan juga UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

UU No.40 Tahun 2004 tentang SJSN menggantikan program-program jaminan sosial yang ada sebelumnya (Askes, Jamsostek, Taspen, dan Asabri) yang dinilai kurang berhasil memberikan manfaat yang berarti kepada penggunanya, karena jumlah pesertanya kurang, jumlah nilai manfaat program kurang memadai, dan kurang

baiknya tata kelola manajemen program tersebut. Adapun program Jamsosnas meliputi jaminan hari tua, asuransi kesehatan nasional, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian. Program ini akan mencakup seluruh warganegara Indonesia, tidak peduli apakah mereka termasuk pekerja sektor formal, sektor informal, atau wiraswastawan.

Bagaimana dengan UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial? Saat berstatus sebagai RUU, UU BPJS ini menuai kontroversi karena merupakan turunan dari UU No. 40/2004 tentang SJSN. UU SJSN sendiri ternyata bukan berisi tentang jaminan sosial, melainkan asuransi sosial. Akibatnya, negara seakan-akan tidak menanggung jaminan sosial rakyat, terutama pekerja diwajibkan membayar iuran yang besarnya ditentukan negara. Selain itu, pemilik modal juga wajib memungut iuran tambahan terhadap para pekerja. Hal itu jelas menyimpang dari tujuan pengadaan jaminan sosial sebagai tanggung jawab negara.

Saat dalam pembahasan, banyak pihak berharap UU BPJS ini lebih mengakomodasi dan fokus pada upaya memikirkan nasib rakyat Indonesia yang sedang susah. Ada pengharapan agar jangan sampai kesejahteraan sosial dijadikan komoditas dagang yang akan semakin memperberat hidup rakyat. Hal ini dikarenakan Undang-Undang Dasar 1945 jelas menyebutkan bahwa jaminan sosial adalah hak semua warganegara, sehingga tidak bisa diperjualbelikan seperti asuransi. Dengan tetap memasukkan

¹⁰ Lihat penjelasan lebih detail perihal ini pada Edi Suharto, Ph.D., *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia: Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang kesehatan*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2009, hal.42-43.

elemen iuran wajib pada masyarakat, maka UU BPJS dapat melanggar perintah Preamble dan Pasal 28 H UUD 1945.

Apabila dikenakan iuran, selain melanggar UUD, ada banyak masyarakat yang merasa dirugikan, karena tidak mampu membayar dan mereka terancam dikenakan sanksi. Beberapa daerah pun sudah menyatakan penolakan jika rakyat diwajibkan membayar iuran, seperti halnya Papua dan Solo. Kedua daerah ini tidak setuju dengan iuran BPJS. Mereka lebih memilih menangani iuran sendiri melalui alokasi dana APBD ketimbang membebani rakyatnya. BPJS harus fokus pada jaminan sosial untuk orang miskin dan tidak mampu yang menjadi tanggung jawab pemerintah/negara. Nantinya, BPJS itu akan menilai seseorang apakah bisa disebut miskin atau hampir miskin sehingga layak atau tidak mendapat jaminan sosial. Pemerintah wajib membantu pembayaran iuran jaminan sosial masyarakat.

Semestinya iuran itu dibayar atau ditanggung oleh pemerintah, karena memang sudah menjadi kewajiban negara. Hasil kekayaan negara seharusnya digunakan untuk menyejahterakan rakyat Indonesia. Barangkali iuran jaminan sosial bagi rakyat Indonesia disisihkan dari hasil penerimaan pajak negara. Dengan demikian masyarakat tidak terbebani dan negara juga menjalankan kewajiban dan tanggung jawabnya terhadap rakyatnya.***

REFERENSI:

- Adi Fahrudin, Ph.D, Pengantar Kesejahteraan Sosial, PT Refika Aditama, Bandung, 2012
- Asbjorn Eide, Catarina Krause, dan Allan Rosas (ed), *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law bekerja sama dengan Departemen Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, 2008.
- Edi Suharto, Ph.D., *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia: Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang kesehatan*, Penerbit Alfaabeta, Bandung, 2009.
- Rudy Hendra Pakpahan dan Eka N.A.M. Sihombing, "Tanggungjawab Negara dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial" dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No 2 Juli 2012, hal. 163-174.
- Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya lihat Komentar Umum No. 3 [UN Doc.e/1991/23].

RIWAYAT HIDUP YOSEP ADI PRASETYO

Pria kelahiran Malang, 20 Juni 1959, ini menjadi anggota Komnas HAM periode 2007-2012. Sebelum bergabung di Komnas HAM, lelaki yang akrab dipanggil Stanley ini berkarier sebagai jurnalis. Karier di media massa, antara lain menjadi konsultan UNOTIL (2006), ombudsman tabloid Suara Perempuan Papua (2004-kini), ombudsman Aceh Kita (2003-kini), dan Direktur Komersial dan Umum PT Melin/Radio 68H (2000-2004). Sedangkan karier organisasinya, yaitu tercatat sebagai anggota Majelis Etik AJI Jakarta (2003-2005), pendiri dan anggota Board Institute for Media and Social Studies (2003-kini), anggota IRIP Board (Melbourne), serta penerbit majalah Inside Indonesia (2001-2002). Selain itu, ia juga menjadi anggota Tim Pokja Reformasi Polri (2003-kini), anggota Pokja Defence Reform dan anggota tetap FGD Pro-Patria (2002-kini), serta Board Yayasan Kippas Medan.

MENGINTEGRASIKAN HAM KE DALAM KEBIJAKAN DAN PRAKTIK PERUSAHAAN

Oleh Asep Mulyana

ABSTRACT

The debate on business and human rights in international diplomacy burst in the 1990s. The debate was fueled by the increasingly strong role and position of the political economy of multinational companies, especially companies engaged in the extractive sector. On the other hand, state control on the operation of these companies are also increasingly weakened. Multinational companies operating in different parts of the world can give a positive effect for economic progress, but also have a negative impact on the enjoyment of human rights. This phenomenon pushed the initiative of the United Nations (UN) to develop a framework and guidance to the business community in the respect, protection, and remedy of the rights. The UN framework is a tool that guides the company to integrate human rights in the policies and practices of companies that, in the future, the company is not only able to minimize the risks and impacts on human rights in its operations, but it can even contribute positively to the enjoyment of human rights.

KATA KUNCI:

Human Rights r Business and Human Rights Corporation John Ruggie Human Rights Due Diligent Human Rights Impact Assesment.

ABSTRAK

Perdebatan tentang bisnis dan HAM menyeruak dalam diplomasi internasional pada 1990-an. Debat itu didorong oleh makin kuatnya peran dan posisi ekonomi-politik perusahaan-perusahaan multinasional, utamanya perusahaan yang bergerak di sektor pertambangan yang bersifat ekstraktif. Di sisi lain, kontrol negara terhadap operasi perusahaan-perusahaan itu juga kian melemah. Operasi perusahaan multinasional di berbagai belahan dunia dapat memberi efek positif bagi kemajuan ekonomi, namun juga berdampak negatif bagi penikmatan HAM. Fenomena ini mendorong inisiatif dari Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) untuk menyusun kerangka dan panduan bagi komunitas bisnis dalam penghormatan, perlindungan, dan pemulihan HAM. Kerangka kerja PBB ini menjadi alat yang memandu perusahaan untuk mengintegrasikan HAM dalam kebijakan dan praktik perusahaan, sehingga di masa depan, perusahaan bukan saja dapat meminimalisasi resiko dan dampak terhadap HAM dalam operasinya, tetapi bahkan dapat berkontribusi positif bagi penikmatan HAM.

KATA KUNCI:

Hak Asasi Manusia Bisnis dan HAM Perusahaan John Ruggie Uji Tuntas HAM Penilaian Dampak HAM.

MENGINTEGRASIKAN HAM KE DALAM KEBIJAKAN DAN PRAKTIK PERUSAHAAN

Pengantar

Peran perusahaan, khususnya perusahaan multinasional, di suatu negara sangatlah penting. Ia merupakan aktor unik yang acapkali dipandang sebagai salah satu sumber yang mendorong kemajuan ekonomi di suatu negara karena kemampuannya mengelola dan mengeksploitasi Sumber Daya Alam (SDA), membuka lapangan kerja bagi warga, meningkatkan pemasukan pajak bagi negara, serta merangsang naiknya daya beli warga.¹ Namun demikian, selain efek positif tersebut, kebijakan dan operasi perusahaan juga seringkali dipandang sebagai sumber

terjadinya malapetaka sosial, yang bermuara pada tercerabutnya hak-hak asasi manusia.²

Sampai pertengahan 1990-an, diskusi yang mengaitkan bisnis dengan wacana HAM belum mendapatkan perhatian serius dari komunitas internasional. Wacana itu mulai muncul ketika pada 1995 terjadi insiden di Nigeria yang melibatkan Royal Dutch Shell. Perusahaan multinasional yang bergerak di sektor ekstraksi minyak ini dinilai terlibat dalam eksekusi terhadap sastrawan dan aktivis lingkungan Nigeria, Ken Saro-Wiwa dan delapan pengikutnya.³ Saro-Wiwa mendirikan Gerakan Pertahanan Hidup orang

1 John Gerard Ruggie, 2012, *Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia: Kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa "Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan"* (Jakarta: Elsam).

2 Jennifer Westaway, "Globalization, Transnational Corporations and Human Rights – A New Paradigm", *International Law Research*; Vol. 1, No. 1; 2012.

3 Florian Wettstein, 2009, *Multinational Corporations and Global Justice: Human Rights of a Quasi-Governmental Institution*, Stanford University Press, California.

Ogoni pada 1990. Melalui LSM yang dipimpinnya itu, Saro-Wiwa mengkritik keras operasi Shell di Delta Sungai Niger yang dinilai telah mencemari lingkungan. Ia juga memperjuangkan pembagian kekayaan minyak yang lebih adil dan menuntut diakhirinya perusakan tanah milik orang Ogoni.⁴

Kejadian yang menimpa Saro-Wiwa belasan tahun silam itu kemudian memicu gelombang protes dari komunitas internasional. Ahli waris Saro-Wiwa melakukan gugatan ke pengadilan di Amerika.⁵ Mereka memperkarakan eksekusi terhadap Saro-Wiwa dan pengikutnya yang memperjuangkan hak-hak warga Ogoni atas kawasan kaya minyak di Delta Sungai Niger. Pada 1995 mereka digantung berdasarkan hukuman mati yang dijatuhkan Mahkamah Militer Nigeria. Penggugat menuduh Shell berperan di balik kasus itu.⁶

Selain menuding para pejabat Shell memasok persenjataan kepada polisi Nigeria selama tahun 1990-an, penggugat juga menuduh Shell telah membantu pemerintah menangkap dan menggantung Saro-Wiwa dan beberapa sejawatnya. Shell dikatakan

terlibat dalam operasi keamanan di beberapa bagian Ogoniland dan menyewa pasukan pemerintah yang menembak warga desa yang memprotes pipa minyak.⁷ Shell kemudian mengakhiri kasus ini di pengadilan dengan membayar uang damai sebesar 15,5 juta dolar AS, meski Shell tetap bersikukuh bahwa pihaknya tidak bertanggung jawab atas kejadian tersebut.⁸

Kejadian tersebut menjadi momentum baru bagi komunitas internasional untuk mendiskusikan relasi bisnis dan HAM. Lembaga-lembaga internasional yang fokus pada isu HAM, seperti Human Rights Watch dan Amnesty International, secara sistematis mulai meletakkan isu bisnis dan HAM dalam agenda mereka dan meningkatkan tekanan mereka terhadap tanggung jawab perusahaan atas terjadinya tindakan pelanggaran HAM akibat operasi perusahaan.⁹

Perusahaan dan Pelanggaran HAM

Dampak kegiatan perusahaan, khususnya perusahaan multinasional yang bekerja di sektor ekstraktif, dari tahun ke tahun mulai menampakkan wajahnya yang tidak bersahabat terhadap penikmatan HAM. Sebuah studi

4 Lihat <http://www.dw.de/shell-bayar-kompensasi-korban-ham/a-4313775>, diunduh pada 17 Desember 2012.

5 Gugatan tersebut diajukan mengikuti hukum federal 1789 yang memungkinkan pengadilan Amerika menyidangkan kasus pelanggaran HAM yang diajukan oleh warga asing atas tindakan yang berlangsung di luar negeri. Lihat http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2009/06/090609shell_agreement.shtml diunduh pada 17 Desember 2012.

6 Lihat tautan ini <http://www.dw.de/shell-bayar-kompensasi-korban-ham/a-4313775> diunduh pada 17 Desember 2012.

7 Lihat tautan ini http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2009/06/090609_shellagreement.shtml diunduh pada 17 Desember 2012.

8 Lihat tautan ini <http://www.rnw.nl/bahasa-indonesia/article/shell-selesaikan-kasus-tapi-hadapi-yang-baru> diunduh pada 17 Desember 2012.

9 Florian Wettstein. *op.cit.*

TABEL 1
Operasi perusahaan multinasional yang berdampak negatif terhadap HAM,
khususnya hak masyarakat adat di berbagai negara

PERUSAHAAN	NEGARA	DAMPAK
Ecuador Oil Developments [Petroequador, Maxus Oil Co.]	Ecuador	Waoorani dan masyarakat adat lainnya tergusur dari tanahnya, keanekaragaman hayati hilang, air terkena racun, dan kerusakan lingkungan secara massif karena tumpahan minyak.
Total, Unocal [Union Oil Company of California]	Burma	Terlibat dalam pelanggaran hak-hak buruh dan menggunakan budak.
Royak Dutch Shell	Nigeria	Perusakan lingkungan, penindasan, perampasan milik rakyat Ogoni, penangkapan dan penahanan dengan sewenang-wenang, dan menghukum mati aktivis lingkungan.
Tanzania Wheat Project	Tanzania	Pemindahan secara paksa, pelecehan dan penahanan, serta pengurangan akses.
Borneo Logging [Mitsubishi]	Malaysia	Perusakan hutan, dan penindasan atas suku punan dan masyarakat asli lainnya.
Western Desert Mining [Rio Tinto Zinc].	Australia	Aborigin tergusur dari wilayah tradisionalnya, polusi dan perusakan sumber daya.
Uranium Mining [Kerr-McGee]	New Mexico	Penambang-penambang Navajo menderita kanker dan penyakit lainnya, tetapi mendapat kompensasi dan bantuan sangat minimal.
Agricultural Project [Swift-Armour, King Ranch]	Brasil	Pembersihan hutan dan timbulnya konflik-konflik sosial.

menunjukkan dampak negatif akibat investasi perusahaan multinasional di berbagai negara terhadap tergesurnya hak-hak masyarakat adat (Lihat **Tabel 1**).¹⁰

tanah, kerusakan alam, pencemaran air dan udara, ketimpangan sosial, keterbelakangan ekonomi, yang berujung pada konflik dan kekerasan sosial, menjadi fenomena sosial yang

Tabel 2
Tipologi pelanggaran HAM oleh korporasi

NO	TIPOLOGI PELANGGARAN HAM	JUMLAH
1	Sengketa lahan	399
2	Sengketa ketenagakerjaan	276
3	Perusakan lingkungan	72
4	Kasus yang berkaitan dengan TKI	48
5	Penggusuran	15
6	Sengketa rumah dinas	3
7	Lain-lain	196
Total		1009

Sumber: Data Pengaduan Komnas HAM

Pola yang hampir mirip terjadi pula di Indonesia. Perusahaan-perusahaan besar yang bergerak di sektor pengelolaan SDA, baik di sektor kehutanan, perkebunan maupun pertambangan melahirkan dampak-dampak yang sangat buruk bagi penikmatan HAM. Sengketa hak atas

marak di berbagai daerah di Indonesia.

Sulit untuk membantah bahwa fenomena tersebut digerakkan oleh kebijakan dan operasi perusahaan yang belum selaras dengan standar dan norma HAM. Sejumlah kasus, seperti kasus Freeport (Papua), kasus Newmont (Buyat), kasus Lapindo Brantas (Sidoarjo), dan konflik-konflik agraria di perkebunan—untuk menyebut beberapa—menunjukkan betapa bisnis dan HAM di Indonesia

10 K Robert Hitchcock. 1997. "Indigenous Peoples, Multinational Corporations and Human Rights." *Indigenous Affairs, IWGIA*, No.2. dalam Ildhal Kasim. 2010. "Tanggungjawab Perusahaan terhadap Pemenuhan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya" (paper dalam Lokakarya Nasional Komnas HAM, tidak diterbitkan).

memiliki relasi yang berbanding terbalik: eksplorasi dan eksploitasi SDA telah mengorbankan penikmatan HAM.

Asumsi tersebut diperkuat oleh data pengaduan warga yang masuk ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Pada Januari—November 2012, Komnas HAM menerima pengaduan terkait perusahaan sebanyak 1.009 berkas dari 5.422 berkas yang masuk. Perusahaan adalah aktor kedua—setelah Polri (1.635 berkas)—yang paling banyak diadukan oleh warga yang merasa hak-haknya dirampas. Dari pengaduan sebanyak ini, tiga isu terbanyak yang diadukan terkait sengketa lahan (399 berkas), ketenagakerjaan (276 berkas), dan lingkungan (72 berkas). Angka-angka ini merefleksikan bahwa perusahaan merupakan aktor nonnegara yang berpotensi besar menjadi aktor pelanggar HAM di masa depan (Lihat **Tabel 2**).

Perkembangan Debat tentang Bisnis dan HAM

Sebelum 1990-an, isu-isu seputar rantai pasokan (*supply chain*), seperti kondisi perburuhan, kesehatan dan keselamatan kerja pegawai, dan hak-hak asasi manusia yang terkait langsung dengan perusahaan, menjadi isu yang hangat. Ketika itu dampak operasi perusahaan terhadap lingkungan lebih sering terjadi, sehingga isu lingkungan

lebih mendapatkan perhatian yang dominan dari komunitas internasional. Di sisi lain, kelompok pembela HAM juga masih fokus pada isu hak-hak sipil dan politik, yang lebih banyak dilanggar oleh pemerintah ketimbang aktor nonnegara, seperti perusahaan.¹¹

Pada akhir 1990-an, survei yang dilakukan Pricewaterhouse menyatakan bahwa kalangan perusahaan yang memberi perhatian pada isu HAM hanya 48 persen, dan mereka lebih memerhatikan isu lain yang hangat ketika itu, seperti lingkungan (73 persen), kesehatan dan keselamatan kerja (70 persen), ekonomi-sosial (66 persen), standar buruh dan kondisi kerja (69 persen), dan pembangunan berkelanjutan (54 persen).¹²

Debat menarik dengan isu baru pada era berikutnya berkisar pada masalah globalisasi. Debat yang diramaikan oleh kaum akademisi dan komunitas HAM internasional menitik pada menguatnya pengaruh dan kekuasaan perusahaan multinasional, baik secara internasional maupun nasional. Dalam wacana itu mengemuka bahwa pengaruh dan kekuasaan perusahaan multinasional bisa membawa perubahan positif (penyediaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan negara),

11 Geoffrey Chandler, "The evolution of the Business and Human Rights Debate" dalam Sullivan, *Business and Human Rights Dilemmas and Solutions*, 2003 (Sheffield, UK: Greenleaf Publishing).

12 Chris Ballard, 2002, *Human Rights and the Mining Sector in Indonesia: A Baseline Study*, (Canberra: IIED's MMSD Project).

tetapi juga dapat melahirkan “sisi gelap” dalam bentuk pelanggaran HAM.¹³

Investasi yang dilakukan perusahaan multinasional, khususnya di industri minyak dan pertambangan, dapat dilakukan di wilayah-wilayah yang selama ini terhalang oleh alasan ideologi dan politik. Kesempatan ini membuat negara-negara penerima investor asing berada dalam resiko-resiko akibat operasi perusahaan multinasional. Rantai pasokan dapat melibatkan eksploitasi buruh anak, dan diskriminasi. Namun perusahaan juga dihadang resiko ketika bekerja di negara yang dikendalikan oleh pemerintahan yang tidak demokratis dan sangat lekat dengan korupsi, ketidakadilan, konflik internal, dan pelanggaran HAM.¹⁴

Kesadaran tentang pentingnya tanggung jawab perusahaan atas dampak yang ditimbulkannya meningkat cepat pada akhir 1990-an. Revolusi teknologi informasi yang ditandai oleh kehadiran internet memudahkan komunikasi dan penyebaran informasi terkait pelanggaran HAM oleh perusahaan. Inisiatif-inisiatif baru untuk mengikat perusahaan terhadap tanggung jawab HAM mulai menjadi perhatian publik internasional. Komunitas internasional memandang bahwa cakupan pas yang meningkat menyediakan kesempatan besar bagi komunitas bisnis untuk berkontribusi bagi pembangunan berkelanjutan. Sekretaris Jenderal

(Sesjen) PBB kemudian menginisiasi dan mengeluarkan United Nations Global Compact (UNGC) pada Forum Ekonomi Dunia 1999. UNGC ini mengharuskan perusahaan untuk mengadopsi isu HAM, standar perburuhan, dan perlindungan lingkungan, dan sikap antikorupsi dalam kebijakan perusahaannya. Inisiatif yang mendorong perusahaan untuk mengikuti UNGC membantu dalam perbaikan perusahaan. Namun komitmen terhadap prinsip-prinsip dalam UNGC masih bersifat *lip service* dan belum menjadi aplikasi yang efektif pada tataran praktis.¹⁵

Pada akhir 1990-an juga muncul istilah Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR). Istilah ini lahir dari perdebatan panjang tentang peran perusahaan di dalam masyarakat. Sekarang istilah ini menjadi agenda utama para akademisi, pembicaraan di banyak pertemuan dan konferensi, yang diinisiasi oleh perusahaan, Ornop, dan pemerintah. Gagasan tentang CSR makin mendekatkan wacana bisnis dengan HAM.

Ada beberapa factor yang mendorong komunitas bisnis internasional menggeser perhatian ke isu HAM,¹⁶ di antaranya:

1. Meningkatnya kesadaran konsumen dan tuntutan publik atas transparansi pemerintah dan perusahaan
2. Minat yang besar dari para pemangku kepentingan untuk

13 Jennifer Westaway. *op.cit.*

14 *Ibid.*

15 Geoffrey Chandler. *op.cit.*

16 Chris Ballard. *op.cit.*

mengadopsi isu dan topik yang spesifik

3. Pemberitaan yang bombastis terkait kasus-kasus besar, misalnya Freeport di Indonesia, Shell di Nigeria.

Munculnya inisiatif dari berbagai pihak yang mendorong perusahaan untuk lebih memperhatikan penilaian atas resiko yang ramah terhadap HAM, misalnya *OECD Guidelines for Multinational Corporations and Principles of Corporate Governance*, *the World Bank Policy on Indigenous Peoples and Draft Policy on Involuntary Resettlement*, Prinsip Sukarela Bersama UK-USA tentang Keamanan dan HAM (2000). Di luar itu, ada inisiatif lain, misalnya *Amnesty International's Human Rights Guidelines for Companies*, *the Global Sullivan Principles*, *the Australian Non-Government Organisations' Principles for the Conduct of Company Operations within the Minerals Industry*, dan *the German NGO network's Principles for the Conduct of Company Operations within the Oil and Gas Industry*.¹⁷

Pada 1998 sebuah badan di bawah Komisi HAM PBB mengeluarkan Rancangan Norma tentang Tanggung Jawab Perusahaan terkait HAM. Rancangan itu diterbitkan pada 2003 bertajuk "Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human

¹⁷ *Ibid.*

Rights." (Selanjutnya: Norma). Norma tersebut membebankan tanggung jawab yang mengikat perusahaan secara langsung di bawah hukum HAM internasional, meskipun negara tetap sebagai pemangku kewajiban utama. Kewajiban perusahaan mengikat di tempat di mana perusahaan itu memiliki pengaruh. Namun demikian, norma tersebut ditentang kelompok bisnis, tetapi didukung kelompok pembela HAM. Komisi HAM lalu batal mengadopsi dokumen tersebut, tetapi meminta Sesjen PBB mengangkat Perwakilan Khusus PBB untuk Bisnis dan HAM, John Ruggie, untuk mengklarifikasi peran dan tanggung jawab negara, perusahaan, dan aktor lain dalam bisnis dan HAM.¹⁸

Walau demikian, sampai awal 2003, terdapat 38 perusahaan yang mendukung komitmen terhadap HAM. Komitmen itu ditunjukkan dengan dukungan mereka terhadap Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Namun sebagian besar perusahaan itu berbasis di Eropa, sementara perusahaan-perusahaan besar di Amerika Serikat absen dalam komitmen ini.¹⁹

Pergeseran Paradigma HAM

Wacana yang timbul tenggelam dalam diplomasi internasional tersebut telah menggeser paradigma

¹⁸ Business & Human Rights Initiative (2010), "How to Do Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies," The Hague: Global Compact Network Netherlands.

¹⁹ *Ibid.*

tentang aktor penanggung jawab dalam penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM. Paradigma lama berwatak *state-centric* di mana negara ditempatkan sebagai pemangku kewajiban dalam rezim HAM internasional atau yang dikenal sebagai konsep *state responsibility*. Negara dipandang sebagai pemangku kewajiban (*duty-holder*) dan individu ditempatkan sebagai pemegang hak (*rights-holder*). Paradigma tersebut menjadi landasan berbagai kaidah hukum perjanjian HAM internasional, misalnya Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Dalam dua kovenan tersebut, negara—dan bukan aktor manapun—bertanggung jawab untuk melindungi HAM. Dengan demikian, perusahaan atau badan hukum lain dinilai bukan subjek dalam hukum HAM, baik sebagai pemangku kewajiban (*duty holder*) maupun sebagai pemangku hak (*rights holder*). Dalam paradigma lama tersebut, perusahaan atau badan hukum lain tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum (*legal responsibility*) untuk menghormati HAM. Paradigma lama ini kemudian mengabaikan fakta mutakhir tentang hadir dan menguatnya perusahaan-perusahaan multinasional yang, baik langsung atau tidak langsung, terlibat dalam pelanggaran HAM di negara-negara berkembang.²⁰

20 Ifdhal Kasim, 2010, "Tanggungjawab Perusahaan terhadap Pemenuhan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya" (paper dalam Lokakarya Nasional Komnas HAM, tidak diterbitkan).

Paradigma baru merebak di tengah ketidakpuasan komunitas internasional karena pembebanan tanggung jawab HAM yang hanya bertumpu kepada negara tidak lagi memadai. Seiring dengan meningkatnya peran dan kekuatan ekonomi-politik perusahaan multinasional, muncul desakan untuk membangun paradigma baru yang mulai mempertimbangkan aktor-aktor nonnegara, dalam hal ini perusahaan multinasional. Menurut paradigma baru ini, perusahaan multinasional atau badan-badan hukum lain di luar negara dapat dimintai pertanggungjawabannya secara hukum (*legal responsibility*) atas pelanggaran HAM yang mungkin mereka lakukan.²¹

Ada empat faktor yang saling berkaitan mengapa perusahaan multinasional dikenai tanggung jawab terhadap penghormatan HAM, yaitu: (1) kekuasaan ekonomi perusahaan multinasional; (2) sifat internasional dari perusahaan multinasional; (3) dampak operasi perusahaan multinasional; (4) terbatasnya kemampuan negara mengatur perusahaan multinasional. Menurut argumen ini: "*The size and power of multinational corporation and the impact of such corporation on human rights is equivalent to that of many nation-states. As result, broadening the scope of liability for human rights violations under various international covenant so as*

21 *Ibid.*

*encompass multinational corporations [as well as nation-state] should be considered."*²²

Menuntut pertanggungjawaban perusahaan multinasional dengan argumen hukum perjanjian HAM internasional dan menggunakan hukum negara di mana kantor pusat perusahaan multinasional itu berkedudukan, seperti dalam kasus Union Carbide, Texaco, Dow Chemical Co, seringkali gugur karena sulit memenuhi kualifikasi gugatan yang ditentukan oleh hukum setempat, yakni hukum Amerika Serikat. Gugatan terhadap Union Carbide oleh masyarakat korban (masyarakat Bopal, India), misalnya, tidak diterima karena gugatan tersebut tidak dapat memenuhi doktrin "*forum non conveniens*" (Kasim, 2010).

Pengalaman gugurnya gugatan-gugatan HAM terhadap perusahaan multinasional mendorong adanya perluasan konsep *liability* untuk pelanggaran HAM agar perusahaan multinasional dapat dimintai pertanggungjawabannya dengan dasar hukum perjanjian HAM internasional. Argumen pertama berlandaskan pada Universal Declaration of Human Rights (1948) yang menyebutkan bahwa "every individual and every 'organ of society society' to play their part in securing the observance of human rights." Perusahaan yang dikategorikan sebagai "organ of society society" memiliki tanggung

²² *Ibid.*

jawab untuk "*promoting and securing those human rights set forth in the Universal Declaration*".

Kerangka Kerja PBB (Ruggie Principles)

Pada Juli 2005 Sesjen PBB Kofi Annan menunjuk John Ruggie sebagai Perwakilan Khusus Sekjen PBB untuk HAM dan Perusahaan Multinasional dan Perusahaan lainnya. Mandatnya diperpanjang dua kali (2007 selama satu tahun dan 2008 selama tiga tahun). Setelah tiga tahun bekerja, pada Maret 2011, John Ruggie mempresentasikan Kerangka Kerja Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan HAM oleh Perusahaan ke Dewan HAM PBB yang diterima secara bulat. Kerangka kerja tersebut berbasis pada 3 pilar²³, yaitu:

- a. Tanggung jawab negara untuk melindungi HAM dari pelanggaran oleh pihak ketiga, termasuk perusahaan, melalui kebijakan, pengaturan, dan keputusan yang layak. Negara tetap memegang peran utama dalam mencegah pelanggaran HAM.
- b. Tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM di mana mensyaratkan adanya aksi yang sungguh-sungguh untuk menghindari pelanggaran HAM oleh pihak lain dan menyelesaikan

²³ Ruggie, John, 2011, "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework" (United Nations: New York). Document reference A/HRC/17/31.

dampak negatif dari bekerjanya perusahaan tersebut. Perusahaan diharuskan memiliki pernyataan komitmen untuk menghormati HAM, melakukan penilaian atas dampak HAM, serta mengintegrasikan prinsip-prinsip penghormatan HAM dalam proses, fungsi, dan kebijakan internal.

- c. Akses yang luas bagi warga korban pelanggaran HAM untuk memperoleh skema pemulihan efektif, baik secara yudisial maupun nonyudisial. Mekanisme pengaduan yang efektif dalam perusahaan wajib disediakan sebagai mekanisme untuk menghormati HAM. Negara harus melakukan langkah dalam yurisdiksi mereka untuk memastikan korban memiliki akses untuk pemulihan efektif melalui cara yudisial, administratif, legislatif, atau cara lainnya.

Kerangka ini menjadi momentum bagi lahirnya sebuah gagasan baru untuk mengintegrasikan HAM ke dalam kebijakan dan praktik perusahaan. Selama 2008 hampir semua pihak, baik perusahaan, organisasi bisnis, masyarakat sipil, investor dan para ahli, terlibat dalam debat tentang hal ini. Mereka mendorong kerja-kerja John Ruggie. Organisasi-organisasi bisnis terbesar, seperti International Chamber of Commerce (ICC), International Organization of Employers (IOE), and Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC),

mengeluarkan pernyataan dukungan terhadap kerja-kerja John Ruggie.²⁴

Prinsip-Prinsip Pedoman ini berangkat dari pandangan bahwa perusahaan merupakan organ masyarakat istimewa yang memperlihatkan fungsi khusus. Dalam kaitan ini, diperlukan kepatuhan perusahaan terhadap semua hukum yang berlaku dalam upaya penghormatan dan perlindungan HAM. Prinsip ini diaplikasikan untuk semua negara dan perusahaan, baik perusahaan multinasional maupun lainnya, menurut ukuran, sektor, lokasi, kepemilikan, dan struktur. Prinsip-prinsip ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi negara dan perusahaan untuk menjalin sinergi dalam usaha menghormati dan melindungi HAM, meskipun prinsip-prinsip ini bukan norma yang mengikat secara hukum. Beberapa prinsip dalam pedoman ini, antara lain:²⁵

1. Perusahaan harus menghormati HAM. Mereka harus menghindari gangguan terhadap penikmatan HAM dan menyelesaikan dampak negatif dari aktivitas mereka terhadap penikmatan HAM.
2. Tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM merujuk pada hukum HAM internasional dan

24 Business & Human Rights Initiative (2010), "How to Do Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies," The Hague: Global Compact Network Netherlands.

25 Ruggie, John, 2011, "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework" (United Nations: New York). Document reference A/HRC/17/31.

- hak-hak dasar yang disusun dalam Deklarasi Umum Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM). Tanggung jawab tersebut mensyaratkan perusahaan untuk menghindari dampak negatif aktivitas mereka terhadap HAM, menyelesaikan dampak negatif itu (jika terjadi), serta mencegah atau mengurangi dampak langsung terhadap HAM yang terjadi karena operasi, produk, dan pelayanan oleh hubungan bisnis mereka—bahkan jika mereka tidak menyumbang atas dampak tersebut.
3. Perusahaan harus mengeluarkan kebijakan dan proses yang layak sesuai keadaan yang memungkinkan mereka mengidentifikasi, mencegah, mengurangi, dan memulihkan dampak negatif terhadap HAM di mana mereka menjadi faktor penyebab atau berkontribusi atas dampak negatif tersebut melalui aktivitas yang mereka lakukan. Hal ini penting untuk mengukur komitmen dan *performance* mereka terhadap HAM.
 4. Tanggung jawab ini berlaku untuk semua perusahaan menurut ukuran, sektor, konteks operasional, kepemilikan, dan struktur.
 5. Untuk menghormati HAM, perusahaan harus memiliki (1) komitmen kebijakan yang menjamin pelaksanaan tanggung jawab mereka terhadap penghormatan HAM. (2) Proses yang sungguh-sungguh untuk mengidentifikasi, mencegah, mengurangi, dan menghitung dampak dan penyelesaian masalah HAM yang timbul atas kegiatan mereka; (3) Proses yang memungkinkan pemulihan atas dampak negatif yang timbul karena aktivitas mereka.
 6. Perusahaan harus mengekspresikan komitmen mereka untuk memenuhi tanggung jawab melalui pernyataan kebijakan HAM.
 7. Dalam semua konteks, perusahaan harus: (1) mematuhi dan menghormati semua hukum HAM internasional di mana mereka bekerja; (2) mencari jalan untuk menghormati prinsip-prinsip HAM internasional ketika menghadapi konflik.
 8. Prinsip ini mengenalkan instrumen "*human rights due diligence*", yang berarti setiap perusahaan wajib melakukan penilaian terhadap resiko, dampak aktual, maupun potensi negatif terhadap penikmatan HAM dalam operasinya.
 9. Untuk meningkatkan kesadaran atas resiko HAM dalam aktivitasnya, perusahaan harus mengidentifikasi dan menilai dampak aktual dan potensial negatif dengan melibatkan ahli HAM internal dan eksternal serta membangun keterlibatan yang berarti dari pemangku kepentingan atau kelompok masyarakat di mana

- mereka beroperasi.
10. Untuk mencegah dan mengurangi dampak negatif terhadap HAM, perusahaan harus mengintegrasikan temuan dari penilaian dampak ke dalam proses dan fungsi internal, termasuk adanya alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk merespon dampak negatif secara efektif.
 11. Untuk menguji efektivitas respon mereka untuk menyelesaikan dampak negatif terhadap HAM, perusahaan harus mengukur kinerja HAM mereka berdasarkan pengukuran kualitatif dan kuantitatif, membuka diri terhadap umpan balik dari pemangku kepentingan eksternal dan internal, serta mempublikasikan uji *performance* demi perbaikan berkelanjutan di masa depan.
 12. Untuk mengukur *performance* HAM, perusahaan harus menyiapkan respon atas dampak negatif terhadap HAM yang mungkin mereka lakukan. Perusahaan dengan resiko HAM yang besar juga harus melaporkan *performance* HAM secara reguler.

Prinsip-Prinsip Pedoman bagi Kerangka Pelaksanaan Perlindungan, Penghormatan dan Pemulihan sebagaimana disebutkan pada paragraf 22 menyediakan *tools* untuk menilai sejauh mana perusahaan menunaikan kewajibannya dalam penghormatan HAM dan kapan perusahaan bisa

dianggap melakukan pelanggaran HAM. Pedoman ini menjadi paradigma baru yang diharapkan bakal mengakhiri impunitas atau kekebalan perusahaan atas hukum HAM yang selama ini terjadi sekaligus upaya untuk mengintegrasikan HAM ke dalam kebijakan dan praktik perusahaan.

Langkah dan Aksi Perusahaan dalam Penghormatan HAM

Untuk menegakkan Prinsip-prinsip tersebut, perusahaan wajib mengintegrasikan HAM dalam kebijakan internalnya karena 4 alasan, yaitu:

- (1) kebijakan HAM menjelaskan komitmen perusahaan terhadap HAM;
- (2) menjadi pedoman bagi hubungan perusahaan dengan *partner* usaha dan pemerintah;
- (3) memberikan dasar bagi penilaian kinerja (*performance*) perusahaan;
- (4) menjadi alat untuk mendemonstrasikan komitmen mereka terhadap HAM kepada para pemangku kepentingan eksternal.

Kebijakan internal berupa komitmen mereka terhadap HAM dapat merujuk pada standar utama HAM, yaitu DUHAM, Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, dan konvensi lainnya (Konvensi Internasional tentang Hak Anak, Konvensi dan Rekomendasi ILO tentang Standar Perburuhan, Deklarasi ILO tentang

Prinsip Dasar dan Hak di Tempat Kerja, Global Compact Sekjen PBB).

Di samping langkah dasar di atas, ada aksi-aksi yang harus dilakukan perusahaan dalam rangka mendukung Ruggie Principles, yaitu:²⁶

1. Mengidentifikasi isu HAM. Penting bagi perusahaan untuk memfokuskan perhatian pada standar perburuhan dan HAM. Menelaah dampak negatif dari operasi mereka terhadap HAM sangat membantu mereka untuk fokus pada setting dan pelaksanaan kebijakan.
2. Mengembangkan pilihan kebijakan. DUHAM dan standar perburuhan ILO menjadi dasar kebijakan perusahaan. Standar ini dapat diperluas untuk menyelesaikan masalah khas yang dihadapi setiap perusahaan. Misalnya, perusahaan minyak mengembangkan kebijakan dan praktik yang berbasis pada kode etik untuk petugas penegak hukum untuk membangun pedoman bagi pekerja keamanan di wilayah mereka beroperasi. Mengoperasionalkan kebijakan. Agar peka terhadap dampak negatif atas operasi mereka, banyak perusahaan mengembangkan pedoman untuk membantu pelaksanaan kebijakan. Pengembangan kebijakan akan meningkatkan kontribusi dari perusahaan dalam menangkap masukan dari pemangku kepentingan dan organisasi nonpemerintah.
3. Dialog dan kerja sama. Ini sebetulnya langkah pertama bagi banyak perusahaan. Beberapa perusahaan melibatkan kalangan akademik dan para pemangku kepentingan yang mengekspresikan perhatian dan kepentingan perusahaan terhadap isu-isu HAM dalam setting kebijakan mereka. Konsultasi dengan kelompok-kelompok HAM dan mitra sosial mereka dapat meningkatkan komitmen mereka terhadap HAM dan membangun sistem akuntabilitas publik.
4. Melatih dan mendidik para pekerja kunci. Hal ini penting untuk memastikan semua pekerja memiliki pemahaman dan filosofi HAM.
5. Mengembangkan kapasitas internal. Untuk mengelola isu HAM dibutuhkan kapasitas internal dan para ahli HAM dalam perusahaan, sehingga perusahaan mampu mengelola keadaan ketika kebijakan HAM dilanggar.
6. Komunikasi dengan *partner* bisnis (vendor, subkontraktor, pemerintah, dan lain-lain). Komunikasi dapat mengambil beragam bentuk: *training* kode etik dan standar HAM bagi vendor, termasuk kepatuhan terhadap standar hak buruh dan HAM dalam kontrak perjanjian dan dialog dengan pejabat publik tentang kebutuhan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penghormatan HAM.
7. Membangun akuntabilitas internal.

²⁶ *Ibid.*

8. Menyusun laporan publik dan pengujian independen.

Perusahaan yang menggunakan standar HAM dalam kebijakan internalnya, juga harus memastikan tersedianya mekanisme pengaduan yang efektif. Mekanisme pengaduan nonyudisial yang efektif ini harus memenuhi syarat berikut:²⁷

1. *Legitimate*: mendapatkan kepercayaan dari para pemangku kepentingan;
2. Aksesibel: diketahui dan dapat diakses oleh semua kelompok pemangku kepentingan dan memberikan bantuan yang memadai jika ada halangan akses;
3. Dapat diprediksi: menyediakan prosedur yang jelas dan diketahui dengan indikasi waktu pada setiap tahap;
4. *Equitable*: menyediakan akses ke sumber informasi;
5. Transparan;
6. Kompatibel dengan prinsip-prinsip HAM yang diakui secara internasional;
7. Sumber pembelajaran berlanjut: yang tergambar dalam tindakan untuk meningkatkan mekanisme dan mencegah kegagalan dan pengaduan di kemudian hari.

Pada level operasional, mekanisme pengaduan harus berbasis pada keterlibatan dan dialog dengan

cara melakukan konsultasi dengan kelompok pemangku kepentingan yang terlibat dan fokus pada dialog untuk menyelesaikan keluhan dan pengaduan mereka. Mekanisme pengaduan hanya dapat mencapai tujuan jika warga memiliki pengetahuan, kepercayaan, dan mampu menggunakan mekanisme tersebut. Mekanisme ini harus dipastikan efektif dalam praktik (aplikatif dan implemmentatif) sehingga dapat mencapai tujuannya. Adapun mekanisme pengaduan yang buruk hanya akan meningkatkan kekecewaan para pemangku kepentingan yang merusak kepercayaan dan menghambat proses pemulihan HAM yang diupayakan.²⁸

Penutup

Mengintegrasikan HAM ke dalam kebijakan dan praktik perusahaan adalah sesuatu yang tidak bisa dihindari. Wacana teoritik dan praksis yang menghubungkan perusahaan terhadap penghormatan HAM telah menjadi wacana yang dominan belakangan ini. Upaya semacam ini bukan saja dapat mendorong peningkatan kinerja HAM dan profil perusahaan, tetapi juga dapat membuang hambatan-hambatan sosial yang selama ini dihadapi perusahaan.

Dampak-dampak negatif yang mungkin timbul terhadap penikmatan hak-hak dasar, baik hak-hak individu

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

yang ada di internal perusahaan maupun para pemangku kepentingan eksternal, dapat dideteksi secara dini dan diantisipasi dengan standard dan norma HAM. Dengan demikian, peluang bagi perusahaan sangat terbuka untuk—tidak saja terhindar dari tindakan pelanggaran HAM—tetapi juga berkontribusi aktif dalam penghormatan, perlindungan, dan pemulihan hak-hak asasi manusia.

BIBLIOGRAFI

- Business & Human Rights Initiative. 2010. *How to Do Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies* (The Hague: Global Compact Network Netherlands)
- Chandler, Geoffrey. 2003. "The evolution of the business and human rights debate" dalam Sullivan. 2003. *Business and Human Rights Dilemmas and Solutions*. (Sheffield, UK: Greenleaf Publishing)
- Chris Ballard. 2002. *Human Rights and the Mining Sector in Indonesia: A Baseline Study*. (Canberra: IIED's MMSD Project)
- Hitchcock, K Robert. 1997. "Indigenous Peoples, Multinational Corporations and Human Rights." Indigenous Affairs, IWGIA, No.2. dalam Kasim, Ildhal, 2010, "Tanggungjawab Perusahaan terhadap Pemenuhan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya" (paper dalam Lokakarya Nasional Komnas HAM, tidak diterbitkan).
- Human Rights Council Resolution 8/7 of 18 June 2008 and Commission on Human Rights resolution 2005/69 of 20 April 2005 on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.
- Kasim, Ildhal. 2010. "Tanggungjawab Perusahaan terhadap Pemenuhan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya". (paper dalam Lokakarya Nasional Komnas HAM, tidak diterbitkan).
- Lippman, Matthew. 1992. "Multinational Corporation and Human Rights," dalam Claude dan Weston. *Human Rights in the World Community* (Philadelphia: University of Pennsylvania press).
- Ruggie, John Gerard. 2007. "Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts: Report of the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises," (United Nations: New York). Document reference A/HRC/4/035.
- Ruggie, John Gerard. 2011, "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework" (United Nations: New York). Document reference A/HRC/17/31.
- Ruggie, John Gerard. 2012. *Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia: Kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa "Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan"* (Jakarta: Elsam)
- Westaway. Jennifer. 2012. "Globalization, Transnational Corporations and Human Rights – A New Paradigm". International Law Research; Vol. 1, No. 1
- Wettstein, Florian. 2009. *Multinational Corporations and Global Justice: Human Rights of a Quasi-*

Governmental Institution (California:
Stanford University Press)

Website

[http://www.bbc.co.uk/indonesian/
news/story/2009/06/090609_
shellagreement.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2009/06/090609_shellagreement.shtml)

[http://www.dw.de/shell-bayar-
kompensasi-korban-ham/a-4313775](http://www.dw.de/shell-bayar-kompensasi-korban-ham/a-4313775)

[http://www.rnw.nl/bahasa-indonesia/
article/shell-selesaikan-kasus-tapi-
hadapi-yang-baru](http://www.rnw.nl/bahasa-indonesia/article/shell-selesaikan-kasus-tapi-hadapi-yang-baru)

RIWAYAT HIDUP ASEP MULYANA

Asep Mulyana mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Politik (SIP) pada Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada (UGM), Jogjakarta, pada 2001. Semasa mahasiswa, Asep Mulyana aktif di Majalah Mahasiswa Balairung UGM. Setelah lama bekerja di dunia media, sejak 2006 hingga sekarang Asep Mulyana bekerja di Bagian Pengkajian dan Penelitian, Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Pada 2008, Asep Mulyana menjadi salah seorang penerima beasiswa EQUITAS untuk International Human Rights Training Programme (IH RTP) di Montreal, Kanada. Program ini diselenggarakan oleh EQUITAS, sebuah lembaga pendidikan HAM internasional yang berkedudukan di Montreal, Kanada. Pada tahun yang sama (2008), Asep Mulyana meraih NORAD's Programme for Master Studies (NOMA) Scholarship (program beasiswa pascasarjana yang didanai oleh Norwegian Agency for Development Cooperation). Beasiswa ini memberikan kesempatan kepada Asep Mulyana untuk memperoleh Master of Arts (MA) pada Studi Pascasarjana (S2) Jurusan Ilmu Politik, Konsentrasi Human Rights and Democracy, di Universitas i Oslo (Norway) dan UGM (Indonesia). Asep Mulyana bisa dihubungi via e-mail: asmul234@yahoo.com

UPAYA NON-YUDISIAL PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ANTARA MASYARAKAT VS NEGARA

Yhodhisman Soratha

Abstract

The Indonesian constitution stated that natural resources (including land) only “shall be under the powers of state”, but later, this mandate has been broader modified by the government, by provide authority for the state to own land. State ownership of land has become a source of conflict with the communities, which often last very long and end in violence. Existing law does not provide chances for the resolution of land disputes between States with the communities, except through the judiciary process (which usually avoided by the communities). Therefore, we need to provide the equitable mechanism to settle the disputes.

Abstrak

Konstitusi Negara RI mengatur bahwa negara hanya menguasai sumber-sumber daya alam (termasuk tanah), namun mandat ini kemudian dikembangkan secara ekstensif oleh pemerintah dengan memberikan kewenangan bagi negara untuk memiliki tanah. Kepemilikan tanah oleh negara ini menjadi salah satu sumber konflik dengan warga masyarakat, yang seringkali berlangsung sangat panjang dan berakhir dengan kekerasan. Hukum yang ada tidak memberi peluang bagi penyelesaian sengketa tanah antara negara dengan masyarakat, kecuali melalui pengadilan, hal yang sangat dihindari oleh masyarakat. Untuk itu, perlu dicari upaya alternatif untuk penyelesaian yang lebih adil terkait sengketa tanah yang diklaim sebagai milik negara dengan kelompok masyarakat.

UPAYA NON-YUDISIAL PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ANTARA MASYARAKAT VS NEGARA

A. Pendahuluan

Tanah merupakan sumber kehidupan. Sepanjang hidupnya, setiap manusia memiliki ketergantungan dengan tanah. Dengan makin kompleksnya kehidupan manusia dari waktu ke waktu, fungsi tanah kemudian berkembang mengikuti kebutuhan yang semakin variatif, tidak lagi sekedar sebagai sarana tempat tinggal dan bercocok tanam, tetapi juga sebagai sarana perluasan usaha yang bersifat ekspansif, seperti perkebunan besar dan pertambangan.

Betapa pentingnya arti tanah bagi manusia, sehingga permasalahan tanah juga seringkali menjadi sumber konflik atau sengketa, baik sengketa untuk menguasai wilayah permukaannya saja,

maupun sengketa untuk menguasai sumber-sumber yang terkandung di dalamnya. Untuk konteks Indonesia, sengketa tanah tergolong sebagai isu yang rentan menimbulkan dampak sosial yang luar biasa, yang tidak jarang berujung dengan konflik fisik seperti perusakan fasilitas di sekitar lokasi sengketa, bentrokan massal, kerusuhan, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, sangat masuk akal jika sengketa-sengketa tanah dimaknai sebagai 'bom waktu' yang dapat meledak sewaktu-waktu di berbagai wilayah di Indonesia. Pemahaman akan sensitifnya isu sengketa tanah ini secara resmi juga diakui oleh negara, yang melihat bahwa pengelolaan sumber daya agraria yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan

struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik¹. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pengelolaan, pemilikan dan penguasaan sumber daya agraria (yang melekat di dalamnya tanah) memang merupakan salah satu isu sensitif yang dapat memicu sengketa yang berujung dengan konflik.

Makna konflik memiliki cakupan pengertian yang sangat luas, yaitu meliputi pertentangan atau bentrokan, persaingan, atau gangguan oleh kelompok secara fisik atau benturan antar kekuatan yang sulit didamaikan, atau pertentangan ide-ide, kepentingan-kepentingan atau kehendak antara satu orang dengan orang lain atau antara suatu kelompok dengan kelompok lain². Sekedar menyebut beberapa contoh konflik yang berbasis sengketa tanah, di antaranya: bentrokan antara warga masyarakat Kabupaten Bima dengan aparat Kepolisian setempat di pelabuhan Sape, Bima, Provinsi Nusa Tenggara Barat³, yang dipicu oleh sengketa tanah antara masyarakat di Kecamatan Lambu, Kabupaten Bima, dengan sebuah perusahaan tambang emas di sana; bentrokan antara masyarakat di Kabupaten

Ogan Ilir dengan aparat Kepolisian setempat, yang dipicu oleh sengketa tanah antara masyarakat dengan perusahaan perkebunan milik negara⁴; dan bentrok fisik antara masyarakat dengan sekelompok anggota serikat pekerja perkebunan serta perusakan fasilitas milik perusahaan, yang dipicu oleh sengketa tanah antara kelompok masyarakat adat dengan perusahaan perkebunan Kelapa Sawit milik negara di wilayah Kecamatan Tapung, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau⁵. Sebuah media cetak nasional menyebutkan bahwa berdasarkan data *Sawit Watch* sejak 30 September 2009 sampai dengan April 2011 telah terjadi 664 sengketa pertanahan; menurut data Komnas HAM dalam kurun waktu tersebut telah terjadi sengketa pertanahan sebanyak 738 kasus; bahkan berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional dalam kurun waktu tersebut telah terjadi 14.337 sengketa pertanahan di seluruh wilayah Indonesia⁶.

Sengketa tanah yang terjadi biasanya melibatkan pihak-pihak berikut ini: sengketa antara individu dengan individu; sengketa antara individu dengan kelompok masyarakat; sengketa antara suatu kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lain;

1 Lihat butir pertimbangan pada TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

2 Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah*, Penerbit Peradaban, Jakarta: 2002, hal. 6-7

3 <http://www.suarapembaruan.com/home/bentrokan-berdarah-di-sape-polisi-tetapkan-47-tersangka/15241>; diunduh 28 November 2012

4 <http://www.republika.co.id/berita/nasional/nusantara-nasional/12/07/27/m7tsnn-petani-dan-polisi-di-ogan-ilir-bentrokan-satu-tewas>; diunduh 28 November 2012

5 <http://www.tribunnews.com/2012/10/30/bentrokan-di-senama-nenek-kembali-pecah>; diunduh 28 November 2012

6 Harian KOMPAS, "Bom Waktu Sengketa Lahan", 28 Mei 2012

sengketa antara kelompok masyarakat dengan korporasi; dan sengketa antara kelompok masyarakat dengan negara (baik instansi pemerintahan sipil, militer maupun Badan Usaha Milik Negara). Dalam tulisan ini akan dibatasi ulasan mengenai sengketa tanah yang terjadi antara kelompok masyarakat dengan negara.

Pembahasan singkat terkait dengan sengketa tanah antara kelompok masyarakat dengan negara merupakan topik yang menarik untuk diulas, oleh karena dalam konteks relasi antara kedua pihak tersebut, negaralah yang sesungguhnya memiliki kewajiban melindungi masyarakat serta bertanggungjawab dalam upaya penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan, dan bukan justru menjadi pihak yang terlibat dalam sengketa tanah. Sebagai ilustrasi, apabila terjadi sengketa tanah antara suatu kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lainnya atau dengan korporasi, maka negara (melalui berbagai institusinya) dapat memainkan peran penting dalam menyelesaikan sengketa itu, baik melalui mekanisme yudisial maupun non-yudisial. Namun kondisinya menjadi berbeda ketika negara yang seharusnya menjadi pihak yang mengatur (melalui lembaga eksekutif dan legislatif) serta pemutus (melalui lembaga yudikatif), justru menjadi pihak harus mempertahankan posisinya sendiri dalam berhadapan dengan kelompok masyarakat.

Konflik atau sengketa tanah antara masyarakat dengan negara pada umumnya terjadi akibat problem historis penguasaan suatu bidang tanah oleh institusi negara. Bila dirunut secara kronologis, bidang-bidang tanah yang saat ini berada dalam penguasaan institusi negara dapat berasal dari beberapa sumber, yakni: peralihan pasca kemerdekaan Republik Indonesia dari kolonial, peralihan pada saat kebijakan nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing pada era Presiden Soekarno, dan perolehan melalui mekanisme pengadaan tanah yang berlaku secara nasional. Dengan berbekal klaim sosiologis-historis, kelompok-kelompok masyarakat di berbagai daerah kemudian menggugat kembali lahan-lahan mereka yang pada masa lampau dikuasai secara sepihak, baik oleh pemerintahan jajahan dan korporasi asing (yang kemudian secara otomatis beralih kepada pemerintahan nasional atau perusahaan milik negara) maupun lahan-lahan yang dikuasai belakangan dengan cara-cara yang dianggap bertentangan dengan hukum.

Upaya menggugat kembali keabsahan penguasaan tanah oleh negara ini dilakukan dengan berbagai macam cara, mulai dari aksi-aksi prosedural melalui lembaga perwakilan rakyat, pendudukan lahan-lahan yang disengketakan, hingga menempuh mekanisme hukum melalui pengadilan. Banyak di antara upaya tersebut yang kemudian berbuntut dengan

kekerasan fisik, baik yang dilakukan oleh kelompok masyarakat, lebih-lebih yang dilakukan oleh aparat keamanan maupun unsur-unsur dari manajemen perusahaan milik negara. Upaya kelompok-kelompok masyarakat untuk memperoleh kembali tanah mereka yang saat ini di bawah penguasaan institusi-institusi negara seringkali berlangsung sangat panjang, bahkan diwariskan kepada generasi berikutnya, dengan pola perjuangan yang makin beragam.

Secara normatif, memang telah tersedia sarana penyelesaian sengketa antara kelompok masyarakat dengan negara, yakni melalui mekanisme pengadilan. Namun mencermati perkembangan kehidupan hukum nasional dewasa ini, hampir dapat dipastikan bahwa kelompok-kelompok masyarakat yang sedang bersengketa dengan negara cenderung menghindari penyelesaian melalui pengadilan. Apabila hal ini terus terjadi, maka perlu dipikirkan bagaimana seharusnya mekanisme yang ditempuh untuk menyelesaikan sengketa-sengketa tanah antara kelompok masyarakat dengan negara? Di luar mekanisme yudisial, siapa pihak yang dapat memainkan peran sebagai 'juru damai' dalam sengketa tersebut?

B. Hak Negara Atas Tanah: Antara "Menguasai" dan "Memiliki"

Salah satu kewajiban negara yang dimandatkan dalam pembukaan

konstitusi ialah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Mandat ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari jenjang yang tertinggi hingga ke peraturan pelaksana yang bersifat sangat operasional. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan rumusan dalam pasal tersebut, sangat jelas bahwa jangkauan negara dalam aspek agraria (termasuk di dalamnya tanah) hanya dalam konteks penguasaan. Namun dalam perkembangannya kemudian, negara melalui berbagai instrumennya memaknai konsep penguasaan tersebut secara meluas (ekstensif), yakni hingga ke ranah kepemilikan.

1. Pengaturan Tentang Hak Negara Atas Tanah Dalam UUPA 1960 dan Peraturan Turunannya

Pada 24 September 1960 Pemerintah RI memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria⁷ (yang lebih sering disebut dengan UUPA). Hak negara atas agraria diatur dalam Pasal

⁷ Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok, Lembaran Negara 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

2 undang-undang tersebut. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa: atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) UUPA mengatur: "Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa".

Dari ketentuan-ketentuan di atas, terlihat jelas bahwa negara hanya diberi mandat untuk melakukan pengaturan yang berupa penguasaan, bukan pemilikan. Hal ini dipertegas dalam Bagian Penjelasan Umum II UUPA, yang menyatakan bahwa Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-

Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam pasal 2 ayat 1 yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki".

Terkait dengan pengaturan tentang "Hak menguasai dari negara" dalam UUPA (baik pada bagian batang tubuh maupun penjelasannya), Boedi Harsono menyatakan bahwa dalam praktik Administrasi digunakan sebutan "Tanah Negara". Hal ini dilakukan semata-mata dalam rangka efisiensi penggunaan kata-kata, yang sudah barang tentu penyebutan "Tanah Negara" artinya sangat berbeda dengan arti "*landsdomein*" atau "Milik Negara". Apa yang dikemukakan oleh UUPA tersebut memang tepat. Mencarikan sumber dan landasan tugas bagi kewenangan negara dalam melaksanakan tugas kenegaraannya pada hak pemilikan negara atas tanah, bukanlah merupakan konsepsinya Hukum Tata Negara modern, melainkan merupakan konsepsi Hukum Tata Negara feodal, yang

sudah lama ditinggalkan, baik dalam praktik maupun teori hukum⁸.

Pengaturan tentang subyek hukum yang dapat memiliki hak atas tanah ditegaskan dalam Pasal 21 UUPA. Dalam ayat (1) pasal tersebut diatur bahwa hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik. Selanjutnya dalam ayat (2) Pasal ini diatur bahwa pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 21 UUPA, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah⁹. Dalam Peraturan Pemerintah ini diatur bahwa hanya 4 (empat) kelompok badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, yakni:

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- 2) Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang No. 79 tahun 1958 (Lembaran Negara tahun 1958 No. 139);

- 3) Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- 4) Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah di atas, maka terlihat bahwa negara telah melakukan pembatasan secara tegas badan-badan hukum yang memperoleh pengecualian sehingga kepada badan-badan itu dapat diberikan hak milik atas tanah. Di luar sejumlah badan yang telah disebutkan dalam Peraturan Pemerintah itu, maka hanya dapat diberikan alas hukum hak atas tanah dalam bentuk selain hak milik, yakni: hak guna usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, atau hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut.

2. Pengaturan Tentang Hak Negara Atas Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Peraturan Turunannya

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memang bukan hukum yang secara khusus mengatur tentang pertanahan. Namun dalam undang-undang ini

8 Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2007: hal. 269.

9 Lebih lanjut lihat: http://ciptakarya.pu.go.id/pbl/pustaka/GRN/PP/PP_38_1963_PENUNJUKAN%20BADAN-BADAN%20HUKUM%20YANG%20DAPAT%20MEMPUNYAI.PDF; diunduh pada 29 November 2012.

terdapat pengaturan mengenai kekayaan negara, yakni Barang Milik Negara atau Barang Milik Daerah. Di dalam undang-undang ini diatur bahwa Barang Milik Negara/Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/D atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Termasuk dalam klasifikasi Barang Milik Negara/Daerah ini adalah tanah-tanah yang saat ini berada dalam penguasaan atau penggunaan berbagai instansi pemerintahan, termasuk juga tanah-tanah yang dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Undang-undang ini juga mengatur bahwa Menteri Keuangan bertanggungjawab dalam pengelolaan Barang Milik Negara, Menteri/Pimpinan Lembaga adalah Pengguna Barang bagi kementerian/lembaga yang dipimpinnya, dan Kepala Kantor dalam lingkungan kementerian negara/ lembaga adalah Kuasa Pengguna Barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan. Pasal 45 ayat (1) undang-undang ini juga mengatur bahwa Barang Milik Negara/Daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak manapun. Selanjutnya Pasal 45 ayat (2) Pasal tersebut mengatur bahwa Barang Milik Negara/Daerah dapat dipindahtangankan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/

DPRD¹⁰.

Secara khusus, Pasal 49 ayat (1) Undang-undang ini menegaskan bahwa Barang Milik Negara/Daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan. Dalam bagian penjelasannya disebutkan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dalam menetapkan ketentuan pelaksanaan pensertifikatan tanah yang dimiliki dan dikuasai pemerintah pusat/daerah berkoordinasi dengan lembaga yang bertanggungjawab di bidang pertanahan nasional.

Sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah¹¹. Peraturan Pemerintah (PP) ini dibuat dalam rangka menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) dan terciptanya kesamaan persepsi serta langkah dari seluruh unsur yang terkait dalam pengelolaan BMN/D.

10 Secara tegas disebutkan bahwa ketentuan pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah dengan persetujuan DPR/DPRD ini berlaku untuk pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan, atau Barang Milik Negara/Daerah dalam bentuk lain yang bernilai lebih dari Rp.100 Miliar, lebih lanjut lihat ketentuan Pasal 46-49 Undang-Undang tersebut.

11 Diundangkan pada 14 Maret 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4609.

Di dalam PP tentang BMN/D ini terdapat sejumlah pasal yang krusial dan berkaitan erat dengan pengaturan aset negara serta upaya penyelesaian sengketa tanah antara instansi pemerintahan dengan masyarakat, sebagai berikut: Pasal 33 ayat (1) menyatakan bahwa "Barang milik negara/daerah berupa tanah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan". Selanjutnya Pasal 34 ayat (1) mengatur "Bukti kepemilikan barang milik negara/daerah wajib disimpan dengan tertib dan aman", dan ayat (2) menyatakan "Penyimpanan bukti kepemilikan barang milik negara berupa tanah dan/atau bangunan dilakukan oleh pengelola barang". Penjelasan Pasal 33 ayat (1) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan adalah penerbitan sertifikat hak atas tanah milik pemerintah pusat langsung atas nama Pemerintah Republik Indonesia dan penerbitan hak atas tanah milik Pemerintah Daerah langsung atas nama pemerintah provinsi/kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam PP tentang BMN/D diatur mengenai penghapusan BMN/D dari daftar barang milik Negara/ Daerah dilakukan apabila suatu BMN/D telah beralih kepemilikannya, telah terjadi pemusnahan,

atau sebab-sebab lainnya. Terhadap penghapusan ini, harus diterbitkan surat keputusan penghapusan dari Pengelola Barang untuk Barang Milik Negara, dan Surat Keputusan Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota untuk Barang Milik Daerah. Apabila terhadap suatu BMN/D dilakukan penghapusan, maka selanjutnya dilakukan tindak lanjut berupa pemindahtanganan. Bentuk-bentuk pemindahtanganan ini meliputi: (a) penjualan; (b) tukar Menukar; (c) hibah; dan (d) penyertaan modal pemerintah pusat/daerah (Pasal 45)¹².

Melihat pengaturan dalam PP tersebut di atas, dapat dipahami bahwa peluang dilakukannya penyerahan kembali atau pelepasan tanah-tanah yang dikuasai negara (atau diklaim sebagai milik negara) kepada masyarakat, dibatasi hanya melalui keempat pintu sebagaimana disebut di atas. Dalam konteks sengketa dengan kelompok-kelompok masyarakat, satu-satunya 'celah' hukum yang diatur dalam PP tentang BMN/D hanya melalui hibah, yang dapat dilakukan dengan pertimbangan untuk: kepentingan sosial, keagamaan, alasan kemanusiaan, dan penyelenggaraan pemerintahan negara/

12 Mencermati ketentuan Pasal 4 PP BMN/BMN, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah Pengelola Barang Milik Negara, sedangkan dalam Pasal 5 PP ini dinyatakan bahwa Pengelola Barang Milik Daerah adalah Sekretaris Daerah. Lebih lanjut ketentuan mengenai penghapusan dan pemindahtanganan BMN/D lihat Pasal 41 s.d Pasal 58 PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang BMN/D.

daerah. Sayangnya, dalam praktik, alasan demi kepentingan kemanusiaan sangat jarang menjadi pertimbangan yang serius bagi pihak pemerintah, meskipun seringkali di pihak Pemerintah yang menguasai lahan sengketa juga tidak bias membuktikan secara sah alas haknya penguasaannya tersebut.

Mencermati pengaturan tentang hak negara atas tanah sebagaimana tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di atas, terlihat bahwa telah terjadi inkonsistensi domain negara atas tanah. Merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketentuan dalam Pasal 2 UUPA beserta penjelasan umum-nya, sangat nyata terlihat adanya pembatasan hak negara atas tanah, yakni sekedar 'menguasai'. Namun hal yang berbeda terjadi pada Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan PP Nomor 6 tahun 2006 Tentang Barang Milik Negara/Daerah, di mana dalam kedua perundangan tersebut hak negara atas tanah tidak lagi sebatas menguasai, tetapi menjadi memiliki.

Di sisi lain Mahkamah Konstitusi dalam putusannya telah memberikan penjelasan yang lebih lengkap terkait dengan hak negara atas tanah. Meskipun menyatakan bahwa negara tidak sekedar berwenang mengatur, tetapi dalam konteks kepemilikan,

negara dibatasi hanya dalam soal kepemilikan saham (*share holder*) dalam Badan Usaha Milik Negara. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk belakangan telah secara nyata menyimpang dari semangat awal rumusan hak negara atas tanah. Hal inilah yang kemudian dalam praktik kehidupan sehari-hari menimbulkan berbagai sengketa, mulai dalam konteks wacana atau perdebatan, hingga ke ranah kehidupan riil di masyarakat.

3. Hak Negara Atas Tanah Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI

Mahkamah Konstitusi RI yang memiliki kewenangan menafsirkan konstitusi telah memberikan pengertian tentang konsepsi penguasaan negara atas tanah yang sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹³. Terkait dengan hal ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

"... Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik

13 Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dibacakan pada 15 Desember 2004; lebih lanjut baca di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/Putusan002PUUI2003.pdf>.

(demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin 'dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat'. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi juga menyatakan:

"...pengertian 'dikuasai oleh negara' haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan 'bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya', termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan

dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama pemerintah, dan regulasi oleh pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*shareholding*) dan/ atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, c.q pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh negara, c.q pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-

besarnya kemakmuran seluruh rakyat.”

C. Upaya Penyelesaian Sengketa Yang Lebih Berkeadilan

1. Pendekatan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Seiring dengan meningkatnya kompleksitas sengketa perdata ditengah-tengah masyarakat yang tidak berimbang dengan kemampuan lembaga peradilan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang terjadi, pemerintah melakukan terobosan hukum yang signifikan dengan membuka peluang penyelesaian sengketa perdata tidak hanya melalui jalur hukum formal melalui pengadilan semata. Terobosan hukum yang mengedepankan keterkaitan antara proses non yudisial (informal) dengan proses yudisial (legal-formal) tersebut secara nyata dituangkan dalam bentuk pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa¹⁴. Salah satu pertimbangan penting yang melandasi diterbitkannya undang-undang tersebut ialah peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu sudah tidak sesuai dengan perkembangan dunia usaha dan hukum pada umumnya. Dengan demikian, dapat dipahami

bahwa lahirnya undang-undang ini pada awalnya sangat terkait dengan hukum perdata di bidang usaha atau bisnis. Pada perjalanannya kemudian, pendekatan semi yudisial dalam penyelesaian sengketa perdata ini diperluas ke berbagai bidang kehidupan masyarakat, seperti konsumen, tata pemerintahan, bahkan hak asasi manusia.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa semakin membuka peluang bagi masyarakat untuk memanfaatkan celah lain di samping upaya formal dengan memasukkan gugatan perdata melalui pengadilan umum dalam rangka mencari penyelesaian atas sengketa perdata yang terjadi. Bahkan secara tegas dinyatakan dalam Pasal 2 undang-undang tersebut bahwa Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase¹⁵. Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dinyatakan bahwa arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Selanjutnya dinyatakan pula bahwa

14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872.

15 Yang dimaksud dengan perjanjian arbitrase meliputi klausula tentang arbitrase dalam suatu perjanjian tertulis yang dibuat para pihak, baik sebelum timbul sengketa maupun perjanjian arbitrase tersendiri yang dibuat oleh para pihak setelah timbul sengketa.

Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah Lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa telah membuka cakrawala pemikiran baru mengenai upaya-upaya penyelesaian sengketa. Jika dalam periode sebelumnya upaya hukum melalui mekanisme 'gugat-menggugat' di pengadilan sangat kental mewarnai penyelesaian sengketa, maka dengan diperkenalkannya lembaga arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa masyarakat kemudian diberi opsi lain untuk menggunakan mekanisme di luar pengadilan yang dipandang lebih efektif dalam menyelesaikan sengketa. Tawaran mekanisme di luar pengadilan tersebut mendapat respons positif dari masyarakat mengingat bahwa penyelesaian melalui mekanisme formal di pengadilan seringkali berakhir dengan meningkatnya intensitas permusuhan di antara para pihak yang bersengketa, terutama di pihak yang kalah. Di samping itu, upaya formal melalui pengadilan juga seringkali memerlukan energi yang sangat besar untuk sampai pada putusan akhir dari suatu sengketa, oleh karena setelah putusan pengadilan tingkat pertama masih dimungkinkan upaya hukum

lain melalui banding dan kasasi, yang secara keseluruhan proses tersebut dapat menghabiskan waktu bertahun-tahun dengan implikasi beban biaya yang tidak sedikit bagi para pihak yang bersengketa.

Secara umum, pola-pola penyelesaian konflik dengan mengedepankan pendekatan benturan fisik di antara pihak yang berkonflik atau bersengketa cenderung sudah ditinggalkan. Seiring dengan hal tersebut, berkembang suatu model pendekatan alternatif dalam menyelesaikan sengketa, yang sering disebut dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* atau Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS)¹⁶ dengan berbagai variasi bentuknya, yaitu: Konsiliasi, Fasilitasi, Negosiasi, Konsultasi, Koordinasi, dan Mediasi¹⁷.

16 Hadimulyo, Mempertimbangkan ADR, Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Penerbit ELSAM, Jakarta, 1997, hal. 31-37

17 Masing-masing bentuk tersebut dapat dirinci berdasarkan pengertiannya, yaitu; (a) Konsiliasi adalah usaha yang dilakukan oleh pihak ketiga yang bersifat netral, untuk berkomunikasi dengan kelompok-kelompok atau pihak yang bersengketa secara terpisah, dengan tujuan untuk mengurangi ketegangan dan mengusahakan ke arah tercapainya persetujuan penyelesaian sengketa; (b) Fasilitasi adalah bantuan pihak ketiga untuk menghasilkan suatu pertemuan atau perundingan yang produktif; (c) Negosiasi adalah proses yang berlangsung secara sukarela antara pihak-pihak yang bersengketa dengan bertatap muka secara langsung untuk memperoleh kesepakatan yang dapat diterima oleh kedua belah pihak; (d) Konsultasi adalah pertemuan dua pihak atau lebih untuk membahas masalah-masalah yang dianggap penting untuk dicarikan pemecahannya secara bersama-sama; (e) Koordinasi adalah upaya yang dilakukan oleh pihak yang memiliki otoritas tertentu untuk menyelesaikan masalah-masalah yang melibatkan banyak pihak agar terhindar dari penangan yang tumpang tindih; (f) Mediasi adalah bantuan dari pihak ketiga dalam suatu proses negosiasi, namun pihak ketiga (mediator) tersebut tidak mengambil keputusan.

Berdasarkan lingkup pengertian dari berbagai bentuk APS tersebut, dapat dipahami bahwa mediasi yang merupakan salah satu bentuk APS adalah mekanisme penyelesaian sengketa yang paling ideal oleh karena yang berperan aktif untuk menyelesaikan sengketa atau konflik yang terjadi adalah para pihak yang bersengketa itu sendiri. Dikatakan paling ideal oleh karena sesungguhnya yang paling mengerti tentang substansi sengketa atau konflik ialah para pihak yang terlibat langsung.

Pilihan penyelesaian sengketa melalui mekanisme mediasi sebagai bentuk yang paling ideal juga dilandasi dengan asas kemanfaatan dari mediasi, yakni:

1. Mediasi diharapkan dapat menyelesaikan sengketa dengan cepat dan relatif murah dibandingkan dengan membawa permasalahan tersebut ke pengadilan atau arbitrase.
2. Mediasi memfokuskan para pihak yang bersengketa pada kepentingan mereka secara nyata dan pada kebutuhan emosi atau psikologi para pihak yang bersengketa tersebut.
3. Mediasi memberi kesempatan para pihak untuk berpartisipasi secara langsung dan secara informal dalam menyelesaikan perselisihan atau sengketa yang terjadi di antara mereka.
4. Mediasi memberi para pihak kemampuan untuk melakukan kontrol terhadap proses dan hasil mediasi.
5. Mediasi dapat mengubah hasil, yang dalam proses litigasi (pengadilan) atau arbitrase sulit untuk diprediksi, dengan suatu kepastian melalui konsensus.
6. Mediasi memberikan hasil yang tahan uji dan akan mampu menciptakan saling pengertian yang lebih baik di antara para pihak yang bersengketa karena pada hakikatnya mereka sendiri yang menyelesaikan sengketa yang terjadi.
7. Mediasi mampu menghilangkan konflik atau rasa permusuhan yang hampir selalu mengiringi setiap putusan yang bersifat memaksa yang dijatuhkan oleh hakim di pengadilan atau arbiter dalam mekanisme arbitrase¹⁸.

Asas kemanfaatan dari mekanisme mediasi tersebut di atas bukan sekedar harapan ideal semata, namun merupakan hal yang sangat realistis untuk dicapai. Penyelesaian sengketa atau konflik dapat menjadi lebih cepat dibandingkan dengan proses berperkara di pengadilan. Dalam proses berperkara di pengadilan para pihak terikat dengan hukum acara yang ketat dan sangat sistematis dan disertai dengan pembuktian formil.

Berdasarkan pengalaman yang terjadi pada umumnya, proses penyelesaian sengketa di pengadilan tingkat pertama dapat menghabiskan waktu antara 3 sampai 6 bulan sejak

18 Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal 139-140.

gugatan dibacakan. Apabila salah satu pihak merasa tidak puas dan mengajukan banding, akan dapat menghabiskan waktu sekitar 6 bulan hingga terbitnya putusan banding. Namun apabila masih terdapat pihak yang tidak puas dan menempuh upaya kasasi, waktu yang diperlukan untuk memperoleh putusannya bisa lebih dari 1 tahun. Dengan demikian, dapat diperkirakan bahwa upaya penyelesaian sengketa di pengadilan memerlukan waktu antara 3 bulan hingga 2 tahun untuk sampai pada putusan yang bersifat berkekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Proses mediasi juga memberi kesempatan kepada para pihak untuk berpartisipasi secara langsung dan secara informal untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa yang terjadi di antara mereka. Oleh karena tidak diatur dengan hukum acara yang ketat, seringkali dalam pertemuan mediasi masing-masing pihak dapat secara langsung menyampaikan harapan-harapan mereka kepada pihak lainnya. Untuk itu, dalam suatu proses mediasi tidak jarang mediator memberikan waktu kepada para pihak untuk secara langsung bernegosiasi sementara sang mediator meninggalkan ruang pertemuan mediasi. Setelah dicapai hasil kesepakatan berdasarkan hasil negosiasi tersebut, barulah mediator kembali memfasilitasi pertemuan mediasi dan memandu para pihak untuk

merumuskan hasil-hasil kesepakatan ke dalam suatu dokumen tertulis.

Dengan diberikannya akses yang sangat luas kepada para pihak untuk berupaya mencari solusi atas sengketanya, maka sesungguhnya proses mediasi telah memberikan kepada para pihak kemampuan untuk melakukan kontrol terhadap proses dan hasil mediasi. Hal tersebut tentulah sangat bertolak belakang dengan proses berperkara di pengadilan atau lembaga arbitrase di mana setelah para pihak menyerahkan substansi permasalahan atau sengketa yang terjadi beserta alat-alat bukti formilnya, maka permasalahan tersebut kemudian secara otomatis diambil alih oleh hakim atau arbiter, yang kemudian secara mandiri menjatuhkan putusan terhadap sengketa tersebut. Dalam proses seperti itu, para pihak yang bersengketa kemudian ditempatkan sebagai pihak yang pasif menunggu putusan hakim atau arbiter setelah mereka menyerahkan seluruh dokumen-dokumen yang diperlukan. Dengan kata lain, kontrol terhadap penyelesaian sengketa atau konflik berada di tangan hakim atau arbiter.

Secara sederhana dapat dipahami bahwa salah satu kelebihan mekanisme Yudisial (melalui gugatan ke pengadilan) ialah bersifat kuat dan hasilnya mengikat secara hukum, sehingga dapat di-eksekusi oleh aparat yang berwajib apabila telah ada keputusan yang bersifat *inkracht* (memiliki

kekuatan hukum tetap). Di samping kelebihan tersebut, mekanisme hukum formal melalui pengadilan memiliki kelemahan, di antaranya: (1) prosesnya membutuhkan waktu sangat lama untuk mendapat kepastian penyelesaian hukum oleh karena pihak yang tidak puas dapat memintakan banding, kasasi dan Peninjauan Kembali; (2) mengurus energi yang cukup besar serta biaya tinggi dalam berperkara. Selain itu, mekanisme ini juga mengelompokkan para pihak yang bersengketa ke dalam 2 (dua) kubu; Yang Menang atau Yang Kalah.

Sementara di sisi lain, kelebihan mekanisme non yudisial ialah prosesnya dapat berlangsung cepat oleh karena dapat direalisasikan dalam bentuk musyawarah dengan melibatkan para pihak yang bersengketa secara langsung. Selain itu, para pihak biasanya dapat menerima dengan lapang dada atas kesepakatan penyelesaian yang diupayakan dengan intensitas keterlibatan yang tinggi dari masing-masing pihak selama proses penyelesaian sengketa tersebut, baik yang merupakan proses musyawarah secara langsung yang hanya melibatkan para pihak maupun proses yang dibantu oleh mediator. Sedangkan kelemahan mekanisme ini ialah hanya memiliki kekuatan mengikat secara moral terhadap para pihak, namun tidak memiliki daya ikat yang kuat secara hukum. Dengan demikian, apabila terjadi pengingkaran

(wanprestasi) dari salah satu pihak terhadap kesepakatan penyelesaian yang telah disetujui, hal tersebut tidak dapat dimintakan eksekusi kepada aparat yang berwajib. Di samping itu, mekanisme non yudisial ini juga sangat bergantung pada niat baik (*good will*) para pihak yang bersengketa, mediator hanya berperan menjembatani proses komunikasi menuju penyelesaian sengketa.

Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman telah pula melembagakan suatu prosedur penyelesaian sengketa yang berbasis pada musyawarah dalam rangka menyelesaikan perkara perdata melalui mekanisme mediasi¹⁹. Pelembagaan tersebut dilandasi oleh pandangan bahwa mediasi merupakan salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan murah, serta dapat memberikan akses yang lebih besar kepada para pihak menemukan penyelesaian yang memuaskan dan memenuhi rasa keadilan. Di samping itu, mekanisme mediasi tersebut juga diakui dapat menjadi salah satu instrumen efektif mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan

19 Pada tanggal 31 Juli 2008 Mahkamah Agung RI telah menetapkan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Peraturan Mahkamah Agung RI (Perma) ini merupakan revisi dari Perma sebelumnya, yakni Perma Nomor 2 Tahun 2003 yang pertama kalinya mengatur tentang prosedur mediasi di pengadilan. Perma Nomor 01 Tahun 2008 merupakan satu-satunya pedoman yang mengatur tentang mediasi yang terkait dengan proses berperkara di pengadilan.

serta memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga pengadilan dalam penyelesaian sengketa di samping proses pengadilan yang bersifat memutus (ajudikatif).

Dari uraian tersebut di atas, terlihat bahwa mekanisme alternatif penyelesaian sengketa telah diakomodasi ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Lembaga-lembaga negara tertentu (termasuk juga lembaga peradilan) diberikan kewenangan memfasilitasi upaya penyelesaian sengketa atau konflik yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Pengakomodasian mekanisme penyelesaian sengketa melalui mediasi ke dalam instrumen hukum negara sesungguhnya merupakan pengakuan atas berbagai kelebihan yang dimiliki oleh mekanisme tersebut dibandingkan dengan penyelesaian yang lebih mengedepankan aspek legalitas formal melalui pengadilan. Dengan kata lain, akomodasi mekanisme mediasi ke dalam instrumen hukum merupakan upaya merealisasikan salah satu dari tujuan hukum, yakni sebagai sarana untuk mengatur pergaulan hidup secara damai²⁰. Tujuan hukum tersebut tentulah tidak serta merta dinyatakan sebagai kegagalan apabila dalam perjalanan kehidupan masyarakat masih sangat banyak terjadi konflik, sengketa ataupun pertikaian. Lebih dari itu, para pembuat hukum pun dari waktu ke waktu akan

senantiasa melakukan perubahan terhadap isi hukum dalam rangka mengupayakan terciptanya keadaan yang tertib hukum atau kondisi damai, yang salah satunya adalah membuat hukum yang sejalan dengan perkembangan sosiologis masyarakat. Salah satu wujudnya adalah dengan memasukkan pengaturan tentang mekanisme alternatif penyelesaian sengketa ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah disinggung di atas. Keberhasilan instrumen hukum yang tersedia dalam rangka mempercepat penyelesaian sengketa-sengketa yang terjadi merupakan karakteristik hukum responsif.

Menurut Roscoe Pound, hukum atau peraturan perundang-undangan tidak dapat dibuat hanya semata-mata berdasarkan atas pertimbangan rasional dan keinginan para pembuatnya, tetapi pembentukan hukum juga seharusnya dilakukan melalui suatu kajian sosiologis pada waktu dilakukan persiapan untuk membuatnya. Dalam fase tersebut, fokus utama yang harus dicurahkan oleh para pembuat hukum adalah mempelajari bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat serta efek yang ditimbulkannya. Dalam hal penyelesaian sengketa, sangat penting juga untuk melihat bagaimana proses penyelesaian masalah dapat dilakukan secara adil dan benar. Pada masa lalu, penyelesaian sengketa

20 Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, PT. Pradnya Paramita, Cetakan Ke 26, Jakarta, 1996, hal. 10.

dilakukan dengan mengedepankan aspek kepastian hukum sehingga mengorbankan substansi permasalahan itu sendiri²¹.

Mengacu kepada pendapat Pound tersebut di atas, dapat dipahami bahwa pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat pengaturan tentang mekanisme dan lembaga-lembaga yang berwenang melakukan penyelesaian sengketa diluar pengadilan merupakan realisasi dari hukum yang responsif atas perkembangan masyarakat. Melihat perkembangan yang demikian, diharapkan akomodasi terhadap mekanisme penyelesaian sengketa melalui mediasi dalam peraturan perundang-undangan dapat terus dikembangkan, baik dari segi lingkup materi sengketanya, penguatan kelembagaan yang diberi mandat melakukan mediasi, pengaturan integrasi dengan lembaga-lembaga hukum yang terkait, dan lain sebagainya.

Upaya penyelesaian melalui mekanisme Non-Yudisial ini pada prinsipnya mengutamakan penyelesaian sengketa secara *win-win solution* dengan menggabungkan upaya penyelesaian musyawarah di antara para pihak dan upaya hukum formal. Kelebihan mekanisme ini ialah prosesnya dapat berlangsung relatif singkat, tidak memerlukan biaya yang

tinggi serta tidak menempatkan para pihak yang bersengketa ke dalam kubu menang atau kubu kalah oleh karena yang diutamakan adalah prinsip keberterimaan (*acceptability*)

2. Fungsi Mediasi Komnas HAM: Pengaturan dan Pengalaman

Setelah pemerintah memberlakukan terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa pada tanggal 12 Agustus 1999, selanjutnya pada tahun yang sama, tepatnya tanggal 23 September 1999, Pemerintah RI mengesahkan dan mengundangkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia²². Salah satu materi muatan yang diatur dalam undang-undang tersebut ialah tentang pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang sebelumnya dibentuk hanya berdasarkan Keputusan Presiden²³. Dalam Pasal 76 undang-undang tersebut diatur bahwa Komnas HAM memiliki fungsi pengkajian dan

21 Satjipto Rahardjo, Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah, Penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002, hal. 17-18.

22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886.

23 Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993 telah membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan pada saat yang sama menunjuk pensiunan Ketua Mahkamah Agung RI, Ali Said, untuk menyusun Komisi tersebut dan memilih para anggotanya. Keputusan Presiden ini merupakan tindak lanjut dari rekomendasi Lokakarya tentang Hak Asasi Manusia yang diprakarsai Departemen Luar Negeri RI dan PBB yang diadakan di Jakarta pada 22 Januari 1991.

penelitian, pendidikan dan penyuluhan, pemantauan dan penyelidikan, dan mediasi. Komnas HAM merupakan lembaga negara yang diberi kewenangan untuk melakukan upaya penyelesaian sengketa perdata yang berdimensi Hak Asasi Manusia, sebagaimana diatur dalam Pasal 76 *jo.* Pasal 89 ayat (4) *jo.* Pasal 96 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Di dalam Pasal 89 ayat (4) dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan fungsi mediasi, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

- a. perdamaian kedua belah pihak;
- b. penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, 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 Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 89 ayat (4) tersebut di atas dapat dipahami bahwa fungsi mediasi Komnas HAM dimaksudkan sebagai salah satu pintu terobosan penyelesaian permasalahan-permasalahan pelanggaran HAM secara

langsung dan tuntas, sebagaimana halnya terobosan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dengan berbagai mekanisme tersebut, sangat terbuka peluang para pihak yang terlibat untuk mendiskusikan penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak terhadap sengketa perdata berdimensi Hak Asasi Manusia yang terjadi. Apabila penyelesaian secara langsung tidak tercapai, Komnas HAM masih dapat menyampaikan rekomendasi kepada pemerintah dan atau Dewan Perwakilan Rakyat untuk menindaklanjuti permasalahan yang terjadi serta mengambil langkah-langkah penyelesaian sesuai dengan kewenangan masing-masing lembaga.

Selanjutnya dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia diatur bahwa:

- (1) Penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (4) huruf a dan b, dilakukan oleh Anggota Komnas HAM yang ditunjuk sebagai mediator.
- (2) Penyelesaian yang dicapai sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), berupa kesepakatan secara tertulis dan ditandatangani oleh para pihak dan dikukuhkan oleh mediator.
- (3) Kesepakatan tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) merupakan keputusan mediasi

yang mengikat secara hukum dan berlaku sebagai alat bukti yang sah.

- (4) Apabila keputusan mediasi tidak dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan tersebut, maka pihak lainnya dapat memintakan kepada Pengadilan Negeri setempat agar keputusan tersebut dinyatakan dapat dilaksanakan dengan pembubuhan kalimat "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".
- (5) Pengadilan tidak dapat menolak permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4).

Dalam penjelasan pasal 96 ayat (3) dinyatakan bahwa mediator menyerahkan dan mendaftarkan keputusan hasil mediasi kepada panitera pengadilan negeri. Selanjutnya dalam penjelasan pasal 96 ayat (4) dinyatakan bahwa apabila salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana tertuang di dalam kesepakatan hasil mediasi, maka Komnas HAM dapat meminta pengadilan negeri untuk melaksanakan fiat eksekusi, dan pengadilan wajib melaksanakan eksekusi tersebut apabila pihak dimaksud masih tetap tidak memenuhi kewajibannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 96 tersebut dapat dipahami bahwa dalam hal proses mediasi menghasilkan kesepakatan, maka kesepakatan

tersebut mengikat secara hukum terhadap para pihak dan apabila terjadi pengingkaran (*wanprestasi*) yang dilakukan oleh salah satu pihak, maka keputusan mediasi yang berupa kesepakatan tersebut dapat di-eksekusi oleh pengadilan. Dengan demikian keputusan mediasi adalah *executeable* tanpa harus melalui mekanisme gugatan, banding atau kasasi. Konsep penyelesaian ini lazim disebut mekanisme quasi-yudisial.

Pada masa selanjutnya upaya untuk melembagakan mekanisme penyelesaian sengketa atau konflik melalui pendekatan alternatif penyelesaian sengketa semakin dibuka luas. Selain memberikan kewenangan kepada Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) untuk melakukan arbitrase dan kewenangan kepada Komnas HAM untuk memediasi sengketa perdata yang berdimensi Hak Asasi Manusia, sejumlah institusi yang dibentuk oleh negara pun diberikan kewenangan melakukan upaya alternatif dalam menyelesaikan sengketa di bidangnya masing-masing. Kewenangan tersebut juga di antaranya diberikan kepada instansi pemerintah di bidang ketenagakerjaan (kementerian dan dinas-dinas tenaga kerja di daerah) dan lembaga Ombudsman Republik Indonesia²⁴.

24 Ombudsman merupakan lembaga negara sampiran (*auxiliary state agency*) yang memiliki kesamaan karakter dengan Komnas HAM, yakni dalam rangka pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia yang berhadapan dengan negara (pemerintah) sebagai pemangku kewajiban, khususnya dalam hal administrasi oleh penyelenggara negara, termasuk di bidang pertanahan. Oleh karena itu, di beberapa

Sebagai upaya membuat terobosan hukum dalam penyelesaian sengketa yang terkait dengan pelayanan publik oleh lembaga-lembaga negara, Pemerintah RI telah membentuk Lembaga Ombudsman Republik Indonesia (Ombudsman) dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia²⁵. Menurut undang-undang tersebut, Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dalam Pasal 8 Undang-Undang tentang Ombudsman tersebut dinyatakan bahwa salah satu kewenangan Ombudsman ialah menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi

negara Lembaga Ombudsman berada dalam satu payung dengan lembaga HAM nasional-nya.

25 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4899.

atas permintaan para pihak. Oleh karena lembaga Ombudsman dibentuk dalam rangka pengawasan terhadap pelayanan publik oleh lembaga-lembaga penyelenggara negara dan pemerintahan, tentu saja lingkup sengketa yang dimediasi oleh Ombudsman adalah sengketa-sengketa yang melibatkan lembaga atau aparat penyelenggara negara atau pemerintahan, yang sering disebut dengan maladministrasi²⁶.

Melihat kuatnya dorongan untuk menciptakan lembaga-lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana telah disebutkan di atas, dapat disimpulkan bahwa perkembangan pemikiran untuk semakin memperkuat lembaga alternatif penyelesaian sengketa akan terus meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini dibuktikan tidak hanya dengan pembentukan berbagai lembaga sampiran negara (*Auxiliary State Agencies*) seperti Komnas HAM dan Ombudsman yang diberi kewenangan untuk melakukan berbagai upaya penyelesaian sengketa, namun kewenangan melakukan penyelesaian

26 Dalam Pasal 1 butir Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia lingkup pengertian mal-administrasi ialah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

di luar pengadilan tersebut bahkan saat ini dimandatkan kepada institusi peradilan di Indonesia.

Sebagai salah satu kewenangan yang dimandatkan dalam Undang-Undang, fungsi mediasi Komnas HAM senantiasa dikembangkan dari waktu ke waktu. Berdasarkan data 2012, sengketa tertinggi yang ditangani oleh Subkomisi Mediasi Komnas HAM ialah di bidang sengketa lahan²⁷. Meskipun sengketa lahan didominasi oleh konflik atau warga masyarakat dengan korporasi, namun persentase sengketa tanah yang melibatkan institusi negara (termasuk Badan Usaha Milik Negara) cenderung meningkat²⁸.

Dari laporan yang ada, hingga saat ini belum ada satupun sengketa tanah antara warga masyarakat dengan negara (institusi pemerintah sipil, militer atau pun BUMN) yang berhasil diselesaikan melalui mekanisme mediasi oleh Komnas HAM. Kondisi ini tentu memprihatinkan mengingat semangat awal pembentukan lembaga negara sampiran (termasuk Komnas HAM di dalamnya) yang dibekali dengan mandat melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, ternyata belum mampu menjalankan fungsi ini secara maksimal, khususnya di bidang penyelesaian sengketa tanah. Buntutnya upaya penyelesaian sengketa tanah antara warga masyarakat dengan

negara ini didasari beberapa faktor yang akan diuraikan pada bagian berikut.

3. Hambatan-Hambatan dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Yang diklaim Sebagai Milik Negara

Meskipun pada satu sisi pemerintah telah mempersiapkan peluang-peluang mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang telah diakomodasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun di sisi lain tetap terjadi sejumlah permasalahan yuridis dalam praktik penerapan kewenangan penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilakukan oleh Komnas HAM. Berdasarkan pengalaman menjalankan kewenangan mediasi yang dilakukan oleh Subkomisi Mediasi Komnas HAM selama kurun waktu 3 tahun terakhir, dapat diidentifikasi sejumlah permasalahan yuridis dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan mediasi Komnas HAM, sebagai berikut:

1. Tidak adanya kesamaan pandangan di antara Instansi Pemerintah mengenai pihak yang dapat mengambil keputusan

Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Barang Milik Negara. Daerah dinyatakan

27 Imelda Saragih, dkk, Belajar Dari Pengalaman: Praktik Mediasi Hak Asasi Manusia, diterbitkan oleh Subkomisi Mediasi dan Bagian Administrasi Mediasi Komnas HAM, Jakarta, 2012: hal. 61.

28 *Ibid*, hal. 62.

secara eksplisit bahwa Menteri Keuangan adalah pengelola BMN yang memiliki mandat untuk mengambil berbagai kebijakan substantif dalam pengelolaan BMN/D, pada praktiknya jajaran Kementerian Keuangan (melalui Ditjen Kekayaan Negara) selalu menyatakan bahwa Kementerian hanya sebatas pengelola. Sedangkan yang lebih berwenang mengambil keputusan dan mengetahui persis tentang kondisi suatu aset BMN adalah pihak pengguna, dalam hal ini lembaga/kementerian terkait.

Di sisi lain, jajaran lembaga/kementerian (termasuk institusi militer dan BUMN), ketika dikonfirmasi untuk diposisikan sebagai pihak dalam berbagai sengketa tanah dengan warga masyarakat, kerap menyatakan bahwa pihaknya hanyalah sebagai pengguna yang diberi mandat untuk memakai dan menjaga aset negara (termasuk tanah) yang berada di bawah penguasaannya, serta tidak diberi kewenangan memutuskan pelepasan dan atau peralihan atas suatu BMN/D. Dengan kondisi demikian, maka sangat sulit diharapkan dapat tercapai penyelesaian sengketa tanah antara warga masyarakat dengan negara, yang sedang ditangani oleh Komnas HAM. Sebagai solusinya, para pemangku kepentingan dari jajaran eksekutif seharusnya secara bersama-sama membahas tentang kewenangan definitif masing-masing lembaga dalam hal penguasaan, pelepasan dan

peralihan hak atas tanah yang diklaim sebagai milik negara.

2. Belum meratanya pengetahuan/pemahaman jajaran Pengadilan Negeri tentang mandat serta kewenangan mediasi yang dimiliki oleh Komnas HAM.

Permasalahan yang dihadapi terkait dengan belum meratanya pengetahuan atau pemahaman tentang mediasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pernah dihadapi oleh Komnas HAM dalam sejumlah penanganan kasus. Kendala utama yang ditemui ialah pada saat Komnas HAM hendak mendaftarkan kesepakatan mediasi (keputusan mediasi) kepada Panitera Pengadilan Negeri setempat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Kondisi tersebut pada akhirnya dapat menyebabkan tidak terpenuhinya mandat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia terkait dengan pendaftaran hasil kesepakatan mediasi. Untuk itu, diharapkan pimpinan Mahkamah Agung RI dapat memberikan pedoman kepada jajaran pengadilan negeri di seluruh Indonesia tentang keterkaitan antara mekanisme mediasi oleh Komnas HAM dengan Pengadilan Negeri, terutama dalam hal pendaftaran kesepakatan mediasi.

3. Belum adanya pengaturan di lingkup jajaran Mahkamah Agung RI tentang prosedur pelaksanaan fiat eksekusi atas kesepakatan mediasi.

Permasalahan lain yang dihadapi ialah adanya perbedaan pandangan antara jajaran pengadilan negeri setempat dengan Komnas HAM terkait dengan permintaan *fiat eksekusi* terhadap hasil keputusan mediasi yang telah ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa dan telah pula didaftarkan oleh Komnas HAM ke panitera pengadilan negeri setempat. Perbedaan pandangan tersebut mencakup 3 hal, yakni (1) substansi atau materi eksekusi; (2) prosedur atau hukum acara eksekusi; dan (3) pembebanan biaya eksekusi.

Sebagaimana telah disinggung pada bagian terdahulu, Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia mengatur bahwa apabila keputusan mediasi tidak dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan tersebut, maka pihak lainnya dapat memintakan kepada Pengadilan Negeri setempat agar keputusan tersebut dinyatakan dapat dilaksanakan dengan pembubuhan kalimat "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Selanjutnya dinyatakan dalam penjelasan pasal tersebut bahwa permintaan terhadap keputusan yang dapat dilaksanakan (*fiat eksekusi*)

kepada Pengadilan Negeri dilakukan melalui Komnas HAM. Apabila pihak yang bersangkutan tetap tidak melaksanakan keputusan yang telah dinyatakan dapat dilaksanakan oleh pengadilan, maka pengadilan wajib melaksanakan keputusan tersebut. Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 96 ayat (5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia bahwa pengadilan tidak dapat menolak permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4).

Dari kondisi tersebut di atas, terlihat bahwa ketiadaan aturan lebih lanjut tentang prosedur pelaksanaan 'titik taut' antara Komnas HAM sebagai lembaga yang diberi wewenang memediasi oleh undang-undang dengan jajaran pengadilan yang diberi mandat untuk melakukan *fiat eksekusi* menjadi kendala terlaksananya keputusan mediasi. Permasalahan tersebut pada akhirnya berujung pada terlanggarnya hak salah satu pihak serta tidak tuntasnya hasil mediasi sebagaimana yang dicita-citakan oleh para pembuat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Dalam rangka mengupayakan solusi terhadap permasalahan yang terkait dengan jajaran Mahkamah Agung RI (sebagaimana tersebut pada butir no.2 dan no.3 di atas), sangat diharapkan agar Pimpinan Mahkamah Agung RI dapat mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung RI (Perma) yang berisi tentang pedoman prosedur

pendaftaran kesepakatan mediasi oleh Komnas HAM dan Perma yang berisi tentang pedoman prosedur pelaksanaan *fiat eksekusi* terhadap kesepakatan mediasi Komnas HAM. Usulan bentuk hukum berupa Perma tersebut didasari oleh pandangan bahwa substansi atau materi yang hendak dituangkan dalam Perma tersebut merupakan hal-hal yang bersifat mengatur (*regeling*) yang berisi tentang hal-hal prosedural yang mengikat secara umum serta tidak ditujukan kepada orang per orang secara individual. Dalam literatur, setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* (pemerintah) dan *Staten Generaal* (lembaga legislatif) maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya asalkan isinya adalah peraturan yang mengikat umum sering diistilahkan dengan 'wet in materiele zin', atau dalam bahasa Indonesia lazim disebut dengan peraturan perundang-undangan dengan berbagai variasi bentuk dan hirarkinya²⁹.

4. Kekhawatiran terjadinya pelanggaran hukum pengelolaan aset negara dan hukum keuangan negara.

Permasalahan yang terkait dengan kekhawatiran terjadinya pelanggaran hukum keuangan negara kerap dihadapi oleh Komnas HAM pada saat memediasi sengketa-sengketa

yang melibatkan institusi negara atau lembaga pemerintahan, termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Permasalahan tersebut terjadi pada saat adanya permintaan dari salah satu pihak kepada pimpinan instansi pemerintahan tersebut untuk melepaskan aset yang menurut mereka telah dikuasai secara sepihak oleh negara atau ketika ada permintaan untuk membayarkan sejumlah kompensasi dalam bentuk uang dalam menyelesaikan sengketa. Pada umumnya respons yang diberikan oleh pihak jajaran Direksi BUMN/ pimpinan instansi ialah menolak berbagai permintaan tersebut dengan dalih akan bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku apabila permintaan tersebut dipenuhi.

Pada kasus-kasus tersebut di atas, jajaran instansi pemerintahan (baik sipil, militer maupun BUMN/BUMD) menolak untuk melepaskan atau pun mengajukan usulan pelepasan hak atas tanah dengan alasan tidak berwenang atau rentan terhadap tuduhan pelanggaran hukum yang berlaku terkait dengan pengelolaan barang-barang milik negara/ daerah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. Para pimpinan atau wakil institusi-institusi negara tersebut memilih melanjutkan proses sengketa melalui pengadilan dalam rangka melindungi diri mereka

²⁹ Lebih lanjut lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Penerbit Kanisius, Jakarta: 2007, hal. 52-53.

dari kemungkinan sangkaan korupsi apabila terdapat permintaan pelepasan atau penghapusan aset berupa tanah yang saat ini berada dalam pengelolaan mereka.

D. Penutup

Pengaturan tentang hak negara atas tanah

Berdasarkan penanganan sengketa tanah yang terkait dengan instansi pemerintah (BMN/D), pada umumnya pihak masyarakat hanya berbekal fakta historis dengan dukungan alat bukti tertulis yang sangat minim. Hal tersebut menjadi kendala utama yang pada akhirnya dapat dibantah dengan mudah dalam proses perundingan dengan jajaran pemerintahan yang pada umumnya telah memiliki bukti-bukti tertulis yang cukup lengkap. Selain itu, dalam sengketa-sengketa pertanahan antara masyarakat dengan instansi pemerintah, peluang untuk terpenuhinya syarat pelepasan hak atas tanah yang sedang dikuasai oleh pemerintah pun nyaris nihil mengingat secara yuridis alasan yang memungkinkan terjadinya pemindahtanganan aset hanya meliputi keempat hal sebagaimana tersebut dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah Tentang BMN/D. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa sesungguhnya keberadaan Peraturan Pemerintah tentang BMN/D pada satu sisi memberikan kepastian hukum bagi para pejabat pemerintah yang

mengelola aset negara, sementara di sisi lain menutup sama sekali peluang pengembalian aset negara yang proses perolehan/ penguasaannya masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat, kecuali dengan mempersoalkan penguasaan tersebut melalui pengadilan.

Dalam rangka mengupayakan solusi atas permasalahan tersebut di atas, pemerintah (dalam hal ini Presiden RI) diharapkan dapat mengambil langkah untuk melakukan revisi atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, khususnya yang menyangkut pelepasan hak negara atas tanah melalui penghapusan Barang Milik Negara/ Daerah (BMN/D) dari daftar BMN/D yang berupa tanah. Diharapkan dapat diakomodir tentang persyaratan atau mekanisme yang lebih manusiawi dalam merespon tuntutan masyarakat terhadap aset-aset tanah yang saat ini berada dalam penguasaan instansi pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2007
- Gatot Soemartono, Arbitrase dan Mediasi di Indonesia, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006
- Hadimulyo, Mempertimbangkan ADR, Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Penerbit ELSAM, Jakarta, 1997
- Imelda Saragih, dkk, Belajar Dari Pengalaman: Praktik Mediasi Hak Asasi Manusia, diterbitkan oleh Subkomisi Mediasi dan Bagian Administrasi Mediasi Komnas HAM, Jakarta, 2012
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Penerbit Kanisius, Jakarta: 2007
- Satjipto Rahardjo, Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah, Penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002
- Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Penerbit Peradaban, Jakarta: 2002
- Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, PT. Pradnya Paramita, Cetakan Ke 26, Jakarta, 1996
- [http://www.suarapembaruan.com/home/bentrok-berdarah-di-sape-polisi-tetapkan-47-tersangka/15241;](http://www.suarapembaruan.com/home/bentrok-berdarah-di-sape-polisi-tetapkan-47-tersangka/15241)
- <http://www.republika.co.id/berita/nasional/nusantara-nasional/12/07/27/m7tsnn-petani-dan-polisi-di-ogan-ilir-bentrok-satu-tewas>
- <http://www.tribunnews.com/2012/10/30/bentrok-di-senama-nenek-kembali-pecah>
- <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/Putusan002PUUI2003.pdf>
- http://ciptakarya.pu.go.id/pbl/pustaka/GRN/PP/PP_38_1963_PENUNJUKAN%20BADAN-BADAN%20HUKUM%20YANG%20DAPAT%20MEMPUNYAI.PDF
- Harian KOMPAS
- TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok, Lembaran Negara 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4899.
- Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Barang Milik Negara/ Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4609
- Putusan Perkara Nomor 002/ PUU-I/2003 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

RIWAYAT HIDUP YHODHISMAN SORATHA

Nama Lengkap : Yhodhisman Soratha
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Tempat, Tgl Lahir : Jakarta, 16 Desember 1976
Status : Menikah
Alamat : Jl. Kikir No.18 RT 001/ RW 04, Kel. Kayu Putih, Jakarta Timur
13210
Telepon / HP : 0812 8044 4665
E-mail : yhodhisman@yahoo.com/
odis.soratha@gmail.com

PENDIDIKAN FORMAL

1983 – 1989 : Lulus SD Muhammadiyah 41, Jakarta
1989 – 1992 : Lulus SMP Negeri 236, Jakarta
1992 – 1995 : Lulus SMA Negeri 21, Jakarta
1995 – 2001 : Lulus Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung
2006 - 2008 : Lulus Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas
Indonesia, Jakarta

PENGALAMAN ORGANISASI

1995 – 2001 : Keluarga Aktivis Universitas Padjadjaran, Bandung;
organisasi kemahasiswaan
1997 – 1999 : Front Indonesia Muda – Bandung; organisasi kemahasiswaan
2000 – 2001 : Forum Mahasiswa Nasional (FMN); organisasi
kemahasiswaan
1999 – 2001 : Lembaga Pengkajian & Pengabdian untuk Masyarakat
Demokratis (LPPMD – Unpad); organisasi kemahasiswaan
2010 – sekarang : Anggota Pusat Mediasi Nasional (PMN)

PEKERJAAN SAAT INI

Aktif pada Subkomisi Mediasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI (Komnas HAM)

MEMBANGKITKAN HARAPAN ORANG DENGAN KUSTA

Rusman Widodo ¹

Abstract

This paper discusses about the leprosy, the condition of leprosy in Indonesia, and the problems faced by people affected by leprosy. Discuss the responsibilities of the state and of the United Nations resolution on the Elimination of Discrimination against Persons Affected by Leprosy and Members of Their Families. ODK has complex problems. They bear the burden of medical, economic and sosial burden. ODK is also affected by stigma and discrimination of concern. Several non-governmental organizations, individuals have sought to ODK hope and passion for life through a variety of ways and program activities. The government has also taken various actions and programs in order to remove leprosy, stigma and discrimination against ODK in Indonesia. But such efforts are still not enough for ODK still scattered all over the country. It takes a national task force that is able to control leprosy ensure all related program leprosy can walk synergistic, comprehensive, non-overlapping, on target and reach all ODK in the country.

¹ Staf Fungsional Penyuluh Hak Asasi Manusia, Komisi Nasional (Komnas) Hak Asasi Manusia (HAM).

Abstrak

Tulisan ini membahas tentang penyakit kusta, kondisi kusta di Indonesia, dan permasalahan yang dihadapi oleh orang-orang yang terkena kusta atau Orang Dengan Kusta (ODK). Membahas tentang tanggungjawab negara dan resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Orang-Orang yang Terkena Kusta dan Anggota Keluarga Mereka. ODK memiliki permasalahan yang kompleks. Mereka menanggung beban medis, beban ekonomi dan sosial. ODK juga terkena stigma dan diskriminasi yang memprihatinkan. Beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat, individu telah berupaya membangkitkan harapan dan gairah hidup ODK melalui beragam cara dan program kegiatan. Pemerintah juga telah melakukan berbagai tindakan dan program dalam rangka menghapus penyakit kusta, stigma dan diskriminasi terhadap ODK di Indonesia. Tapi upaya-upaya tersebut masih belum cukup karena ODK masih bertebaran di seluruh pelosok tanah air. Dibutuhkan gugus tugas nasional penanggulangan kusta yang mampu memastikan semua program terkait kusta bisa berjalan sinergis, komprehensif, tidak tumpang tindih, tepat sasaran dan menjangkau seluruh ODK di tanah air.

MEMBANGKITKAN HARAPAN ORANG DENGAN KUSTA

Pendahuluan

Penyakit Kusta

stilah kusta berasal dari bahasa Sansekerta, yakni kushtha berarti kumpulan gejala-gejala kulit secara umum. Penyakit kusta atau lepra disebut juga Morbus Hansen, sesuai dengan nama yang menemukan kuman yaitu Dr. Gerhard Armauer Hansen pada tahun 1874 sehingga penyakit ini disebut Morbus Hansen.²

Penyakit Hansen atau Penyakit Morbus Hansen yang dahulu dikenal sebagai penyakit kusta atau lepra adalah sebuah penyakit infeksi kronis yang sebelumnya, diketahui hanya disebabkan oleh bakteri

Mycobacterium leprae, hingga ditemukan bakteri *Mycobacterium lepromatosis* oleh Universitas Texas pada tahun 2008, yang menyebabkan endemik sejenis kusta di Meksiko dan Karibia, yang dikenal lebih khusus dengan sebutan *diffuse lepromatous leprosy*. Sedangkan bakteri *Mycobacterium leprae* ditemukan oleh seorang ilmuwan Norwegia bernama Gerhard Henrik Armauer Hansen pada tahun 1873 sebagai patogen yang menyebabkan penyakit yang telah lama dikenal sebagai lepra. Saat ini penyakit lepra lebih disebut sebagai penyakit Hansen, bukan hanya untuk menghargai jerih payah penemunya, melainkan juga karena kata *leprosy* dan *leper* mempunyai konotasi yang begitu negatif, sehingga penamaan yang netral lebih diterapkan untuk

² Sumber: <http://doktersehat.com/informasi-kusta-dan-gejalanya/>. Unduh: 3 Agustus 2012.

mengurangi stigma sosial yang tak seharusnya diderita oleh pasien kusta.

Penyakit ini adalah tipe penyakit granulomatosa pada saraf tepi dan mukosa dari saluran pernapasan atas; dan lesi pada kulit adalah tanda yang bisa diamati dari luar. Bila tidak ditangani, kusta dapat sangat progresif, menyebabkan kerusakan pada kulit, saraf-saraf, anggota gerak, dan mata. Tidak seperti mitos yang beredar di masyarakat, kusta tidak menyebabkan pelepasan anggota tubuh yang begitu mudah, seperti pada penyakit tzaraath.³

Kelompok yang berisiko tinggi terkena kusta adalah yang tinggal di daerah endemik dengan kondisi yang buruk seperti tempat tidur yang tidak memadai, air yang tidak bersih, asupan gizi yang buruk, dan adanya penyertaan penyakit lain seperti HIV yang dapat menekan sistem imun. Pria memiliki tingkat terkena kusta dua kali lebih tinggi dari wanita.

Terdapat dua jenis tipe kusta yaitu kusta tipe kering dan kusta tipe basah. Kusta tipe *Pausi Bacillary (PB)* atau disebut juga kusta kering adalah bilamana ada bercak keputihan seperti panu dan mati rasa atau kurang merasa, permukaan bercak kering dan kasar serta tidak berkering, tidak tumbuh rambut/bulu, bercak pada kulit antara 1-5 tempat. Ada kerusakan saraf tepi pada satu tempat, hasil pemeriksaan

bakteriologis negatif (-). Tipe kusta ini tidak menular.

Sedangkan Kusta tipe *Multi Bacillary (MB)* atau disebut juga kusta basah adalah bilamana bercak putih kemerahan yang tersebar satu-satu atau merata diseluruh kulit badan, terjadi penebalan dan pembengkakan pada bercak, bercak pada kulit lebih dari 5 tempat, kerusakan banyak saraf tepi dan hasil pemeriksaan bakteriologi positif (+). Tipe seperti ini sangat mudah menular.⁴

Gejala

Tanda-tanda atau ciri-ciri penyakit kusta bermacam-macam, tergantung dari tingkat atau tipe dari penyakit tersebut. Gejala – tanda-tanda -- penyakit kusta adalah sebagai berikut: ⁵

Tanda pada kulit :

- a. Adanya kelainan kulit berupa bercak merah/putih atau benjolan.
- b. Kulit mengkilap;
- c. Bercak yang tidak gatal;
- d. Adanya bagian kulit yang tidak berkering atau tidak berambut;
- e. Lepuh yang tidak nyeri.

3 Sumber: http://id.wikipedia.org/wiki/Penyakit_Hansen. Unduh: 3 Agustus 2012.

4 Sumber: <http://doktersehat.com/informasi-kusta-dan-gejalanya/>. Unduh: 3 Agustus 2012.

5 <http://dinkes.tabalongkab.go.id/2012/04/05/kusta/>. Unduh: 3 Agustus 2012.

Tanda-tanda pada saraf:

- (1) Rasa kesemutan, tertusuk-tusuk dan nyeri pada anggota badan atau muka;
- (2) Gangguan gerak anggota badan atau bagian muka;
- (3) Adanya cacat/ deformitas;
- (4) Adanya luka yang tidak sakit.

Tanda-tanda di atas bukanlah gejala tanda utama kusta, oleh karena itu perlu dilakukan uji lebih lanjut dan pertimbangkan diagnosis banding seperti panu, kurap, kudis, frambusia dan lain-lain.

Cara memastikan penyakit Kusta

Temukan tanda utama (*cardinal sign*) penyakit kusta seperti:

- a. Adanya lesi/kelainan kulit yang mati rasa. Kelainan kulit dapat berbentuk bercak putih (*hypopigmentasi*), kemerah-merahan (*Eritematous*) yang mati rasa (*anestesi*).
- b. Penebalan saraf tepi yang disertai dengan gangguan fungsi saraf berupa :
 - (1). Gangguan fungsi sensoris (mati rasa),
 - (2). Gangguan fungsi motoris kelemahan otot (*parese*) atau kelumpuhan (*paralysis*).

- (3). Gangguan fungsi otonom (kulit kering, retak, pembengkakan (*edema*) dll.

- c. Hasil tes Basil Tahan Asam (BTA +) positif, dengan melakukan kerukan pada lesi kulit atau cuping telinga. Tindakan ini dilakukan pada kasus yang meragukan.

Untuk menegakkan diagnosis minimal harus ditemukan satu *cardinal sign*.⁶

Apa saja wujud dari *cardinal sign* (tanda-tanda pokok). Berikut adalah "cardinal signs" pada badan yaitu:⁷

1. Kelainan kulit/lesi yang *hypopigmentasi* atau kemerahan dengan hilang/mati rasa yang jelas.
2. Kerusakan dari syaraf tepi, yang berupa hilang/mati rasa dan kelemahan otot tangan, kaki, atau muka.
3. Adanya kuman tahan asam di dalam korekan jaringan kulit (BTA positif).

Seseorang dinyatakan sebagai penderita kusta bilamana terdapat satu dari tanda-tanda pokok di atas. Bila ragu-ragu orang tersebut dianggap sebagai kasus dicurigai (suspek) dan diperiksa ulang setiap 3 bulan sampai diagnosa dapat ditegakkan kusta

⁶ *ibid.*

⁷ BAB II Penyakit Kusta. E. Diagnosa. Sumber: www.penyakitmenular.info/userfiles/pedomankusta.pdf. Unduh: 31 Agustus 2012.

atau penyakit lain. Untuk melakukan diagnosa secara lengkap dilaksanakan hal-hal sbb:

1. Anamnese.
2. Pemeriksaan klinis yaitu :
 - Pemeriksaan kulit.
 - Pemeriksaan syaraf tepi dan fungsinya.
3. Pemeriksaan bakteriologis.
4. Pemeriksaan hispatologis.
5. Immunologis.

Namun untuk diagnosa kusta di lapangan cukup dengan anamnese dan pemeriksaan klinis. Bila ada keraguan dan fasilitas memungkinkan sebaliknya dilakukan pemeriksaan bakteriologis.

Penularan Kusta

Apakah kusta menular? Jawabannya adalah ya kusta menular tapi tidak mudah menular. Lantas bagaimanakah cara penularannya? Penyakit ini sering dipercaya penularannya disebabkan oleh kontak antara orang yang terinfeksi dan orang yang sehat. Pintu masuk dari *M. leprae* ke tubuh manusia masih menjadi tanda tanya. Saat ini diperkirakan kulit dan saluran pernapasan atas menjadi gerbang dari masuknya bakteri. Rees dan McDougall telah sukses mencoba penularan kusta melalui aerosol di mencit yang ditekan sistem imunnya. Laporan yang berhasil

juga dikemukakan dengan percobaan pada mencit dengan pemaparan bakteri di lubang pernapasan. Banyak ilmuwan yang mempercayai saluran pernapasan adalah rute yang paling memungkinkan menjadi gerbang masuknya bakteri, walaupun demikian pendapat mengenai kulit belum dapat disingkirkan.

Masa inkubasi pasti dari kusta belum dapat dikemukakan. Beberapa peneliti berusaha mengukur masa inkubasinya. Masa inkubasi minimum dilaporkan adalah beberapa minggu, berdasarkan adanya kasus kusta pada bayi muda. Masa inkubasi maksimum dilaporkan selama 30 tahun. Hal ini dilaporkan berdasarkan pengamatan pada veteran perang yang pernah terekspos di daerah endemik dan kemudian berpindah ke daerah non-endemik. Secara umum, telah disetujui, bahwa masa inkubasi rata-rata dari kusta adalah 3-5 tahun.⁸

Pendapat lain mengatakan meskipun cara penularannya yang pasti belum diketahui dengan jelas, penularan di dalam rumah tangga dan kontak/hubungan dekat dalam waktu yang lama tampaknya sangat berperan dalam penularan kusta. Cara-cara penularan penyakit kusta sampai saat ini masih merupakan tanda tanya. Yang diketahui hanya pintu keluar kuman kusta dari tubuh si penderita,

8 Penyakit Hansen. Patofisiologi. Sumber: http://id.wikipedia.org/wiki/Penyakit_Hansen. Unduh: 8 April 2012.

yakni selaput lendir hidung. Tetapi ada yang mengatakan bahwa penularan penyakit kusta adalah melalui sekresi hidung, basil yang berasal dari sekresi hidung penderita yang sudah mengering, di luar masih dapat hidup 2 - 7 x 24 jam. Kontak kulit dengan kulit. Syarat-syaratnya adalah harus di bawah umur 15 tahun, keduanya harus ada lesi baik mikroskopis maupun makroskopis, dan adanya kontak yang lama dan berulang-ulang.⁹

Pendapat lain mengatakan penyakit kusta dapat ditularkan dari penderita kusta tipe Multi Basiler (MB) kepada orang lain dengan cara penularan langsung. Cara penularan yang pasti belum diketahui, tetapi sebagian besar para ahli berpandangan penyakit kusta dapat ditularkan melalui saluran pernafasan dan kulit.

Timbulnya penyakit kusta bagi seseorang tidak mudah, dan tidak perlu ditakuti tergantung dari beberapa faktor antara lain:

1. Faktor Sumber Penularan

Sumber penularan adalah penderita kusta tipe MB. Penderita MB inipun tidak akan menularkan kusta, apabila berobat teratur.

2. Faktor Kuman Kusta

Kuman kusta dapat hidup di luar

tubuh manusia antara 1-9 hari tergantung pada suhu atau cuaca, dan diketahui hanya kuman kusta yang utuh (solid) saja yang dapat menimbulkan penularan.

3. Faktor Daya Tahan Tubuh

Sebagian besar manusia kebal terhadap penyakit kusta (95 %). Dari hasil penelitian menunjukkan gambaran sebagai berikut:

Dari 100 orang yang terpapar:

95 orang tidak menjadi sakit;

3 orang sembuh sendiri tanpa obat;

2 orang menjadi sakit, hal ini belum lagi memperhitungkan pengaruh pengobatan.¹⁰

Pengobatan Kusta

Pada akhir 1940-an, pengobatan penyakit kusta ditemukan dengan menggunakan dapson dan derivatnya. Namun lambat laun, bakteri *mycobacterium leprae* menjadi kebal terhadap dapson secara bertahap karena penyakit kusta tetap menyebar karena dapson hanyalah obat bakterisidal (pembasmi bakteri) yang lemah terhadap *mycobacterium leprae*. Penggunaan tunggal dapson hanya sampai pada tahun 1960-an karena populasi bakteri menjadi kebal.

9 Informasi Kusta dan Gejalanya. Sumber: <http://doktersehat.com/informasi-kusta-dan-gejalanya/>. Unduh: 3 Agustus 2012.

10 BAB II Penyakit Kusta. D. Cara Penularan. Sumber: www.penyakitmenular.info/userfiles/pedomankusta.pdf. Unduh: 31 Agustus 2012.

Pada dekade 1960-an dan 1970-an ditemukan klofazimin dan rifampisin yang dianggap lebih baik dari dapson. Kemudian pada awal dekade 1980-an, ditemukan pengobatan dengan cara multiobat (*Multidrug Therapy*) yang terbukti kembali bisa mengerem penyebaran penyakit kusta.

Pengobatan penyakit kusta dapat dilakukan dengan *Multidrug Therapy* (MDT) yang dapat menyembuhkan. Obat kusta bisa diperoleh dengan gratis di puskesmas terdekat. Keterlambatan seseorang penderita penyakit kusta dalam berobat dapat menyebabkan kecacatan. Kecacatan juga bisa terjadi apabila pengobatan tidak sempurna sehingga pengobatan tidak tuntas. Namun apabila segera meminum obat maka kecacatan dapat dihindari akibat saraf tepi yang mati rasa.

Terapi multiobat dan kombinasi tiga obat (rifampisin, klofazimin, dan dapson) direkomendasi oleh Panitia Ahli WHO pertama kali pada tahun 1981. Kelompok Kerja WHO merekomendasikan dua tipe terapi multiobat standar. Pertama adalah pengobatan selama 24 bulan untuk kusta lepromatosa dengan rifampisin, klofazimin, dan dapson. Kedua adalah pengobatan 6 bulan untuk kusta tuberkuloid dengan rifampisin dan dapson. Adalah Shantaram Yawalkar dan rekannya yang merumuskan terapi

kombinasi dengan rifampisin dan dapson, untuk menyasati kekebalan bakteri.¹¹

Pengobatan penyakit kusta bertujuan untuk menyembuhkan penderita kusta dan mencegah timbulnya cacat. Pada penderita tipe PB yg berobat dini dan teratur akan cepat sembuh tanpa menimbulkan cacat. Akan tetapi bagi penderita yang sudah dalam keadaan cacat permanen pengobatan hanya dapat mencegah cacat yg lebih lanjut. Bila penderita kusta tidak minum obat secara teratur, maka kuman kusta dapat menjadi aktif kembali, sehingga timbul gejala-gejala baru pada kulit dan saraf yg dapat memburuk keadaan. Di sinilah pentingnya pengobatan sedini mungkin dan teratur. Selain itu pengobatan kusta bertujuan untuk memutuskan mata rantai penularan dari penderita kusta terutama tipe yg menular kepada orang lain. Pengobatan penderita kusta ditujukan untuk mematikan kuman kusta sehingga tidak berdaya merusak jaringan tubuh, dan tanda-tanda penyakit menjadi kurang aktif dan akhirnya hilang. Dengan hancurnya kuman maka sumber penularan dari penderita terutama tipe MB ke orang lain terputus. Selama dalam pengobatan penderita dapat terus bersekolah atau bekerja seperti biasa.¹²

11 Insidensi dan Terapi Penyakit Kusta. Sumber: <http://kesehatan.kompasiana.com/medis/2011/03/25/insidensi-dan-terapi-penyakit-kusta/>. Unduh: 31 Agustus 2012.

12 BAB VII Pengobatan Penderita. A. Tujuan Pengobatan. Sumber: www.penyakitmenular.info/userfiles/pedomankusta.pdf. Unduh: 31 Agustus 2012.

Kusta di Indonesia

Di Indonesia, penderita kusta terdapat hampir di seluruh daerah dengan penyebaran yang tidak merata. Mayoritas mereka tersebar di kantong-kantong kemiskinan dan perkampungan kusta.

Ada 68 kampung kusta tersebar dari Sabang sampai Merauke. Kampung Karantina yang menjadi bukti sah dari politik isolasi dan diskriminasi terhadap penderita kusta, yang selama puluhan tahun, dari masa kolonial Belanda, sampai saat ini masih terlembagakan.¹³ Kampung kusta tersebut sebagian besar kondisinya sangat memprihatinkan.

Kusta di Indonesia dinyatakan telah tereliminasi oleh World Health Organization (WHO) pada tahun 2000. Tapi sampai saat ini Indonesia masih menempati peringkat ke-3 sebagai negara penyumbang ODK baru. Ranking pertama adalah India dan kedua adalah Brazil.

Jumlah kasus baru Orang Dengan Kusta (ODK) pada 2011 mencapai 19.371 orang terdiri dari 11.708 laki-laki dan 7.663 perempuan. ODK tipe kering (PB) sejumlah 3.737 orang dan tipe basah (MB) mencapai 15.634 orang. *Case Detection Ratio* (CDR) per 100.000 penduduk pada 2011 mencapai 8,03.¹⁴ Indikator angka

penemuan penderita baru/*case detection ratio* (CDR) adalah acuan yang dipakai Badan Kesehatan Dunia (WHO) untuk perkembangan jumlah penderita baru di sebuah negara.

Pada tahun 2011 pada level provinsi, di Indonesia masih terdapat 12 provinsi dengan beban penyakit kusta yang tinggi. Di daerah tersebut angka penemuan penderita baru lebih dari 10/100.000 penduduk dan angka kesakitan lebih dari 1/10.000 penduduk. Artinya, jumlah kasus baru yang muncul lebih besar dari 1.000 meskipun angka kesakitannya kurang dari 1/10.000 penduduk. Empat belas provinsi tersebut adalah 1) Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), 2) Jawa Timur, 3) Sulawesi Utara, 4) Sulawesi Tengah, 5) Sulawesi Selatan, 6) Sulawesi Tenggara, 7) Sulawesi Barat, 8) Gorontalo, 9) Papua, 10) Papua Barat, 11) Maluku, dan 12) Maluku Utara. Masih tetap tingginya angka penderita baru kusta merupakan indikasi upaya penghapusan kusta dari Indonesia belum sepenuhnya berhasil.

Permasalahan Yang Dihadapi ODK

Mengapa upaya penghapusan kusta sangat sulit dilakukan? Menurut pengamatan penulis hal tersebut karena kompleksitas yang ada terkait penyakit kusta, terutama dari ODK-nya. Seorang yang divonis terkena kusta biasanya akan mengalami guncangan yang hebat. Bahkan banyak ODK yang tetap tidak mau disebut

13 Sumber: <http://www.transformasilepra.org/press%20release%20International.html>.
Unduh: 14 Desember 2012.

14 Profil Data Kesehatan Indonesia Tahun 2011. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2012.

terkena penyakit kusta. Pengalaman penulis saat terlibat penelitian di Sampang, Madura, Jawa Timur pada 2011 membuktikan hal tersebut. Saat penulis ikut mewawancarai ODK, orang tersebut tetap mengelak terkena kusta. Dia mengatakan sakit alergi, gatal-gatal karena makan ikan. Padahal petugas kecamatan setempat telah membuktikan secara medis kalau dia benar-benar terkena kusta. Bahkan saat diwawancarai dia masih dalam proses pengobatan agar sembuh dari kusta.

Seorang ODK akan memikul sejumlah beban berat, yaitu:

1. Beban Medis.

Seorang ODK akan mengalami setidaknya dua beban medis yaitu beban medis secara fisik dan beban medis secara kejiwaan. Beban medis secara fisik akan menghantui ODK sejak pertama kali tanda-tanda kusta terlihat secara fisik di salah satu bagian tubuhnya. Ketika melihat tanda-tanda kusta di benak seorang ODK akan muncul pertanyaan saya ini sakit apa sebenarnya? Apakah penyakit ini bisa diobati? Bagaimana cara mengobatinya? Berapa biaya pengobatannya? Apakah penyakit ini berbahaya bagi hidup saya dan keluarga saya? Dan sejumlah pertanyaan lainnya? Manakala gejala-gejala kusta itu makin serius maka mereka akan berupaya untuk mencari pengobatan sendiri. Tapi karena banyak ODK yang

tidak memiliki pengetahuan yang cukup tentang kusta maka mereka mencari solusi pengobatan yang kurang tepat. Misal, mereka mendatangi dukun atau "orang pintar" untuk mencari kesembuhan di luar pengobatan secara medis. Walhasil banyak yang gagal pengobatannya. ODK baru mau berobat ke dokter atau secara medis setelah timbul kecacatan. Itu berarti dia mengalami keterlambatan berobat karena cacatnya tidak mungkin lagi disembuhkan atau dikembalikan seperti semula.

Kecacatan yang muncul tersebut menimbulkan beban medis secara kejiwaan. Seorang ODK yang telah mengalami kecacatan cenderung berubah tingkah lakunya. Mereka menjadi pemalu, minder, menutup diri, mengurangi bersosialisasi/bergaul atau membatasi ruang geraknya sendiri. Bahkan banyak ODK yang selama puluhan tahun tidak pernah meninggalkan kampungnya walaupun sekadar pergi ke pasar.

2. Beban Ekonomi dan Sosial

Selain harus menanggung beban medis, seorang ODK juga menanggung beban ekonomi. Masyarakat masih ketakutan bila melihat kondisi ODK, apalagi ODK yang telah mengalami kecacatan. Alhasil masyarakat enggan atau bahkan tidak mau berhubungan dengan ODK untuk urusan ekonomi, misal jual beli barang, mempekerjakan ODK, penggunaan jasa ODK.

Beban ekonomi itu makin berat

tatkala ODK juga harus menanggung beban sosial yaitu masih kuatnya anggapan sebagian besar masyarakat Indonesia bahwa kusta adalah penyakit kutukan. Sehingga orang yang terkena kusta atau ODK adalah orang terkutuk, orang yang kena azab, orang yang hina karena itu maka harus dijauhi, disingkirkan, dikucilkan, dibuang. Dengan kata lain ODK selama ini mengalami stigma dan diskriminasi yang luar biasa di segenap aspek kehidupan.

Stigma

Menurut Erving Goffman, stigma adalah: *The phenomenon whereby an individual with an attribute is deeply discredited by his/her society is rejected as a result of the attribute. Stigma is a process by which the reaction of others spoils normal identity.* (Penamaan yang sangat negatif kepada seseorang/kelompok sehingga mampu mengubah secara radikal konsep diri dan identitas sosial mereka. Adanya stigma akan membuat seseorang atau sebuah kelompok dianggap negatif dan diabaikan, sehingga mereka disisihkan secara sosial.)¹⁵

Diskriminasi

Sedangkan diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak

langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik. yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.¹⁶ Stigma dan diskriminasi menyebabkan ODK kehilangan hak asasi manusianya. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat 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.¹⁷

Akibat stigma dan diskriminasi, ODK kehilangan antara lain hak atas pekerjaan, hak atas kesehatan, hak atas tempat tinggal yang layak, hak atas pendidikan, hak untuk berumah tangga, hak sipil, hak politik, hak atas pekerjaan dan hak-hak lainnya. Sejumlah tindakan nyata yang menyebabkan hilangnya hak-hak ODK adalah sebagai berikut:

16 Pasal 1 Angka 3 UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

17 Pasal 1 Angka 1 UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

15 Zhye. Tokoh-Tokoh Teori dalam Sosiologi. Sumber: <http://zhye.wordpress.com/2009/07/08/tokoh-tokoh-teori-dalam-sosiologi/>.

1. ODK sering ditolak atau tidak mendapat layanan medis dari rumah sakit umum ketika ingin melahirkan. Tindakan tersebut melanggar Pasal 3 Ayat 3 UU 39/1999 tentang HAM yang berbunyi "Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi."
2. ODK tidak diperbolehkan naik kendaraan umum (bis, angkutan kota, pesawat, kereta api, kapal dll) untuk bepergian mengunjungi tempat-tempat tertentu. Perbuatan ini melanggar Pasal 27 ayat 1 UU 39/1999 tentang HAM yaitu "Setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah, dan bertempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia."
3. ODK dikeluarkan dari sekolah atau kampusnya sehingga tidak dapat melanjutkan atau menyelesaikan studinya. Tindakan ini bertentangan dengan Pasal 12 yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berahlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia."
4. ODK ditolak saat ingin mengikuti seleksi untuk melamar pekerjaan, dikeluarkan dari tempat kerjanya. Tindakan ini bertentangan dengan Pasal 38 ayat 1 dan 2 UU 39/1999 tentang HAM yaitu, (1) Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak. (2) Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil.
5. ODK tidak diizinkan menikah atau ditolak ketika akan menikah dengan orang yang bukan ODK. Perbuatan tersebut melanggar Pasal 10 ayat 1 dan 2 UU 39/1999 tentang HAM, (1) Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. (2) Perkawinan yang sah hanya dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami dan calon istri yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. ODK tidak diizinkan membeli atau mendirikan rumah di suatu wilayah atau di suatu perumahan. Perbuatan tersebut bertentangan Pasal 40 UU 39/1999 tentang HAM yaitu "Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak."
7. ODK dilarang bergaul, dan bersosialisasi dengan warga masyarakat lainnya. Perbuatan tersebut bertentangan dengan Pasal 35 UU 39/1999 tentang HAM yang berbunyi, "Setiap orang berhak

hidup di dalam tatanan masyarakat dan kenegaraan yang damai, aman, dan tenteram, yang menghormati, melindungi dan melaksanakan sepenuhnya hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.

8. ODK tidak mendapat kesempatan atau tidak diberi kesempatan untuk ikut dalam kegiatan pemilihan umum. Perbuatan tersebut bertentangan dengan Pasal 43 ayat 1 UU 39/1999 tentang HAM, yang menyatakan (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
9. ODK dilarang menggunakan tempat ibadah (masjid, gereja, wihara, dll) untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinannya. Tindakan tersebut bertentangan dengan Pasal 22 ayat 1 UU 39/1999 tentang HAM yang berbunyi, "Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."

Perbuatan-perbuatan yang melanggar hak-hak ODK seperti di atas tidak bisa terus dibiarkan. ODK juga manusia yang memiliki HAM yang sama dengan manusia lainnya. Segala tindakan diskriminatif, stigma,

dan pelanggaran HAM yang lainnya terhadap ODK harus segera dihapus.

HAM dan Kewajiban Negara

Hak Asasi Manusia

"Semua manusia dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak yang sama. Mereka dikaruniai akal budi dan hati nurani dan hendaknya bergaul satu dengan yang lain dalam semangat persaudaraan." Rangkaian kalimat indah tersebut terdapat di dalam Pasal 1 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Untuk sampai kepada perumusan kalimat seperti Pasal 1 DUHAM manusia seluruh dunia – setidaknya yang tergabung di dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa -- telah mengalami banyak peristiwa menyedihkan, menyengsarakan, dan menghinakan martabat manusia selama berabad-abad sebelumnya. Jadi kalimat tersebut bukan kalimat yang turun begitu saja dari langit tapi membutuhkan perjuangan, tumbal nyawa, darah, dan air mata. Kalimat tersebut menjadi tanda, peringatan, rambu-rambu agar manusia tak terjatuh lagi kepada peristiwa di masa lalu yang kelam yang menghinakan hakikat kemanusiaan. Kalimat tersebut adalah pengakuan sekaligus perintah kepada semua manusia -- siapapun dan dimanapun – untuk menjunjung, menghargai, menghormati hak yang telah dimiliki manusia semenjak lahir.

Mengapa hak ini harus dihormati oleh siapapun dan dimanapun. Pertama, karena hak tersebut telah ada, telah

melekat sejak manusia lahir ke dunia – bahkan ketika si jabang bayi masih di dalam kandungan. Hak itu melekat artinya hak itu muncul tanpa harus diperjanjikan, tanpa harus menunggu munculnya aturan atau undang-undang. Kedua, hanya dengan melakukan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak asasi manusia maka hak tersebut dapat terjaga yang artinya martabat manusia juga bisa tetap terjaga. Manusia akan tetap mulia manakala martabat atau kehormatannya tetap terjaga. Itulah sebabnya hak yang melekat sejak lahir ini lebih dikenal dengan sebutan Hak Asasi Manusia (HAM).

Lebih jelasnya tentang pengertian HAM dapat dilihat di Pasal 1 UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai berikut: “Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat 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.”

TAP MPR No. XVII tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia merumuskan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal, dan abadi sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Semua hak itu tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun.

Agar dapat memahami HAM maka setiap orang harus memperhatikan sejumlah hal prinsip terkait dengan HAM. Hal prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, HAM bersifat universal. Artinya, HAM tidak dapat dipindahkan. Semua orang dimanapun di dunia ini memiliki hak. Manusia tidak dapat memberikan hak tersebut. Demikian pula, seseorang tidak dapat mencabut hak tersebut dari orang lain.

Kedua, HAM itu *indivisibility* (tidak dapat dibagi). Artinya, hak sipil politik (Sipol) dan ekonomi, sosial dan budaya (Ekosob) adalah satu kesatuan yang tak dapat dibagi-bagi. Hak-hak tersebut inheren terhadap martabat setiap manusia.

Ketiga, HAM itu *inter-dependence and Inter-relatedness* (Saling Bergantung dan Saling Terkait). Artinya, realisasi dari satu hak tergantung sepenuhnya atau sebagian, terhadap realisasi dari hak yang lain. Sebagai contoh, realisasi hak atas kesehatan dapat tergantung, dalam keadaan tertentu, terhadap realisasi hak atas informasi.

Keempat, HAM itu *equality and non-discrimination* (Kesetaraan dan Non Diskriminasi). Artinya, semua orang adalah setara sebagai manusia. Dengan demikian, tidak seorangpun, harus menderita karena diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, etnis, gender, umur, bahasa, orientasi seks, agama, pendapat politik atau

lainnya, asal usul kebangsaan, sosial dan geografi, *disability*, kepemilikan, kelahiran atau status lain yang dibandingkan dengan standard HAM.

Kelima, HAM itu *participation and Inclusion* (Partisipasi dan Inklusi). Artinya, semua orang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan dan mengakses informasi yang berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan yang berpengaruh terhadap hidup mereka. Pendekatan berbasis hak memerlukan partisipasi masyarakat sipil, minoritas, perempuan, orang muda, kelompok masyarakat adat dan kelompok lain dalam derajat yang tinggi.

Keenam, HAM itu *accountability and Rule of Law* (Akuntabilitas dan Berkuasanya Hukum). Artinya, negara dapat dimintai pertanggungjawaban mengenai kepatuhannya terhadap HAM. Dalam hal ini, negara harus menyesuaikan dengan norma dan standard hukum yang ada di dalam instrumen HAM internasional. Bilamana negara gagal untuk melakukannya, pemegang hak yang dirugikan berhak untuk meminta penjelasan secara transparan sebelum ke pengadilan atau proses hukum lain dalam kesesuaiannya dengan peraturan dan prosedur yang ada di dalam hukum. Individu, media, masyarakat sipil, dan masyarakat internasional memainkan peran penting dalam menjaga akuntabilitas pemerintah untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi HAM.

Kewajiban Negara

Dalam konteks hukum HAM dikenal istilah pemegang kewajiban dan pemegang hak. Negara dalam hal ini pemerintah adalah pemangku kewajiban (*duty bearer*). Kewajiban yang diemban negara terdiri atas tiga bentuk, yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*). Sedangkan rakyat atau individu adalah pemegang hak. Kewajiban tersebut tercantum di dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 71 sebagai berikut: "Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*) adalah kewajiban negara untuk tidak turut campur terkait aktivitas atau kegiatan warga negara yang dijamin instrumen nasional dan internasional. Bila negara mencampuri urusan warga negaranya maka dalam hal ini negara telah melakukan pelanggaran HAM yang disebut *by commission* (dengan sengaja).

Kewajiban melindungi (*obligation to protect*) adalah kewajiban negara untuk memanfaatkan seluruh sumber daya negara dalam melakukan

perlindungan terhadap warga negara. Tindakan konkrit negara antara lain membuat sejumlah produk hukum tertulis maupun tidak tertulis yang dapat memberikan jaminan perlindungan bagi warga negaranya. Dalam hal ini, negara harus bertindak aktif. Bila negara justru bertindak pasif maka negara telah melakukan pelanggaran HAM yang disebut *by omission* (pembiaran).

Kewajiban memenuhi (*obligation to fulfill*) adalah kewajiban negara untuk memenuhi HAM warga negaranya. Bentuk konkritnya, misal negara menyediakan rumah sakit, tenaga medis, obat-obatan untuk menjamin terpenuhinya hak atas kesehatan warga negaranya. Dalam konteks ini negara harus bersifat aktif. Bila bertindak pasif maka negara melakukan pelanggaran HAM yang disebut pelanggaran *by omission* (pembiaran).

Orang Dengan Kusta (ODK) dan anggota keluarganya sama seperti manusia yang lain. Mereka memiliki HAM yang wajib dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara. Lantas bagaimana cara memenuhi hak-hak ODK? Untuk memenuhi HAM ODK, negara wajib berpegang teguh pada Resolusi yang diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang penghapusan diskriminasi terhadap orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka.¹⁸

18 Lihat Resolusi yang diadopsi oleh Majelis Umum [laporan Komite Ketiga (A/65/456/Lamp.2 (Bagian II))] 65/215 tentang Penghapusan Diskriminasi

Resolusi tersebut memuat prinsip-prinsip dan pedoman untuk penghapusan diskriminasi terhadap orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka. Berikut adalah prinsip dan pedomannya:

I. Prinsip

1. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka harus diperlakukan sebagai orang yang bermartabat dan berhak, atas dasar kesetaraan dengan orang lain, untuk semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental yang dinyatakan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, serta pada instrumen-instrumen internasional hak asasi lainnya yang relevan dan berlaku di masing-masing negara, termasuk Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, serta Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas.
2. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka tidak boleh didiskriminasikan karena alasan mengalami atau pernah mengalami penyakit kusta.
3. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka harus memiliki hak yang sama dengan orang lain dalam

terhadap Orang-Orang yang Terkena Kusta dan Anggota Keluarga Mereka .

hal pernikahan, keluarga dan orang tua. Untuk tujuan ini:

- (a) Tidak ada yang boleh ditolak haknya untuk menikah karena alasan kusta;
 - (b) Kusta tidak boleh menjadi alasan untuk perceraian;
 - (c) Seorang anak tidak boleh dipisahkan dari orang tuanya karena alasan kusta.
4. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka harus memiliki hak yang sama dengan orang lain dalam kaitannya dengan kewarganegaraan penuh dan memperoleh dokumen identitas.
 5. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka harus memiliki hak untuk melayani masyarakat, atas dasar kesetaraan dengan orang lain, termasuk hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan dan memegang jabatan di semua tingkat pemerintahan.
 6. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka harus memiliki hak untuk bekerja dalam lingkungan yang inklusif dan harus diperlakukan atas dasar kesetaraan dengan orang lain di seluruh kebijakan dan proses yang terkait dengan perekrutan, pengangkatan karyawan, promosi, gaji, kelanjutan pekerjaan dan kemajuan karir.

7. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka tidak boleh ditolak masuk ke atau dikeluarkan dari sekolah atau program pelatihan dengan alasan kusta.

8. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka berhak untuk mengembangkan potensi diri mereka sepenuhnya, dan sepenuhnya menyadari martabat dan harga diri mereka. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka yang telah diberdayakan dan yang memiliki kesempatan untuk mengembangkan kemampuan mereka bisa menjadi agen perubahan sosial yang kuat.

9. Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka memiliki hak untuk, dan seharusnya, aktif terlibat dalam proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan dan program yang secara langsung menyangkut kehidupan mereka.

II. Pedoman

1. Umum

1.1 Negara harus mempromosikan, melindungi dan menjamin realisasi penuh hak asasi manusia dan kebebasan mendasar bagi semua orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka

tanpa diskriminasi karena alasan kusta. Untuk tujuan ini, negara harus:

- (a) Mengambil semua langkah legislatif, administratif dan lainnya yang sesuai untuk memodifikasi, mencabut atau menghapuskan hukum, peraturan, kebijakan, kebiasaan dan praktik-praktik yang mendiskriminasi secara langsung atau tidak langsung orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka, atau yang memaksa atau mewajibkan pemisahan dan isolasi orang-orang karena alasan kusta dalam konteks diskriminasi tersebut;
 - (b) Memastikan bahwa semua pihak dan instansi berwenang mengambil langkah-langkah untuk menghapuskan diskriminasi karena alasan kusta yang dilakukan oleh organisasi, orang atau perusahaan swasta.
- 1.2 Negara harus mengambil semua langkah yang tepat agar orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka dapat merealisasikan secara penuh semua hak yang melekat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan

instrumen-instrumen internasional tentang hak asasi manusia yang diikuti, termasuk Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, serta Konvensi Hak-hak Penyandang Cacat.

- 1.3 Dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan dan kebijakan serta dalam proses pembuatan keputusan lainnya mengenai isu-isu yang berkaitan dengan orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka, Negara harus berkonsultasi erat dengan dan secara aktif melibatkan penderita kusta dan anggota keluarga mereka, baik secara individu maupun melalui organisasi lokal dan nasional masing-masing.

2. Kesetaraan dan non-diskriminasi

- 2.1 Negara harus mengakui bahwa semua orang setara di hadapan dan di bawah hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apapun, atas perlindungan dan keuntungan yang sama dari hukum.

2.2 Negara harus melarang semua diskriminasi karena alasan terkena atau pernah menderita kusta, dan harus menjamin perlindungan hukum yang setara dan efektif untuk penderita kusta dan anggota keluarga mereka.

2.3 Langkah-langkah spesifik yang diperlukan untuk mencapai kesetaraan secara de facto bagi orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka tidak boleh dianggap sebagai diskriminasi.

3. Wanita, anak-anak dan kelompok rentan lainnya

3.1 Dalam banyak masyarakat, kusta memiliki dampak negatif yang signifikan bagi perempuan, anak-anak dan kelompok rentan lainnya. Karena itu, Negara harus memberikan perhatian khusus untuk promosi dan perlindungan hak-hak asasi perempuan, anak-anak dan anggota kelompok rentan lainnya yang terkena atau pernah mengalami kusta, serta anggota keluarga mereka.

3.2 Negara harus mempromosikan pengembangan, kemajuan dan pemberdayaan secara penuh para

perempuan, anak-anak dan anggota kelompok rentan lainnya yang terkena atau pernah menderita kusta, serta anggota keluarga mereka.

4. Rumah dan keluarga

Negara harus, jika mungkin, mendukung penyatuan kembali keluarga yang terpisah di masa lalu sebagai akibat dari kebijakan dan praktik yang berkaitan dengan orang-orang yang didiagnosis menderita kusta.

5. Hidup dalam masyarakat dan perumahan

5.1 Negara harus mempromosikan penggunaan hak yang sama bagi orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka seperti halnya bagi orang lain, sehingga memungkinkan inklusi dan partisipasi mereka secara penuh dalam masyarakat.

5.2 Negara harus mengidentifikasi orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka yang tinggal dalam isolasi atau dipisahkan dari komunitas karena penyakit mereka, dan harus memberikan dukungan sosial kepada mereka.

- 5.3 Negara harus memampukan orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka untuk memilih tempat tinggal dan harus memastikan bahwa mereka tidak diwajibkan untuk menerima aturan tertentu karena alasan penyakit mereka.
- 5.4 Negara harus memungkinkan setiap orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka yang dulunya terisolasi secara paksa oleh kebijakan Negara yang berlaku pada saat itu, untuk terus tinggal di leprosarium (tempat penampungan khusus bagi penderita kusta) dan rumah sakit yang telah menjadi rumah mereka, jika mereka menginginkannya. Dalam hal relokasi tidak dapat dihindari, para warga yang tinggal di tempat ini harus menjadi peserta aktif dalam mengambil keputusan mengenai masa depan mereka. Negara harus meningkatkan kondisi kehidupan di leprosarium dan rumah sakit. Dengan memperhatikan keinginan dari orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka, dan dengan partisipasi

penuh mereka, Negara juga harus merancang, mempromosikan dan mengimplementasikan rencana untuk integrasi bertahap dari warga di tempat tersebut dengan masyarakat, dan untuk keluar secara bertahap dari leprosarium dan rumah sakit.

6. Partisipasi dalam kehidupan politik

Negara harus menjamin bahwa orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka dapat menggunakan hak suara, hak untuk mencalonkan diri dan hak untuk memegang jabatan publik di semua tingkat pemerintahan, atas dasar kesetaraan dengan orang lain. Prosedur pemungutan suara harus dapat diakses, mudah digunakan dan disesuaikan untuk mengakomodasi setiap individu yang secara fisik mengalami kusta.

7. Pekerjaan

Negara harus mendorong dan mendukung peluang untuk wirausaha, pembentukan koperasi dan pelatihan kejuruan bagi orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka, serta pekerjaan mereka di pasar tenaga kerja reguler.

8. Pendidikan

Negara harus mempromosikan akses yang sama terhadap pendidikan bagi orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka.

9. Diskriminasi Bahasa

Negara harus menghapus bahasa yang diskriminatif, termasuk penggunaan istilah "lepra" yang bernada menghina atau kata yang memiliki makna serupa dalam bahasa atau dialek tertentu yang terdapat pada publikasi pemerintah dan publikasi yang mengandung istilah tersebut, jika memungkinkan, harus direvisi secepatnya.

10. Partisipasi dalam kegiatan publik, budaya dan rekreasi

10.1 Negara harus mempromosikan penggunaan yang sama dari hak-hak dan kebebasan orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka, seperti yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan instrumen internasional tentang hak asasi manusia yang diikuti, termasuk Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Kovenan

Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, serta Konvensi tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

10.2 Negara harus mempromosikan, atas dasar kesetaraan dengan orang lain, akses ke tempat-tempat umum, termasuk hotel, restoran, serta bis, kereta api, dan bentuk transportasi umum lainnya untuk orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka.

10.3 Negara harus mempromosikan, atas dasar kesetaraan dengan orang lain, akses terhadap fasilitas budaya dan rekreasi bagi orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka.

10.4 Negara harus mempromosikan, atas dasar kesetaraan dengan orang lain, akses ke tempat ibadah bagi orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka.

11. Kesehatan

11.1 Negara harus memberikan orang-orang yang terkena kusta pelayanan kesehatan gratis atau yang harganya terjangkau dengan kisaran, kualitas

dan standar yang sama seperti yang disediakan untuk penderita penyakit lainnya. Selain itu, negara harus menyediakan program deteksi dini dan memastikan pengobatan kusta secara cepat, termasuk pengobatan untuk setiap reaksi dan kerusakan saraf yang mungkin terjadi, untuk mencegah munculnya konsekuensi stigma.

11.2 Negara harus memasukkan konseling psikologis dan sosial sebagai perawatan standar yang ditawarkan bagi orang-orang yang terkena kusta yang sedang menjalani diagnosis dan pengobatan, dan setelah selesai pengobatan, sesuai kebutuhan.

11.3 Negara harus menjamin bahwa orang-orang yang terkena kusta memiliki akses ke pengobatan gratis untuk kusta, serta perawatan kesehatan yang tepat.

12. Standar Hidup

12.1 Negara harus mengakui hak orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka atas standar hidup yang layak, dan harus mengambil

langkah-langkah yang tepat untuk menjaga dan mempromosikan hak tersebut, tanpa diskriminasi karena alasan kusta, berkaitan dengan makanan, pakaian, perumahan, air minum, sistem pembuangan limbah dan kondisi kehidupan lainnya. Negara harus:

- (a) Meningkatkan program kolaboratif yang melibatkan pemerintah, masyarakat sipil dan lembaga swasta untuk mengumpulkan dana dan mengembangkan program untuk meningkatkan standar hidup;
- (b) Memberikan atau menjamin penyediaan pendidikan untuk anak-anak yang keluarganya hidup dalam kemiskinan melalui beasiswa dan program lain yang disponsori oleh pemerintah dan / atau masyarakat sipil;
- (c) Menjamin bahwa orang-orang yang hidup dalam kemiskinan memiliki akses ke program pelatihan kejuruan, kredit mikro, dan cara lain untuk meningkatkan standar hidup mereka.

12.2 Negara harus mempromosikan perwujudan hak tersebut melalui langkah-langkah finansial, seperti sebagai berikut:

- (a) Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka yang tidak mampu bekerja karena usia, sakit atau cacat harus diberikan dana pensiun dari pemerintah;
- (b) Orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka yang hidup dalam kemiskinan harus diberikan bantuan keuangan untuk perumahan dan perawatan kesehatan.

13. Membangun Kesadaran

Negara, bekerja sama dengan lembaga-lembaga hak asasi manusia, organisasi non-pemerintah, masyarakat sipil dan media, harus merumuskan kebijakan dan rencana aksi untuk meningkatkan kesadaran seluruh masyarakat dan untuk mendorong rasa hormat terhadap hak-hak dan martabat orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka. Kebijakan dan rencana

aksi tersebut dapat mencakup tujuan berikut ini:

- (a) Untuk memberikan informasi tentang kusta di semua tingkat sistem pendidikan, dimulai dengan pendidikan anak usia dini, yang menegaskan antara lain, kusta dapat disembuhkan dan tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk diskriminasi terhadap penderita atau pernah mengalami kusta dan keluarga mereka;
- (b) Untuk meningkatkan produksi dan penyebaran materi "pahami hak-hak Anda" kepada semua orang yang baru didiagnosis kusta;
- (c) Untuk mendorong media agar menggambarkan orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka dengan gambar dan terminologi yang bermartabat;
- (d) Untuk mengakui keterampilan, manfaat dan kemampuan orang-orang yang terkena kusta dan kontribusi mereka terhadap masyarakat dan, jika mungkin, untuk mendukung pameran artistik, bakat budaya serta ilmiah mereka;

- (e) Untuk mendorong orang-orang kreatif, termasuk seniman, penyair, musisi, dan penulis, khususnya mereka yang secara pribadi menghadapi tantangan kusta, untuk memberikan kontribusi terhadap upaya peningkatan kesadaran melalui bakat khusus mereka;
 - (f) Untuk memberikan informasi kepada para pemimpin sosial, termasuk tokoh agama, bahwa mengangkat masalah kusta dalam ceramah atau materi tulisan mereka dapat membantu upaya penghapusan diskriminasi terhadap orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka;
 - (g) Untuk mendorong lembaga pendidikan tinggi, termasuk sekolah medis dan sekolah keperawatan, agar memasukkan informasi tentang kusta dalam kurikulum mereka, serta untuk mengembangkan dan melaksanakan program "latihan bagi pelatih" dan bahan pendidikan yang ditargetkan;
 - (h) Untuk meningkatkan pelaksanaan Program Dunia untuk Pendidikan Hak Asasi, serta untuk memasukkan hak asasi manusia dari orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka ke dalam program pendidikan hak asasi manusia di masing-masing negara;
 - (i) Untuk mengidentifikasi cara untuk mengenali, menghormati dan mempelajari kehidupan orang-orang yang terkena kusta yang diisolasi oleh pemerintah karena telah didiagnosis kusta, termasuk program sejarah lisan, museum, monumen, dan publikasi;
 - (j) Untuk mendukung upaya kesadaran di akar rumput agar dapat menjangkau masyarakat tanpa akses ke media tradisional.
- 14. Pengembangan, pelaksanaan dan tindak lanjut kegiatan Negara**
- 14.1 Negara harus mempertimbangkan untuk membuat atau menunjuk sebuah komite untuk menangani kegiatan yang berkaitan dengan hak asasi orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka. Komite ini idealnya mencakup individu yang terkena kusta dan anggota keluarganya, perwakilan organisasi orang-orang

yang terkena kusta, ahli hak asasi manusia, perwakilan dari bidang hak asasi manusia dan bidang terkait, serta perwakilan dari pemerintah.

- 14.2 Negara didorong untuk menyertakan, dalam laporan mereka kepada badan perjanjian yang relevan, berbagai kebijakan dan langkah yang telah mereka ambil dan/atau dilaksanakan sehubungan dengan upaya penghapusan diskriminasi terhadap orang-orang yang terkena kusta dan anggota keluarga mereka.

Bila negara mampu menjalankan amanah dari Resolusi tersebut maka ODK akan mampu meraih kembali harkat dan martabatnya secara utuh.

Pemberdayaan ODK

ODK harus bangkit untuk meraih kembali hak-haknya. ODK tidak bisa hanya menunggu uluran tangan atau tindakan dari negara. Memang bukan hal mudah bagi ODK untuk bangkit dan kembali meraih martabatnya. Namun, saat ini ODK tak perlu khawatir karena telah banyak Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh agama, tokoh masyarakat, individu, lembaga internasional dan tentu saja

instansi pemerintah dan lain-lain yang peduli dan telah berbuat nyata untuk memperjuangkan hak-hak ODK.

Sejumlah LSM telah muncul dan berkontribusi nyata untuk membangkitkan semangat ODK. Yayasan Transformasi Lepra Indonesia (YTLI) sebagai sebuah lembaga yang peduli pada permasalahan kusta telah melakukan sejumlah kegiatan advokasi dan pengembangan diri untuk ODK. Kegiatannya berupa seminar tentang kusta, penyuluhan di sekolah – sekolah (SMP, SMU dan Universitas), kursus komputer, kursus akutansi, pelatihan koperasi, pelatihan jurnalis, pentas seni. Selain itu juga ada kegiatan "talk show" tentang kusta di radio dan televisi lokal.

YTLI juga telah memfasilitasi dan meningkatkan pengembangan diri bagi ODK dengan mendirikan sebuah organisasi yaitu Perhimpunan Mandiri Kusta (PerMaTa).¹⁹

Hal lain yang dilakukan YTLI adalah melaksanakan program rehabilitasi berbasis masyarakat di Nusa Tenggara Timur (NTT). Program tersebut membantu orang-orang yang pernah menderita karena kusta untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan mereka di aspek sosial ekonomi dan untuk membangun kehidupan yang lebih baik. Ada tiga (3) kegiatan utama dari program tersebut. Pertama, kegiatan yang berpengaruh dalam kesehatan seperti pembuatan

¹⁹ <http://www.transformasilepra.org/program%20In%20ACTION.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

jamban, sumur, penampungan air hujan, dan pembuangan limbah. Kedua, kegiatan yang berhubungan dengan peningkatan ekonomi termasuk simpan – pinjam, ternak lembu, ternak babi, industri rumah tangga, dan proyek percontohan dari pertanian berkelanjutan. Ketiga, kegiatan yang berdampak pada hak – hak asasi seperti pengenalan kusta di masyarakat, gereja dan sekolah.²⁰

PerMaTa adalah lembaga yang dibangun oleh orang-orang yang pernah mengalami kusta dari seluruh Indonesia pada 15 Februari 2007 di Jakarta. Dalam mewujudkan Visi dan Misinya PerMaTa melakukan beberapa aktifitas antara lain²¹:

Training Personal and Organizational Capacity Building

Pelatihan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas personal dan organisasi komunitas orang-orang yang pernah mengalami kusta. *Training Personal Capacity Building* berisi beberapa materi antara lain: Membangun Kepercayaan Diri, Teknik Komunikasi Sosial, dan Kepemimpinan. Sementara *Organizational Capacity Building* berisi materi tentang; Manajemen Organisasi, *Team Building*, dan *Conflict Management*.

Pengorganisasian Komunitas

Sebuah aktivitas yang ditujukan

untuk menemukan dan menghimpun orang yang pernah mengalami kusta ke dalam sebuah kelompok atau organisasi. Organisasi tersebut selain ditujukan untuk membangun kebersamaan di antara orang yang pernah mengalami kusta, keberadaan organisasi tersebut juga dimaksudkan sebagai wadah pengembangan diri bagi orang-orang yang pernah mengalami kusta. Selain itu wadah tersebut juga dimaksudkan sebagai sarana advokasi atas hak orang-orang yang pernah mengalami kusta. Adapun aktivitas rutin yang dilakukan dalam pengorganisasian komunitas ini antara lain pertemuan rutin setiap bulan, perawatan diri, pendidikan informal, dan pelatihan pengembangan diri.

Rehabilitasi Sosial Ekonomi Program

Sebuah program yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas kehidupan ekonomi sosial orang-orang yang pernah mengalami kusta. Program Rehabilitasi Sosial Ekonomi meliputi; Micro Credit, unit usaha ekonomi produktif, dan pelatihan kewirausahaan sosial.

Advokasi

Kegiatan ini ditujukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap hak azasi orang yang pernah mengalami kusta. Selain itu kegiatan advokasi juga dimaksudkan untuk melakukan pendidikan publik terkait dengan program pencegahan penyakit kusta. Adapun kegiatan yang

²⁰ <http://www.transformasilepra.org/Program%20rehabilitasi.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

²¹ <http://permata.or.id/id/tentang-permata/program-permata.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

dilakukan antara lain pendistribusian leaflet, penyuluhan tentang kusta di sekolah dan di tempat umum, seminar, dan membangun kerja sama sinergis dengan pemerintah dan pihak terkait untuk peningkatan mutu kehidupan orang pernah mengalami kusta.

Beasiswa

Program beasiswa ini diperuntukkan bagi anak-anak orang yang pernah mengalami kusta. Beasiswa diperuntukkan bagi putra-putri dari orang yang pernah mengalami kusta yang sedang menempuh pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) dan Universitas.

Selain YTLI dan PerMaTa, ada juga Dompot Kusta Indonesia (DKI). DKI adalah program pemberdayaan orang-orang yang terbebas kusta yang bertujuan menggalang kepedulian masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan orang-orang yang terbebas kusta agar mereka menjadi mandiri dan berdaya.

DKI memiliki program pemberdayaan mantan penderita kusta sebagai berikut:

1. Program Sosial

Bantuan yang diberikan dalam bentuk layanan kesehatan gratis, bantuan pendidikan, pelatihan peningkatan kapasitas *skill* dan lain-lain.

2. Pemberdayaan Ekonomi

Merupakan sebuah program

yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup ekonomi sosial para pasien mantan penderita kusta dengan melakukan pelatihan dan pemberian bantuan modal usaha.

3. Advokasi dan Pendampingan

Kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap hak azasi para penderita kusta di Indonesia.²²

Selain LSM, juga muncul individu-individu yang peduli untuk membangkitkan gairah hidup ODK. Salah satu contohnya adalah Ratna Indah Kurniawati. Perawat sekaligus ibu dua anak yang tinggal di Desa Cukur, Gondang, Kecamatan Grati, Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur, ini aktif membangkitkan semangat ODK.

Berbekal pendidikan formal sebagai lulusan ilmu keperawatan di STIKES Mojokerto tahun 2002 ditambah dengan pembekalan dari Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur, Indah menyusuri perkampungan untuk mencari mereka yang selama ini mengucilkan diri atau dikucilkan warga akibat penyakit kusta.

Tanpa pamrih Indah menjalani hari demi hari bersahabat dengan penderita kusta. Tak hanya memutus mata rantai penyebaran kusta, membawa penderita kembali ke tengah masyarakat juga bukan persoalan mudah.

Berkat kesabarannya melakukan pendekatan dengan aparat desa,

²² Sumber: <http://dompetskustaindonesia.blogspot.com/2012/02/dompets-kusta-indonesia.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

Indah berhasil mendapat tempat untuk penyuluhan penyakit kusta di berbagai tempat. Seperti di balai desa, sekolah, termasuk di antaranya di pondok pesantren. Tujuannya hanya satu demi memperkecil angka penyebaran dan jumlah kasus penderita kusta serta melakukan pencegahan sedini mungkin.

Langkah untuk mengangkat martabat para penyandang penyakit kusta tidak hanya terhenti sampai di situ. Indah juga mengajarkan mereka berbagai keterampilan seperti merajut, menjahit dan membuat kerajinan. Hasil penjualan karyanya selain menambah pemasukan yang terpenting dapat menjauhkan mereka dari rasa minder.²³

Individu lain yang juga aktif memberdayakan ODK adalah Hafiza Elfira Novitarini, lulusan Sarjana Ilmu Keperawatan UI. Mahasiswi berprestasi (Mapres) UI 2010 ini aktif melakukan pembinaan dan pengajaran wirausaha kepada ODK di Sitanala, Tangerang melalui Nalacity Foundationm(NF).

NF adalah program sosial yang terbentuk melalui Indonesia Leadership Development Program (ILDLP) UI. Program ini berkembang mulai dari proyek sosial menjadi proyek kewirausahaan sosial yang bertujuan memberdayakan masyarakat marjinal penyandang difabel untuk dapat memiliki kehidupan yang lebih baik dan mandiri. Awalnya Nalacity

hanyalah proyek yang ditugaskan oleh pihak rektorat UI melalui kegiatan ILDP, namun setelah program pelatihan yang diberikan selesai, kami terus melanjutkan kegiatan ini hingga sekarang.²⁴

Melalui NF, Hafiza memberdayakan ODK yaitu para ibu-ibu di Sitanala untuk membuat jilbab manik. Meskipun awalnya susah, tapi dengan pendekatan terus menerus akhirnya para ODK tersebut mampu menghasilkan jilbab manik yang bagus dan berhasil dipasarkan ke berbagai tempat. Sementara para ODK di Sitanala tampak bahagia karena melalui usaha ini mereka bisa mendapat tambahan penghasilan.

Sejumlah ODK tetap optimis menjalani hidupnya. Mereka tidak putus asa, mereka terus berusaha mencari nafkah agar tetap bisa hidup mandiri tanpa harus merepotkan orang lain. Nuriyah – ODK yang tinggal di Jongaya (salah satu kompleks perkampungan untuk penderita kusta di Makassar, Sulawesi Selatan) – sangat tegar dalam menghadapi kehidupan. Dia tidak pernah menyesal dan menyerah karena penyakit kusta.

Nuriyah tak hanya diam dan menunggu uluran tangan orang lain yang kasihan dan iba kepada dirinya. Dia mencoba belajar dan mendapat penghasilan dari menjahit. Meski tangannya tak lagi sempurna, dia

23 <http://news.liputan6.com/read/394098/indah-pemberdaya-penderita-kusta>. Unduh: 14 Desember 2012.

24 Sumber: <http://fimidani.com/hafiza-elfira-ajarkan-kreasi-jilbab-kepada-mantan-penderita-kusta/>. Unduh: 14 Desember 2012.

terlihat terampil menggunakan mesin jahit. Namun, kini mesin jahit itu mulai rusak dan kadang tidak bisa dipergunakan. Dan sekarang dia hanya bisa memperbaiki pakaian dengan tangannya saja. Dan jika memang tidak ada *order* memperbaiki pakaian, dia berusaha membantu untuk bersih—bersih di rumah tetangga. Tak pernah ada kata menyerah untuk bertahan hidup.²⁵

Anny Handayani, begitulah kedua orang tuaku memberiku sebuah nama yang indah. Teman – teman dan orang di sekitar rumah memanggilku Anny. Bapakku Sabar namanya, sedangkan Ibuku bernama Kusyanti. Kami tinggal di Wisma Rehabilitasi Katolik (Wiresskat) Bloro, Jawa Tengah. Ya, bapak dan ibuku adalah mantan penderita kusta dan sudah lebih dari 10 tahun tinggal di Wiresskat. Sekarang aku duduk di bangku kelas 3 SDN II Sendang Harjo Bloro. Kakakku satu – satunya, Sonny, sudah kelas V SD dan sekarang berada di Panti Asuhan Don Bosko Surabaya.

Sejak kelas II, Aku selalu mendapat ranking 3 besar, bahkan sekarang aku bisa meraih ranking I di kelas III. Senang rasanya bisa sedikit membuat kedua orang tuaku bangga, meski hanya prestasi kecil. Apalagi masyarakat sekitar tempat tinggal kami masih belum mau menerima keberadaan mantan penderita kusta dan juga keluarganya. Padahal Kusta itu bukan penyakit kutukan ataupun keturunan

! Kusta itu bisa sembuh, ada obatnya bahkan obatnya gratis di puskesmas. Namun seolah mereka tidak peduli dan belum juga menerima kami.

Aku juga pernah mendapatkan pengalaman tidak enak di sekolah. Waktu awal – awal sekolah kelas I dan II, aku pernah di ejek oleh beberapa kakak kelas VI. Anak orang kusta ! Pergi kamu ! Kamu itu nggak bisa apa – apa ! Sedih sekali waktu denger ejekan mereka. Aku juga sempat takut dan malu untuk bersekolah lagi. Bahkan 2 hari aku tidak mau sekolah dan hanya bisa menangis di rumah. Syukurlah, kedua orang tuaku selalu memberikan semangat untuk berani dan kembali bersekolah. Dan akhirnya aku berani untuk bersekolah kembali.

Aku bertekad untuk membalas mereka yang mengejekku, dengan prestasi setinggi – tingginya. Biar mereka juga tahu bahwa anak mantan penderita kusta juga sama dengan anak – anak yang lain, bahkan bisa lebih. Bahkan mulai tahun ini aku mendapatkan beasiswa dari sekolah. Senangnya hatiku bisa sedikit meringankan beban kedua orang tuaku. Dan kini, ejekan dari teman – teman sudah jarang aku dengar meski kadang masih ada juga satu dua orang yang masih kurang suka dengan keberadaanku.²⁶

Apa yang telah dilakukan pemerintah? Menurut Direktur

25 Sumber: <http://www.transformasilepra.org/lbu%20Nuriyah.html>. 14 DES 2012.

26 <http://www.transformasilepra.org/Anny.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

Jenderal Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan (P2PL) Kemenkes Tjandra Yoga Aditama keberhasilan Indonesia mengatasi penyakit kusta adalah lebih dari 10 juta penderita kusta telah disembuhkan dan lebih dari satu juta penderita diselamatkan dari kecacatan. Tingkat prevalensinya menurun hingga 81 persen dalam 20 tahun terakhir, yaitu dari 107.271 penderita (1990) menjadi 19.741 penderita (2010).

"Indonesia telah mencapai eliminasi pada 2000 di 19 provinsi dan sekitar 300 kabupaten. Eliminasi yaitu menurunkan angka kesakitan lebih kecil dari 1 per 10.000," ujar Tjandra. Untuk melakukan rehabilitasi, ada operasi rekonstruksi, prostesa, dan pembentukan Kelompok Perawatan Diri (KPD), telah terbentuk lebih 150 KPD dan rehabilitasi sosial bekerja sama dengan LSM lokal yang juga melakukan pengamatan sesudah pengobatan atau RFT (*Release From Treatment*).

Dalam pemberantasan kusta, katanya, Kemenkes juga melakukan pemberdayaan Orang Yang Pernah Mengalami Kusta (OYMK). "Pemerintah daerah juga telah meningkatkan dukungannya antara lain memasukkan kusta dalam program *Millenium Development Goals* MDG's," ujar Tjandra.

Untuk mencapai tahap eradikasi dan penghilangan kasus, Kemenkes terus menjalin kemitraan dengan para pemangku kepentingan terkait

Kementerian Sosial (Kemos) yang sudah membantu penderita kusta dan Komnas HAM yang mulai memperjuangkan hak-hak penderita kusta (pembuatan film kusta, penelitian dan akan membuat *task force* penanganan masalah kusta). "Kami akan terus menggalakkan program pengendalian kusta di Indonesia dan di dunia, sebagai bagian dari *Neglected Tropical Diseases* (NTD) *Control* sehingga Indonesia bisa bebas dari kusta," ucapnya.²⁷

Belajar Dari Negara Lain

Tak hanya Indonesia yang berupaya keras menghapus kusta, tapi sejumlah negara juga berupaya secara sungguh-sungguh menghapus kusta melalui beragam cara. Mereka mempresentasikan upaya-upaya yang telah mereka lakukan dalam menghapus kusta saat Workshop Internasional Pertama tentang Masyarakat Inklusif, Kusta, dan Hak Asasi Manusia di Pune, India pada Desember 2012.

Brasil

Menurut Mr. Arture Castodio (Perwakilan dari Brasil) stigma dan diskriminasi terhadap ODK juga terjadi di Brasil. Untuk menghapus stigma dan diskriminasi di Brasil diberlakukan ketentuan yang mengatur tentang penuntutan ke pengadilan. Artinya apabila ada orang yang melakukan

²⁷ <http://ekbis.rmol.co/read/2011/09/23/40174/Hore...-RI-Mulai-Bebas-Kusta->. Unduh: 14 Desember 2010.

tindakan stigma, diskriminasi, dan tindakan lain yang tidak menyenangkan terhadap ODK maka orang tersebut dapat diadukan dan dituntut di pengadilan. Selain itu, Arture bersama lembaganya menuntut kepada pemerintahnya agar menyediakan perumahan, fasilitas kesehatan yang memadai, dan meminta agar penyandang kusta bisa terlibat dalam beragam aktivitas masyarakat.

Kolumbia

Selain terus berupaya menghapus stigma dan diskriminasi. Sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) berupaya memberdayakan penderita kusta dengan memberikan ketrampilan untuk bertahan hidup, memberi kesempatan kerja seperti melukis, membuat barang kerajinan dan lain-lain.

Etiopia

Negara ini berusaha membangkitkan semangat hidup ODK dengan memberikan lapangan kerja dan memberikan ketrampilan untuk membuat barang yang dapat dijual. Selain itu upaya penghapusan stigma dan diskriminasi dilakukan melalui penyuluhan tentang kusta kepada segenap kalangan dengan menggunakan radio siaran yang disiarkan secara nasional.

Filipina

Pemerintah Filipina memberikan fasilitas kesehatan, menyediakan obat-obatan, melakukan workshop kusta untuk ODK dan pihak terkait. Selain itu juga membangun pusat pelatihan ketrampilan bagi ODK, menyediakan kebun sayur mayur dan buah-buahan untuk para ODK.

India

India sebagai negara yang memiliki penyandang kusta terbanyak di dunia telah berupaya keras menghapus kusta. Di bidang medis mereka berupaya memberikan obat-obatan dan layanan medis secara gratis kepada ODK. Memberikan bantuan sosial kepada para ODK yang tersebar di ratusan tempat penampungan ODK. Selain itu juga memberikan lapangan kerja kepada para ODK untuk membuat *spare part* kendaraan roda empat dan roda dua. Menyediakan tempat untuk memproduksi sepatu, sandal, kaki palsu untuk para penyandang disabilitas. Juga menyediakan tanah untuk berkebun atau usaha pertanian bagi ODK.

Penutup

Jumlah ODK di Indonesia menduduki peringkat ke-3 di dunia setelah India dan Brasil. Para ODK di Indonesia mengalami beban berat berupa stigma dan diskriminasi. Kondisi tersebut membuat penyakit kusta di Indonesia tidak bisa terhapus 100%. Bahkan penyakit kusta ini

seperti fenomena gunung es: hanya sebagian yang tampak dipermukaan tapi sejatinya masih banyak lagi yang belum terungkap.

Menyikapi kondisi tersebut berbagai pihak – pemerintah, LSM, individu, -- telah berupaya keras untuk menghapus atau setidaknya meminimalisir jumlah ODK sekaligus membangkitkan semangat hidup ODK agar tidak takut lagi terhadap stigma dan diskriminasi. Para pejuang nasib ODK ini tersebar di seluruh pelosok tanah air dari Aceh sampai Papua. Mereka telah melakukan program advokasi, pemberdayaan, pendampingan, bantuan sosial ekonomi, dan lain-lain. Meskipun demikian upaya mereka belum sepenuhnya mampu menjangkau ODK yang tersebar di seluruh pelosok tanah air.

Agar upaya penghapusan stigma dan diskriminasi terhadap ODK serta upaya membangkitkan gairah hidup ODK bisa maksimal maka negara harus mengambil inisiatif untuk membuat *task force* (gugus tugas) nasional penanggulangan kusta. *Task force* ini akan memastikan semua program terkait kusta bisa berjalan sinergis, komprehensif, tidak tumpang tindih, tepat sasaran dan menjangkau seluruh ODK di tanah air.

REFERENSI:

BAB II Penyakit Kusta. D. Cara Penularan. Sumber:

www.penyakitmenular.info/userfiles/pedomankusta.pdf. Unduh: 31 Agustus 2012.

BAB II Penyakit Kusta. E. Diagnosa. Sumber:

www.penyakitmenular.info/userfiles/pedomankusta.pdf. Unduh: 31 Agustus 2012.

BAB VII Pengobatan Penderita. A. Tujuan Pengobatan. Sumber:

www.penyakitmenular.info/userfiles/pedomankusta.pdf. Unduh: 31 Agustus 2012.

<http://dinkes.tabalangkab.go.id/2012/04/05/kusta/>. Unduh: 3 Agustus 2012.

<http://doktersehat.com/informasi-kusta-dan-gejalanya/>. Unduh: 3 Agustus 2012.

<http://dompetkustaindonesia.blogspot.com/2012/02/dompet-kusta-indonesia.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

<http://ekbis.rmol.co/read/2011/09/23/40174/Hore...-RI-Mulai-Bebas-Kusta->. Unduh: 14 Desember 2012.

<http://fimadani.com/hafiza-elfira-ajarkan-kreasi-jilbab-kepada-mantan-penderita-kusta/>. Unduh: 14 Desember 2012.

http://id.wikipedia.org/wiki/Penyakit_Hansen. Unduh: 3 Agustus 2012.

<http://permata.or.id/id/tentang-permata/program-permata.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

<http://news.liputan6.com/read/394098/indah-pemberdaya-penderita-kusta>. Unduh: 14 Desember 2012.

<http://www.transformasilepra.org/Anny.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

<http://www.transformasilepra.org/lbu%20Nuriyah.html>. Unduh: 14 DES 2012.

<http://www.transformasilepra.org/program%20In%20ACTION.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

<http://www.transformasilepra.org/Program%20rehabilitasi.html>. Unduh: 14 Desember 2012.

Informasi Kusta dan Gejalanya. Sumber: <http://doktersehat.com/informasi-kusta-dan-gejalanya/>. Unduh: 3 Agustus 2012.

Insidensi dan Terapi Penyakit Kusta.

Sumber:

<http://kesehatan.kompasiana.com/medis/2011/03/25/insidensi-dan-terapi-penyakit-kusta/>. Unduh: 31 Agustus 2012.

Penyakit Hansen. Patofisiologi.

Sumber:

http://id.wikipedia.org/wiki/Penyakit_Hansen. Unduh: 8 April 2012.

Profil Data Kesehatan Indonesia Tahun 2011. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2012.

Resolusi yang diadopsi oleh Majelis Umum [laporan Komite Ketiga (A/65/456/Lamp.2 (Bagian II))] 65/215 tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Orang-Orang yang Terkena Kusta dan Anggota Keluarga Mereka .

UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

Zhye. Tokoh-Tokoh Teori dalam Sosiologi.

Sumber:

<http://zhye.wordpress.com/2009/07/08/tokoh-tokoh-teori-dalam-sosiologi/>

RIWAYAT HIDUP RUSMAN WIDODO

Saat pertama kali menjejakkan kakinya di Komnas HAM, pria kelahiran Wonosobo, Jawa Tengah, 4 Januari 1973, ini disertai tanggung jawab sebagai penyuluh HAM dan mengurus penerbitan Komnas HAM. Beragam *training* HAM telah diikuti, antara lain, "Training on Trainer (ToT) Hak Asasi Manusia" (2008), "Sub Regional Training Workshop on National Human Rights Institutions and Human Rights Defenders", Bangkok (2007), "Pelatihan Penyelidikan Proyustisia" (2006), "Workshop Strategi Kampanye Publik" (2006-2007), "Pelatihan Hak Asasi Internally Displaced Persons/IDPs" (2005), dan "Human Rights Training" (2005). Ia juga pernah mengikuti "Pelatihan Kepemimpinan untuk Pembangunan Sistem Kesehatan Jiwa Indonesia" di Jakarta (2009).

Sebelum bergabung dengan Komnas HAM, alumnus terbaik Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran tahun 1998 ini berkiprah sebagai jurnalis di berbagai media massa, antara lain, tabloid *Pasarinfo* (2004-2005), majalah *all about Kemang* (2003-2005), majalah *Business & BUMN Review* (2004), majalah berita *FOKUS Indonesia* (2003-2004), dan majalah *FORUM Keadilan* (1999-2003). Kiprahnya di organisasi, antara lain dijalani sebagai Koordinator Forum Wartawan Berpuisi/FWB (2002) dan anggota Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta (2003-kini).

Pria yang kini aktif mengampanyekan pemenuhan HAM untuk orang dengan masalah kejiwaan (ODMK) dan penghapusan stigma dan diskriminasi terhadap Orang Dengan Kusta (ODK) ini telah menghasilkan beberapa karya, antara lain, buku antologi puisi Forum Wartawan Berpuisi, *Maka Gumamku Adalah Bahasa* (2002), tim pembuat komik dan film animasi HAM *Petualangan di Dunia 1012* (2006-2007); tim pembuat buku *Potret Buram HAM Indonesia* (2006), tim pembuat komik *Petualangan di Dunia 1012* (2005), tim pembuat buku *Panduan Buruh Migran* di Malaysia, Arab Saudi, dan Taiwan (2005). Editor buku "Marjinalisasi Hak Politik Penyandang Disabilitas" (2011), tim penulis buku "Pengetahuan, Sikap, dan Perilaku Kiai Terkait Kusta: Studi Kasus di Kabupaten Sampang" (2012) serta aktif menulis artikel di media massa. Terhitung sejak 2012 - kini menjabat sebagai staf fungsional penyuluh HAM Komnas HAM.

Redaksi Jurnal HAM menerima tulisan dari para penulis jurnal dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Isi naskah tidak bertentangan dengan visi, misi, tugas dan fungsi Komnas HAM.
2. Isi naskah mempunyai arti ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Isi naskah mampu menampilkan sesuatu yang baru terkait dengan teori dan/atau metode ilmu terbaru yang terkait dengan persoalan hak asasi manusia.
4. Naskah disusun secara sistematis, dapat dan mudah dimengerti oleh pembaca.
5. Naskah yang dimuat sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis yang bersangkutan.
6. Isi naskah disesuaikan dengan topik yang telah ditetapkan oleh Komnas HAM atau topik yang tidak ditetapkan Komnas HAM tapi isinya tetap membahas persoalan HAM.
7. Naskah belum pernah diterbitkan atau tidak sedang dalam proses pengajuan untuk diterbitkan di media lain.
8. Naskah bisa berasal dari ringkasan hasil penelitian, survai, hipotesis atau gagasan orisinal yang kritis, mencerahkan dan membuka wawasan
9. Penulis jurnal HAM dapat berasal dari internal Komnas maupun eksternal Komnas HAM.
10. Dengan mempublikasikan karyanya melalui Jurnal HAM Komnas HAM maka penulis otomatis menyerahkan hak cipta (copyright) artikel secara utuh (termasuk abstrak, tabel, gambar, bagan, ilustrasi) termasuk hak untuk menerbitkan ulang dalam semua bentuk media kepada Komnas HAM.
11. Penulis wajib menyertakan curriculum vitae dan foto diri (kalau bisa foto yang terbaru).
12. Naskah dikirim dalam 2 bentuk file yaitu: 1) File elektronik, 2) File naskah tercetak yang ditujukan ke alamat Redaksi Jurnal HAM Komnas HAM: Subkomisi Pendidikan & Penyuluhan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Jalan Latuharhary No. 4B Menteng, Jakarta Pusat 10310. Telepon (021) 392 5230, Faksimili (021) 391 2026, Email: jurnalham@gmail.com
13. Setiap penulis akan mendapat 2 buah jurnal yang telah terbit sebagai tanda bukti.
14. Ketentuan Teknis:
 - a. Naskah ditulis dengan format penulisan ilmiah (dilengkapi dengan catatan kaki dan daftar pustaka) menggunakan Bahasa Indonesia yang baik dan benar. Naskah diketik dengan menggunakan program microsoft word (windows).

- b. Panjang naskah antara 50 ribu sampai 70 ribu character (no spaces) atau sekitar 8 ribu sampai 10 ribu kata termasuk catatan kaki (*footnote*).
- c. Ukuran spasi penulisan naskah adalah 1,5 spasi.
- d. Naskah dilengkapi dengan abstrak dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Abstrak hanya terdiri dari satu paragraf yang menggambarkan esensi isi tulisan secara jelas dan lengkap. Panjang abstrak sekitar 1000 sampai 1250 character (*no spaces*).
- e. Catatan Kaki. Semua rujukan pada tubuh tulisan, baik sumber yang merujuk langsung maupun tidak langsung, harus diletakkan di dalam catatan kaki dengan urutan nama lengkap pengarang, judul lengkap sumber, tempat terbit, penerbit, tahun terbit dan nomor halaman. Rujukan dari internet harap mencantumkan halaman http secara lengkap serta tanggal pengaksesannya.
- f. Tabel, gambar, bagan, dan ilustrasi harus mencantumkan dengan jelas nomor tabel/gambar/bagan/ilustrasi secara berurutan, judul serta sumber data. Keterangan tabel/gambar/bagan/ilustrasi diletakkan persis di bawah tabel/gambar/bagan/ilustrasi yang bersangkutan.
- g. Judul artikel harus spesifik dan efektif:
 - 12 kata dalam tulisan Bahasa Indonesia
 - 10 kata dalam tulisan Bahasa Inggris; atau
 - 90 ketuk/spasi pada papan kunci (keyboard).
- h. Sistematika pembaban (hindari pembaban mirip penulisan skripsi dgn mencantumkan kerangka teori, pernyataan masalah, kegunaan penulisan, saran tindak lanjut dan sejenisnya).
- i. Penulis mencantumkan namanya di naskah tanpa disertai gelar akademis atau indikasi jabatan dan kepangkatan.

