



**PEMBERDAYAAN HAK-HAK SIPIL MASYARAKAT
DI INDONESIA
(Studi Proses Advokasi Yayasan Lembaga Bantuan Hukum
Indonesia - Jakarta)**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh:

SYAMSIR SYAMSU

**PEMBIMBING:
PROF. DR. I. S. SUSANTO, S.H.**

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2000**

323.4
SYA
P e.1

**PEMBERDAYAAN HAK-HAK SIPIL MASYARAKAT
DI INDONESIA**
(Studi Proses Advokasi Yayasan Lembaga Bantuan Hukum
Indonesia - Jakarta)

**Disusun Oleh:
SYAMSIR SYAMSU
NIM. B4A096057**

**Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 26 Januari 2000**

**Tesis Ini Telah Diterima
Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar
Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing



Prof. Dr. I. S. Susanto, SH.
Nim. 130324139



Mengetahui :

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.
Nim. 130350519

Dipersembahkan untuk:

Yang Mulia dan Tercinta:

***Papa Syahboeddien Baheramsyah
dan
Mama Syaftinah Syahboeddien***

***("Dengan penuh perjuangan dan kasih sayang,
mereka telah membesarkan, mendidik, membimbing,
"mengingatikan" serta dengan tawaddu'
selalu berdo'a kehadirat Allah Swt.
untuk "memperkaya" kapasitas hati nurani penulis,
kami merasa sangat bangga dan bersyukur
Allah Swt. telah menganugerahi mereka
kepada kami, untuk kami "miliki".)***

...Juga untuk "Kau yang selalu di Hatiku"... :

***"Diah Gustiniati Maulani, S.H., M.Hum."
Yang tidak saja sebagai Istri
telah memberikan predikat kepada penulis sebagai
seorang Papa dari tiga insan buah cinta kami:***

***Intan Nurina Syeftiniara Syamsir
Reisa Malida Syamsir
Muhammad Fakhrie Syah Syamsir.***

***...Tetapi juga sebagai "kekasih"...
yang dimanapun selalu saja hangat dan mesra,
atau "lawan" diskusi yang tangguh dan "piawai".
Serta sebagai seorang "Mama" yang telah
menourahkan perhatiannya yang mendalam disertai
kesabarannya yang tinggi terhadap keluarga, khususnya
dalam memahami karakter personal penulis.***

...Dari dan Karena mereka semua...:

Tesis ini didedikasikan kepada:

***"Pejuang-pejuang Demokrasi dan Hak-hak Sipil"
di Indonesia, diiringi do'a, Insyallah,
Negara Indonesia yang kita cintai ini menjadi
Negara yang "Baladatul Thoyibatun Warrabun Ghofuur".***

Semarang, Januari 2000

Syamsir Syamsu Syahboeddien

KATA PENGANTAR

Tumbangnya rezim Orde Baru pada Mei 1998, telah membuka peluang bagi peneliti -- dengan lebih leluasa -- untuk melakukan penelitian tentang pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia. Pemberdayaan hak-hak sipil -- yang telah lama didambakan oleh sebagian besar lapisan bawah rakyat Indonesia -- merupakan upaya untuk "mengembalikan" fungsi kedaulatan rakyat sebagai pemegang amanah tertinggi dalam institusi dan konstitusi negara.

Selama lebih dari tiga dasawarsa, para aktivis hak-hak asasi manusia, pejuang-pejuang hukum dan demokrasi di Indonesia seakan tak pernah kenal kata putus asa. Perjuangan mereka -- baik yang berskala lokal maupun nasional bahkan internasional -- memang sepatutnya memperoleh acungan jempol, mengingat tidak hanya kebebasan privasi mereka yang tereduksi, tetapi juga bahkan nyawa pun menjadi taruhannya.

Para pejuang hukum dan demokrasi tersebut, tentu hanya memiliki satu motivasi yang kuat, yaitu menciptakan masyarakat yang berdaya dan sejahtera (*civil society*), sebagai antitesis dari struktur dan format politik Orde Baru yang menindas dan otoriter.

Kendati demikian, apakah ide reformasi -- sebagai kata lain untuk redemokratisasi kekuasaan -- yang dikehendaki oleh para pejuang hukum itu (dalam penelitian ini direpresentasikan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia sebagai lembaga swadaya masyarakat) dengan runtuhnya Soeharto, akan, telah, atau sedang terjadi? Beberapa contoh kasus serupa dengan di Indonesia -- a.l. di beberapa negara Amerika Latin -- dipaparkan dan dielaborasikan dalam tesis ini dengan tujuan akademis sebagai komparatif studi. Karena itu, adalah lebih

lebih bijak apabila kita katakan bahwa suasana redemokratisasi saat ini lebih bersifat "*euphoria politik*" dibanding dengan pencapaian hakikat demokrasi itu sendiri, kesabaran memang diperlukan.

Fenomena sosial-politik saat ini bahkan fakta kesewenangan hukum pun (di era Orde Baru), dalam solusinya nampaknya masih mencari jalannya yang "signifikan" dan "kompromistis" dengan elit-elit politik. Hal ini tentu saja telah menimbulkan kekecewaan sebagian besar mahasiswa yang "merasa" telah "berjasa" menumbangkan rezim Soeharto yang -- tadinya -- seolah tak tergoyahkan itu. Karena itu wajar apabila kini demonstrasi (atau unjuk rasa) seakan menjadi bagian dari "kurikulum" kampus.

Walaupun tesis ini masih merupakan sebuah penjabaran awal dari peneliti, namun di dalamnya telah cukup tercakup substansi dari berbagai dimensi teori hukum serta implementasi kebijakan hukumnya (menjadi tindakan politik), khususnya yang berkaitan dengan gerakan advokasi Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta.

Dalam proses pengumpulan data, fenomena-fenomena sosial-politik yang ditunjukkan, fakta-fakta hukum hingga bahan-bahan hukum (primer dan sekunder), waktu dan tentu saja energi (dalam berbagai kesempatan "mencuri" wawancara) yang diluangkan kepada peneliti oleh segenap jajaran kepengurusan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, khususnya Mas Bambang Widjojanto (atau lebih "humanis" bila dipanggil Mas BW.), Cak Munir dari KontraS yang *handphone* nya tak pernah berhenti "bermelodi", Mas Irianto yang lebih suka "berdebat" daripada "diwawancarai", Kang Teten Masduki dan Kang Dadang yang menunjukkan komitmennya yang serius terhadap objek penelitian ini, serta Abang Todung Mulya Lubis, -- yang walau selalu tergesa-gesa saja -- tetapi tetap saja konsisten dengan tanggungjawab intelektualitasnya,

juga Bang Hendardi (dari Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia, PBHI) yang -- di tengah kegigihannya memproyeksikan Xanana Gusmao -- telah mengalokasikan waktunya "hanya" untuk kepentingan subjektif peneliti yang mungkin, walaupun berkaitan pula dengan kasus yang sedang ditanganinya, tidak bernilai "ekonomis".

Aah ya!, *"special thank's from the bottom of my heart"* untuk Kakanda Syarif Bastaman (juga dari PBHI & PCNI -- dalam struktur primordial dan kultur lokal Lampung peneliti "diwajibkan" untuk memangilnya dengan "Adin"), yang walaupun tengah disibukkan dengan persiapannya untuk menempati "pos"nya yang baru sebagai Wakil Rakyat di Bandung, tetap saja dengan penuh kesabaran (karena seorang "Adin") bersedia menjelaskan, berdiskusi dan meminjamkan beragam keputusannya untuk komprehensifitasnya penelitian ini, termasuk beragam atributnya agar peneliti menjadi lebih "confidence". Kepada Puhunan Olla Bastaman, walaupun mungkin sudah sewajarnya "menjamu" adik iparnya, tetapi suasana rumah yang diciptakan oleh beliau demikian kondusifnya bagi peneliti untuk berkonsentrasi dan oleh karenanya secara kualitas penghargaan dan rasa hormat peneliti terhadap beliau "automatically" menjadi semakin meningkat.

Kepada segenap insan pejuang hukum & demokrasi di atas, -- termasuk sejumlah staf pendukung YLBHI -- barangkali sekadar kata "terimakasih" saja tidak akan mencukupi untuk mengekspresikan betapa bangganya peneliti dapat mengenal dengan hangat, berkomunikasi, berdiskusi dalam suasana yang demokratis dan dalam kapasitas yang setara, secara sangat mendalam. Oleh karena itu, hasil penelitian ini juga didedikasikan bagi mereka yang telah menambah dan memperluas wawasan, wacana peneliti tentang pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia ini.

Ucapan terimakasih seiring dengan rasa hormat yang mendalam dan penghargaan yang setulusnya peneliti haturkan kepada pembimbing peneliti dalam penelitian ini. Kepada Bapak Prof. Dr. I.S. Susanto, terimalah "Curhat" di atas sebagai ungkapan perasaan syukur atas semua waktu, energi, transformasi ilmu pengetahuan yang Bapak miliki, yang telah Bapak curahkan kepada peneliti dengan penuh kesabaran dan kepiawaian intelektualitas akademis, dengan memberikan kebebasan penuh untuk mengembangkan pemikiran peneliti, walau mungkin hasilnya kurang (atau bahkan tidak?) "memuaskan" Bapak. Oleh karenanya segala kekurangan -- baik dalam metodologi maupun substansi -- merupakan konsekuentitas dan responsibilitas peneliti sepenuhnya.

Tentu saja kepada Bpk. H. Al Husniduki Hamim, S.E. MSc. baik dalam kapasitas beliau sebagai Rektor Universitas Lampung periode 1990-1998, maupun selaku pribadi yang Islami, peneliti mempersembahkan tesis ini sebagai salah satu wujud dari kepercayaan Bapak yang telah mengizinkan peneliti untuk meningkatkan jenjang pendidikan pada Program Pascasarjana (S2) Undip Semarang.

Paragraf yang sama, peneliti juga deskripsikan kehadiran Bpk. Prof. Dr. Ir. Muhajir Otomo, Msc. Rektor Universitas Lampung, yang tidak saja telah memberikan dorongan moral, tetapi juga telah "mempermudah" segala urusan birokrasi yang menyangkut permohonan bantuan materiil ketika kami di Semarang tengah (juga) mengalami dampak dari krisis moneter walau dalam skala lokal.

Kepada Beliau berdua, disamping ucapan terimakasih kami pun melafazkan do'a Insya Allah, Allah Swt. selalu melimpahkan Rakhmat, Hidayah, dan InayahNya kepada Bapak berdua dan Keluarga. Karena tiada yang paling bernilai di dunia yang fana ini, kecuali Syurga di Alam Transendental kelak.

Kepada Bapak Prof. Dr. Sanusi Husin, S.H., M.H. Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, *pertama*, walaupun terlambat, terimalah ucapan "*Congratulation*" dari kami atas keberhasilan Bapak dalam meraih jenjang akademis tertinggi; *kedua*, disamping keberhasilan Bapak merupakan kebanggaan bagi kami pula, InsyaAllah, hal itu akan memotivasi kami untuk juga mengikuti jejak keilmuan Bapak.

Demikianlah halnya pula kepada Bapak Prof. Dr. Kadri Husin, S.H., M.H., ucapan yang setara kami sampaikan kepada Bapak dengan penuh rasa bangga dan haru. Bagi kami *Bapak Prof. Husin Brothers* ini, lebih memosisikan dirinya sebagai Bapak yang mengayomi anak didiknya, daripada seorang "akademisi yang birokrat" seperti yang dapat ditemui pada beberapa "akademisi" tertentu di beberapa universitas di Indonesia. Kami menyadari keberhasilan kami dalam menyelesaikan studi di Semarang ini antara lain berkat bantuan dan restu Bapak berdua.

Kepada Bpk. Bakrie Umar, S.H., saya juga menyampaikan ucapan terimakasih atas diizinkannya saya untuk meneruskan "sekolah" menuju ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. InsyaAllah, Allah Swt. membalas kebaikan Bapak dengan pahala yang berlipat ganda, Amin.

Kepada Bp. Thomas Adyan, S.H., M.H., -- agar tidak menyalahi nilai-nilai dalam komunitas kekeluargaan, saya "harus" memangilnya Adin Thom-- dari lubuk hati nurani kami yang paling dalam, terimalah ucapan terimakasih kami, terutama atas kontinuitas perhatiannya dan bantuannya ketika kami kesulitan untuk memenuhi persyaratan administratif finansial.

Juga Ibunda Nikmah Rosidah, S.H., M.H., yang dengan nuansa keibuan selalu membesarkan semangat kami agar "jangan pantang menyerah". Nasehat Ibu merupakan "reaktor" pembangkit semangat kami, terimakasih Ibu.

Kepada teman sejawat, Kakak dan Wak dari anak-anak kami, Bpk. Elman Eddy Patra, S.H., M.S. dan keluarga, tiada kata yang "valid" yang dapat sepenuhnya mengungkapkan rasa terimakasih kami sekeluarga, kecuali harapan dan do'a kami InsyaAllah, persaudaraan kita selama ini akan selalu dijaga keutuhannya dan dilimpahkan Rakhmah dan Berkah dari Nya jua, Amin Ya Rabbaalallaamin.

Juga untuk Bpk. Drs. Sudarto Manaf dan Ibu Sri Sulastuti Sudarto, S.H., M.S. kami merasa "matur numun sanget" deh, dengan adanya transferisasi gaji secara rutin dari Lampung ke Semarang. Semoga kebaikan Mas Sudarto & Mbak Tuti Sudarto selama ini akan merajut tali persaudaraan yang lebih erat diantara kita & keluarga.

Dalam studi kami di Universitas Diponegoro ini, Ucapan Terimakasih diiringi Rasa Hormat yang sedalam-dalamnya penulis sampaikan kepada Bpk. Prof. Dr. Muladi, S.H. Mantan Rektor Universitas Diponegoro, yang telah membuka peluang kepada penulis untuk meningkatkan pengetahuan hukum di Program Pascasarjana Undip ini. Ungkapan perasaan senada demikian pula penulis sampaikan kepada Bpk. Prof. Ir. Eko Budihardjo, M.Sc. Rektor Universitas Diponegoro saat ini.

Kepada Bpk. Prof. Purwachid Patrik, S.H. Mantan Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, penulis juga menghaturkan rasa terimakasih yang sedalam-dalamnya atas kesempatan yang diberikan kepada kami.

Kepada Bpk. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H. Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro saat ini, penulis merasa berterimakasih yang setulus-tulusnya disertai rasa hormat atas kepemimpinan dan kesempatan beliau untuk menguji penulis ketika mempertahankan tesis ini.

Kepada seluruh Staf Pengajar Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, InsyaAllah ilmu yang Bapak dan Ibu sampaikan kepada kami akan dinilai sebagai "Ibadah" dan karenanya do'a kami untuk kesehatan dan kesejahteraan Bapak dan Ibu sekeluarga.

Demikian pula kepada staf administrasi pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Undip, yang demikian ramahnya membantu kami dalam segala urusan-urusan yang berkaitan dengan studi kami.

Dalam studi kami di Semarang ini, faktor lingkungan cukup berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan tugas-tugas yang diberikan. Lingkungan pergaulan yang kondusif di kampus, demikian juga dengan lingkungan kami berdomisili. Terlalu banyak nama yang harus ditulis untuk mengucapkan terimakasih. Oleh karenanya, do'a kami sekeluarga, InsyaAllah, Allah Swt. membalas semua kebaikan, bantuan dari teman-teman akademisi, Bapak-bapak, Ibu-Ibu serta saudara-saudara kami di Jalan Cinde Raya RW VI Kel. Jomblang, Kec. Candi Sari. Sebaliknya "*nyuwun panga punten*" sedalam-dalamnya, apabila ada kekhilafan dan kekeliruan dalam pergaulan.

Masih terlalu banyak nama yang harus ditulis, tetapi keterbatasan "*memory*" yang ada pada "*brain*" kami, mereduksi kami untuk mengeneralisirnya. Mohon maaf dan terimalah tesis ini sebagai buah hasil kerja kita bersama.

Billahitaufik Wal Hidayah Wal Inayah

Wassalamualaikum Wr. Wb.

SYAMSIR SYAMSU SYAHBOEDDIEN

RINGKASAN

A. Latar Belakang

Persoalan utama yang mengedepan di Indonesia selama Pemerintahan Orde Baru adalah keterasingan (alienasi) rakyat dari penguasaan dan pengendalian sumberdaya-sumberdaya pokok, yang pada gilirannya meng-kondisikan ketidakterwujudan kondisi-kondisi yang manusiawi, khususnya melemahnya penegakkan hak-hak sipil masyarakat Indonesia. Sebagai negara hukum, maka untuk lebih mengedepankan peran hukum dalam proses pemberdayaan hak-hak sipil itu, a.l. dalam hak-hak ekonomi, perkembangan dalam profesionalitas kelembagaan hukum merupakan salah satu dimensi yang turut menentukan bagaimana sarana hukum itu mampu mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan rakyat akan hak-haknya untuk tercapainya kesejahteraan hidup yang layak dan mengaturnya secara adil dan merata.

B. Kerangka Teori

Oleh karena hakikat dari hukum yang berlaku pada suatu negara itu ialah sebagai suatu sistem, maka ia disebut sebagai "sistem hukum". Antara sistem hukum dengan lingkungannya -- baik dalam proses sosial maupun psikis seperti perubahan dalam kesadaran serta adanya perubahan sikap-sikap politik -- terdapat hubungan yang erat, yaitu hubungan interaksi atau saling *tukar-menukar* (*Exchange*). Ini berarti bahwa disamping hukum merupakan institusi normatif yang mempengaruhi lingkungannya, ia juga menerima pengaruh (dampak) dari lingkungannya tersebut. Inilah yang disebut sebagai proses *tukar-menukar* itu (*Exchange Theory*).

Salah satu masalah penting yang dihadapi oleh setiap sistem adalah bagaimana ia bisa mempertahankan kelangsungan hidupnya di tengah-tengah tarikan perubahan-perubahan dalam lingkungannya. Suatu sistem dikatakan hancur manakala sebagai akibat dari pertukarannya dengan perubahan-perubahan tersebut, ia tidak mampu mempertahankan eksistensinya, sehingga harus "mengalah" terhadap tekanan perubahan-perubahan tersebut. Sebaliknya, apabila ia sanggup mengatasi tantangan-tantangan tersebut dan mampu beradaptasi dengan baik terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, maka sistem itu akan hidup terus. (*System Theory*).

C. Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-sosiologis. Ini dimaksudkan untuk mampu menjelajahi permasalahan dengan menganalisis segenap

aspek yang melingkupinya, secara kualitatif dengan menghubungkan antara hukum dengan perilaku sosial secara kualitatif.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Prinsip dasar untuk mengembalikan dan menempatkan fungsi kedaulatan rakyat sebagai elemen dasar dalam pemberdayaan hak-hak sipil, adalah ditegakkannya prinsip kewarganegaraan (*citizenship politics*) sebagai dasar bagi format dan struktur politik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Menurut Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) paradigma kewarganegaraan haruslah merupakan prinsip dasar dan landasan untuk memberdayakan hak-hak dasar (*rights*) warga negara, dengan memaksimalkan partisipasi aktif warga negara sebagai strategi artikulasinya untuk membentuk sistem demokrasi yang kokoh (*strong democracy*).

2. Konsepsi kewarganegaraan dalam perspektif YLBHI merupakan esensi keikutsertaan seseorang dalam komunitas politik dengan pengakuan, perlindungan dan penegakkan hak-hak dasarnya, hak-hak hukum, hak ekonomi, hak-hak sosial maupun hak-hak budaya. Dalam aplikasinya, maka diperlukan adanya upaya pemberdayaan masyarakat agar sadar akan hak-haknya dan mampu menggunakan hak-hak itu. Konsepsi bantuan hukum struktural lahir dari pergumulan dialektis dan pemikiran yang radikal akan perlunya perubahan sosial yang mendasar sebagai suatu manifestasi dari kehendak melepaskan diri dari kehidupan yang tidak demokratis, otoriter dan tidak adil.

3. Pola advokasi sebagai suatu alternatif pemberdayaan hukum merupakan salah satu jawaban terhadap dampak pembangunan yang tidak menempatkan hukum sebagai sumber daya pembangunan, tetapi hanya sebagai alat legitimasi kepentingan penguasa. Maka, YLBHI memandang bahwa upaya bantuan hukum struktural dalam penegakkan keadilan dan kesetaraan harus ditempatkan sebagai bagian integral dari seluruh proses pembangunan (hukum).

4. Di tengah model pembangunan yang *top-down* dan *non-partisipatoris*, maka misi organisasi bantuan hukum menegaskan kehendaknya untuk turut berpartisipasi memfasilitasi usaha-usaha kelompok masyarakat papa dalam mewujudkan hak-hak mereka. Maka, peranan bantuan hukum struktural akan menjadi penting dalam upaya pencapaian suatu keseimbangan atau kesetaraan hak dan kewajiban masing-masing warga negara.

ABSTRAK

Penelitian kualitatif mengenai Pemberdayaan Hak-hak Sipil Masyarakat di Indonesia - Studi Proses Advokasi Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Jakarta ini, mengkaji peranan, misi dan visi serta gerakan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia sebagai salah satu kekuatan sosial masyarakat (LSM) terhadap upaya pemberdayaan dan peningkatan hak-hak sipil di Indonesia

Permasalahan pokok yang dikemukakan meliputi:

1. Bagaimanakah Skema Usulan Strategi YLBHI terhadap Pemberdayaan Hak-hak Sipil Masyarakat di Indonesia?
2. Bagaimanakah Konsepsi Pemberdayaan Hak-hak Sipil Masyarakat dalam Skema Gerakan LSM di Indonesia?
3. Bagaimanakah Pola Advokasi YLBHI terhadap Pemberdayaan Hukum dan Hak-hak Sipil Masyarakat di Indonesia?
4. Bagaimanakah Prospek dan Tantangan Konsepsi Advokasi YLBHI, dalam gerakannya untuk pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia?

Proses advokasi YLBHI -- sebagai salah satu alternatif -- terhadap pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia, haruslah bersifat gradual dengan merombak tatanan (struktur) sosial yang telah menimbulkan ketidak-adilan di dalam masyarakat. Oleh karena itu dalam menjalankan aksinya YLBHI menerapkan bantuan hukum yang bersifat struktural tidak lagi semata yang bersifat tradisional.

Disamping bersifat struktural, -- mengingat bahwa ketidak-berdayaan masyarakat selama ini adalah karena pola struktur kekuasaan yang menindas -- proses advokasi (bantuan hukum) juga haruslah mampu melibatkan dan bekerjasama dengan kekuatan sosial masyarakat lainnya yang memiliki kepedulian yang sama terhadap pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat untuk proses menuju terciptanya masyarakat madani (*civil society*).

Dengan sifat advokasi yang struktural, maka gerakan bantuan hukum diarahkan untuk lebih memperhatikan masalah-masalah struktural yang tidak saja terjadi di perkotaan tetapi melebar ke arah pinggiran (desa-desa).

Proses advokasi pun ditujukan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap asas supremasi hukum dengan lebih mendayagunakan hukum yang memberikan perlindungan sosial, kejujuran prosedural dan keadilan yang substansif.

Proses advokasi YLBHI tidak berhenti sebatas membela klien di pengadilan, tetapi secara konseptual mengarah ke penyadaran masyarakat terhadap hak-hak hukumnya dan mampu menggunakan hak-haknya itu.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL
HALAMAN PENGESAHAN
KATA PENGANTAR
RINGKASAN
ABSTRAK
DAFTAR ISI

	Halaman
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	23
C. Kerangka Teori	25
D. Tujuan Penelitian	41
E. Kontribusi Penelitian	41
F. Metodologi Penelitian	42
1. Metode Pendekatan	42
2. Jenis Penelitian	42
3. Penentuan Informan	42
4. Jenis dan Sumber Data	43
5. Teknik Pengumpulan Data	43
6. Alat-Alat Pengumpul Data	43
7. Teknik Analisa Data	44
G. Sistematika Penulisan	45
 BAB II WACANA TEORISASI HUKUM TENTANG PEMBERDAYAAN	
HAK-HAK SIPIL MASYARAKAT	48
A. Pendahuluan	48
B. Tentang Hak-Hak Asasi Manusia	50
B.1. Penelusuran Sejarah dan Perkembangannya	50
B.2. Hak-Hak Asasi Di Indonesia	62

C. Hakikat Hak	75
C.1. Unsur-Unsur Hak	75
C.2. Hubungan-Hubungan Hak	77
C.2.1. Hak Individu dalam Masya- rakat Patrimonial	77
C.2.2. Hak Individu Dalam Masya- rakat Kapitalis Liberal	82
D. Kebijakan Politik Hukum Indonesia	89
E. Teori yang Berkaitan dengan Proses Pemberdayaan Hukum	102
F. Hukum Sebagai Sistem	130

BAB III ANALISIS PEMBERDAYAAN HAK-HAK SIPIL

(Untuk Menuju Masyarakat Madani) SEBAGAI BAGIAN
DARI PROSES DEMOKRATISASI HUKUM

A. Skema Usulan Strategi Pemberdayaan Hak- Hak Sipil	134
A.1. Pendahuluan.....	134
A.2. Penegasan Pentingnya Prinsip Kewarganegaraan	136
A.3. Paradigma Kewarganegaraan: Alternatif Bagi Pemberdayaan Hak-Hak Sipil Masyarakat	147
B. Konsepsi Pemberdayaan Hak-Hak Sipil Dalam Skema Gerakan LSM	155
B.1. Pendahuluan	155
B.2. Demokratisasi Kekuasaan Menuju Demokratisasi Hukum	157
B.3. Strategi Menuju Redemokratisasi ...	172

B.4. Redemokratisasi dari Kekuatan Oposisi	174
C. Pola Advokasi Sebagai Alternatif	
Pemberdayaan Hukum	179
C.1. Pendahuluan	179
C.2. Perkembangan Hukum dalam Perspektif LSM	181
C.3. Ketegangan antara Rakyat dan Pembuat Hukum	182
C.4. Gerakan Bantuan Hukum Untuk Pemberdayaan Hukum	187
C.4.1. Bantuan Hukum sebagai Suatu Gerakan	187
C.4.2. Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia	197
D. Proses Advokasi YLBHI: Prospek & Tantangannya bagi Pemberdayaan Hak-Hak Sipil Rakyat..	222
D.1. Pendahuluan	222
D.2. Gerakan Bantuan Hukum	226
D.3. Bantuan Hukum Dan Masalah Unifikasi Hukum	230
E. Bantuan Hukum Struktural: Suatu Alternatif	237
 BAB IV PENUTUP.....	 254
A. Kesimpulan	254
B. Saran	260

DAFTAR PUSTAKA.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Membedah permasalahan disfungsionalisasinya hukum terhadap pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia, beranjak dari pemikiran dan kenyataan bahwa sistem politik pemerintah di Indonesia selama rejim Orde Baru berkuasa (1966-1998) ternyata telah menempatkan hukum sebagai alat legitimasi untuk mempertahankan kekuasaan semata dan ironisnya telah memposisikan Pemerintah Indonesia sebagai pemegang rekor dalam urusan penekanan hak-hak sipil warga negara. Legitimasi itu dilakukan melalui adagium-adagium "demi stabilitas nasional", "demi kepentingan umum", serta "demi-demi" yang lain¹⁾.

- 1). Dalam kaitannya dengan masalah penekanan hak-hak sipil di Indonesia, kajian dalam penelitian ini nampaknya harus pula melibatkan perhatian terhadap dampak dari berbagai aspek tindakan/kebijakan politik ekonomi negara, terutama berkaitan dengan strategi pembangunan yang lebih menekankan pada "trickle down effect theory". Sementara itu pengembangan akan Asas-asas Kesetaraan Hak Atas Pembangunan dan Hak-hak Asasi Manusia, khususnya hak-hak ekonomi rakyat sebagai mana secara eksplisit telah tertuangkan dalam UUD 1945, dalam implementasinya, nampak telah terabaikan. Baca Laporan Bersama antara "The Lawyers Committee for Human Rights" (LCHR), yang berbasis di New York, USA dengan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

"Argumentasi" Pemerintah Orde Baru yang melatarbelakangi penekanan itu dan sebaliknya diskursus yang mendasarkan pentingnya pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat sebagai proses untuk menuju masyarakat yang madani (*civilized*) dicoba untuk dielaborasikan dalam tesis ini.

Hak dapatlah didefinisikan sebagai sesuatu yang kepadanya seseorang mempunyai klaim keadilan. *The American Declaration of Independence* misalnya, menyuratkan bahwa "Semua manusia dikaruniai oleh Sang Pencipta dengan Hak-Hak Tertentu yang tidak dapat diambil oleh orang lain, bahwa diantaranya adalah Kehidupan, Kebebasan, dan Pencarian Kebahagiaan²⁾.

Hak-hak asasi manusia adalah hak-hak yang dipunyai manusia karena kesejatian eksistensinya sebagai manusia. Hak untuk hidup dan pemenuhan pangan, sandang dan papan dapat dianggap sebagai hak-hak asasi manusia yang paling fundamental.

Hak-hak sipil (atau hak-hak legal sebagai bagian yang inheren dari hak-hak asasi), adalah hak-hak yang

.....
continued...

(ELSAM), berkedudukan di Jakarta, dalam: "Atas Nama Pembangunan, Bank Dunia dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia", ELSAM, Jakarta, 1995.

- 2). Edy Suhardono, "Sensor, "Demi-Demi" Yang Menyertainya Dan Wacana Hak Asasi Manusia", dalam "Jurnal Dinamika HAM", Volume I No.01 Mei-Oktober 1997:67.

diperoleh dari pemerintah. Hak untuk mendapat kehidupan yang layak -- terhindarnya rakyat dari kemiskinan -- merupakan salah satu saja dari sejumlah hak-hak sipil, yang untuk menggapainya ternyata harus diperjuangkan dengan "keras" oleh masyarakat, padahal seharusnya terimplementasi dalam setiap kebijakan pemerintah.

Kendati konsep hak asasi manusia telah lama dikenal, kesadaran akan validitasnya tidak sama dengan umur kemunculan konsep itu³⁾. Penelusuran kepustakaan menunjukkan bahwa sepanjang segala sejarah pemerintah-pemerintah gagal menerima pengertian bahwa rakyat mempunyai hak-hak yang terlepas dari -- dan tak dapat diganggu oleh -- negara. Inilah yang disebut sebagai *statism*, dan ini mengandung supremasi negara dalam semua kehidupan manusia⁴⁾.

-
- 3). Istilah Hak-hak Asasi Manusia digunakan secara umum sesudah Perang Dunia II. Kejadian ini bersamaan waktunya dengan munculnya *The United Nations Universal Declaration of Human Rights*, yang dipublikasikan di tahun 1948. Sebagai suatu istilah, Hak-hak Asasi Manusia menggantikan Hak-hak Alamiah, suatu konsep yang sangat tua, dan frase tentang Hak Laki-laki yang terkait, yang belum memasukkan Hak-hak Wanita.
 - 4). Lihat *Encarta Interactive Incyclopedia*, (Edisi 1996). Menarik sekali bila dibandingkan dengan konsep Mr. Soepomo ialah dengan istilahnya: Indonesia adalah "Negara Integralistik". Dalam pengertian itu negara integralistik lebih merujuk pada pengertian kedaulatan negara.

Dalam *Gettysburg Address of November 1863*⁵⁾, Presiden Abraham Lincoln memberikan batasan tentang masyarakat yang ia ingin agar Amerika Serikat mewujudkannya: *~government of the people, by the people, for the people~*.

Namun demikian, persoalan utama yang mengedepan di negara-negara Dunia Ketiga khususnya tidaklah sesederhana sebagaimana yang diharapkan oleh Abraham Lincoln itu, masalah yang selalu menyelimutinya adalah keterasingan (*alienasi*) rakyat dari penguasaan dan pengendalian sumber-sumber daya pokok dan pada gilirannya mengkondisikan ketidak-terwujudan kondisi-kondisi yang manusiawi.

Langkah yang ditempuh oleh negara-negara Dunia Ketiga (baca: Indonesia) untuk mensolusi masalah keterasingan itu ialah dengan serangkaian proses pembangunan. Melalui -- atau akan tetapi ironisnya justru -- dengan didukung ketat oleh suatu jaringan birokrasi termasuk birokrasi militer berkekuasaan luas, organisasi teknokrat dengan orientasi ekonomi yang sangat rasional, dan mobilisasi dukungan massa melalui pengendalian ketat, kekuatan-kekuatan sosial-politik yang terorganisir rapi

5). *"Gettysburg Address of November 1863"*, Lihat *"Compton's Interactive Encyclopedia"*, Vol. 19 International Edition, Published By Americana Corporation, Lexington Avenue, New York, 1996.

serta bantuan-bantuan dana konsorsium-konsorsium internasional [IGGI (CGI), ADB, World Bank, IMF. dll.] yang dalam implementasinya nampak sangat tidak transparan dan tidak diderivasikan pada upaya-upaya pemerataan kesempatan berusaha bagi sekalian lapisan masyarakat, khususnya lapisan bawah (*grass root*).

Dengan semakin terbatasnya "teritorial" suatu negara secara politis dan ekonomis sebagai dampak dari *"The Borderless World"*, yang memunculkan suatu masyarakat global dengan penggunaan istilah seperti *global economy*, *global education*, *global-human condition*, *global humanity*, *global order* dan *global village*, serta dalam tataran praksisnya menampakan bentuk-bentuk yang sudah tidak lagi tradisional, seperti: *transnational corporations*, *transnational capitalis class*, *transnational information exchange*, *trans-state norm* dan *new international division of labor*, dan distimuli oleh kemajuan pesat teknologi informasi, seharusnya semakin dituntut adanya respon dari elit politik ("*decision maker*") dan kebijakan ekonomi negara yang lebih transparan, yang merefleksikan ide-ide mengenai kesetaraan hak: hak kebebasan berbicara dan mengemukakan pendapat, hak-hak untuk memperoleh kesempatan berusaha, perlindungan hak-hak asasi serta diintrodusirnya nilai-nilai demokrasi yang terimplementasi ke dalam setiap proses maupun substansi kebijakan publik. Ini tidak saja dimutlakkan harus eksis

tetapi juga sekaligus merupakan kewajiban pemerintah untuk menjaminnya secara tegas dan konsisten dalam sistim dan substansi peraturan perundang-undangnya.

Negara hukum Indonesia yang dibangun di atas dasar konstitusi yang berisi prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial, sesungguhnya merupakan kristalisasi dari nilai-nilai budaya masyarakat, yang teruji melalui pengalaman sejarah dan diapresiasi oleh para pendiri negara. Hal itu nampak nyata bila kita perhatikan dengan seksama Pokok-Pokok Pikiran yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung pokok-pokok pikiran antara lain sebagai berikut:

1. Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Negara yang berkedaulatan rakyat, yaitu sebuah negara yang didasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.

UUD 1945 dan Penjelasannya sebagai dasar konstitusional tertinggi yang merupakan acuan normatif dalam setiap mekanisme penyelenggaraan negara, telah secara tegas mengamanatkan bahwa "kata kunci" (*key note*) dari terselenggaranya ide-ide demokrasi dan humanisasi, adalah pada "*semangat*" penyelenggara negara.

Penekanan pada kata "semangat", seakan telah mengindikasikan bahwa dalam perjalanan hidup Bangsa Indonesia kelak, tidak tertutup kemungkinan adanya penyelenggara negara yang ambisius, arogan dan secara ajeg memanfaatkan kekuasaan yang secara "konstitusional" ada padanya, demi semata-mata melanggengkan kekuasaannya melalui justifikasi-justifikasi legalistik formal⁶⁾.

Untuk mengantisipasi hal itu, maka dalam Penjelasan UUD 45 kata "semangat" dari penyelenggara Negara (atau aspek moral dari kekuasaan) mendapat tekanan yang sangat penting.⁷⁾

Sementara itu, sejak tahun 1966 sampai dengan berakhirnya Sidang Umum MPR 1998 dan dengan -- berkali kali -- tetap tertunjuknya Soeharto sebagai Presiden, maka tidak saja telah membuktikan "prediksi" para

-
- 6). Dengan akurat dan teryakini kini, Lord Acton jauh-sebelumnya telah mengingatkan, -- dengan slogannya yang terkenal -- , bahwa: *"Power Tends to Corrupt, but Absolute Power Corrupts Absolutely"*. Juga baca, Miriam Budiardjo, "Dasar-dasar Ilmu Politik", Gramedia, Jakarta 1980: hal. 52 dan 93. Ungkapan yang senyatanya terbukti: tumbangnya Rezim Soeharto di Indonesia (setelah negara dalam kondisi ekonomi setara bangkrut) atau jatuhnya Ferdinand Marcos di Filipina melalui kekuatan rakyat (*people power*).
- 7). Untuk kajian secara lebih mendalam mengenai aspek moral dalam kekuasaan, dapat ditelusuri antara lain dalam pustaka: Franz Magnis Suseno, *"Kuasa dan Moral"*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.

pendiri negara, akan tetapi juga menunjukkan semakin kuatnya sentralisasi birokrasi pemerintah, pada jalur politik direpresentasikan melalui "lembaga pembina politik" baik pada level menteri maupun pada level supra struktur, dan juga karena masih kentalnya budaya masyarakat yang *"permissiveness"* dalam hal nepotisme "penunjukkan" anggota-anggota legislatif (MPR/DPR), adanya kolusi yang terjalin baik, ditingkahi dengan sangat efektifnya metode penekanan melalui "perut"⁹⁾.

Selanjutnya dapat pula dikemukakan bahwa sempitnya lapangan usaha ekonomi bagi rakyat semesta dengan adanya monopoli; baik kekuasaan maupun ekonomi oleh segelintir kelompok yang memiliki akses langsung (atau tidak langsung) ke sentrum penguasa politik tertinggi, disamping kurangnya kepedulian elit-elit kekuasaan pada kepentingan pemenuhan ekonomi rakyat kecil (yang tertindas), serta "gagalnya" strategi pembangunan ekonomi melalui *"trickle down effect"* itu, bisa diasumsikan sebagai sebagian saja dari sejumlah faktor yang (mau tidak mau)

9). I.S. Susanto, melalui Metode Studi Hukum Kritis-nya, memberikan penjelasan tentang hal ini dengan tajam, menarik dan menukik, khususnya pada penekanannya akan pemahaman bahwa segala sesuatu yang nampak nyata terjadi (sebagai fenomena sosial dan atau fakta sosial) haruslah dipandang sebagai suatu hal yang (telah) *"dikonstruksikan"* terlebih dahulu. (Catatan-catatan dalam Kuliah "Lembaga dan Pranata Hukum" pada Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1996-1997).

menempatkan anggota-anggota legislatif (MPR/DPR) untuk lebih menikmati fungsinya sebagai "tukang stempel" dari pada menyuarakan dan memperjuangkan hati nurani rakyat.

Apabila pada rezim orde lama pranata hukum bertema sebagai "alat revolusi", maka khususnya pada awal-awal orde baru, hukum nampaknya dicoba untuk diarahkan agar bergerak lebih otonom dan berdaya rekayasa sosial. Pada masa orde baru itu, pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum bukan hanya mencerminkan kondisi bagi proses pembangunan, melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi dan sosial¹⁰⁾.

Akan tetapi aspek struktural maupun aspek prosedural perkembangan dan realitas bekerjanya sistem hukum nasional, laiknya tidak sekedar mengacu pada sebuah kerangka dasar normatif belaka. Idealnya lebih menitik dengan menelusuri dan menelaah segi-segi historis, politis dan ekonomis untuk selanjutnya secara sosiologik mengikuti perkembangan hukum dan nilai-nilai yang hidup dalam budaya hukum masyarakat Indonesia (*living law*).

10). G.H.S. Loemban Tobing dalam Abdul Hakim G. Nusantara, *"Politik Hukum Indonesia"*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hal 9 dst.

Oleh karena itu, Prof. Satjipto Rahardjo¹¹⁾ mengemukakan bahwa mungkin tidak ada cara yang lebih bagus dan tepat untuk menggambarkan masyarakat Indonesia sekarang ini, kecuali dengan mengatakan bahwa masyarakat itu sedang berubah secara cepat dan cukup mendasar. Indonesia adalah masyarakat yang tengah mengalami transformasi struktural, yaitu dari masyarakat dengan basis pertanian ke basis industri. Perubahan tersebut mengalami akselerasi, yaitu sejak penggunaan teknologi makin menjadi modus andalan untuk menyelesaikan permasalahan.

Seperti juga halnya di negara-negara lain, revolusi teknologi di Indonesia tidak hanya melibatkan penggunaan mesin, tetapi juga hal-hal yang terjadi di sekeliling itu, seperti struktur pemerintahan, kehidupan politik, rasionalisasi sistem produksi dan terbentuknya kelompok serta lapisan baru dalam masyarakat. Dengan demikian, prosesnya sudah merupakan suatu revolusi semesta¹²⁾.

Untuk lebih mengedepankan peran hukum dalam proses

11). Satjipto Rahardjo, *Pendayagunaan Sosiologi Hukum Untuk Memahami Proses-proses dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi*, Jurnal Hukum, No: 7 Vol 4 Thn. 1997, hal 2 dst.

12). Ibid

pemberdayaan hak-hak sipil, maka perkembangan dalam profesionalitas kelembagaan hukum merupakan salah satu dimensi yang menentukan bagaimana sarana hukum itu mampu mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat akan kesejahteraan hidup yang layak dan mengaturnya secara adil dan merata.

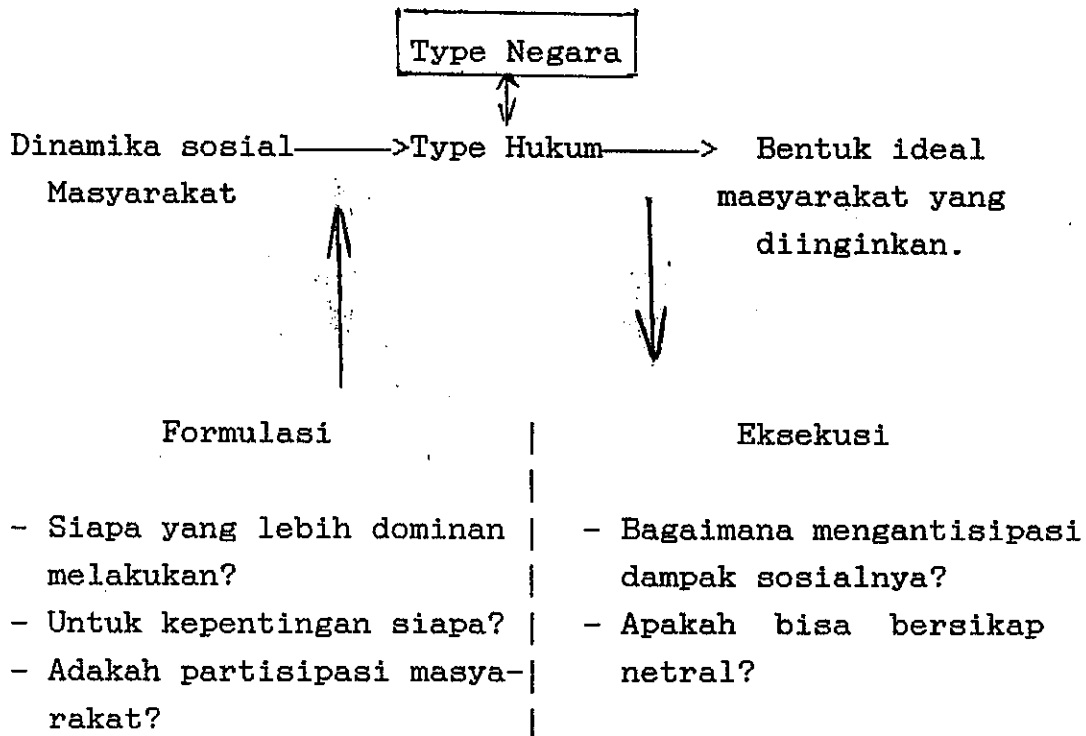
Pengembangan lembaga-lembaga hukum serta proses-prosesnya akan menjadi efektif dalam memberikan bantuannya untuk memperkuat dan mencapai kesamaan hak-hak rakyat dalam suatu komunitas, apabila lembaga-lembaga hukum tersebut diberikan ruang yang cukup luas dan kuat secara mandiri (independen) agar komitmennya kepada proses hukum dapat merupakan suatu bagian yang fundamental bagi peningkatan hak-hak ekonomi masyarakat dalam suatu negara yang sedang membangun.

Namun demikian bila kita berbicara mengenai upaya-upaya hukum untuk lebih meningkatkan hak-hak sipil masyarakat, maka akan lebih efektif bila pembahasan mengenai hal itu, tidak serta merta hanya menyangkut aspek hukum semata. Oleh karena itulah sesungguhnya hak-hak sipil selalu bertali-temali dengan sekalian aspek kehidupan manusia dari yang kecil sampai yang besar; dari sosial, ekonomi, politik, hukum serta kultural. Menelaah keadaan hak-hak sipil sesungguhnya adalah menelaah totalitas kehidupan: sejauh mana kehidupan kita

memberi tempat yang wajar kepada nilai kemanusiaan.¹³⁾

Fenomena yang tampak jelas dari adanya dinamika sosial dalam masyarakat, menunjukkan adanya gerak secara gradual menuju ke bentuk type ideal masyarakat yang diinginkan melalui hukum sebagai sarana.

Lihat skema berikut:



Bagan diatas menunjukkan bahwa formulasi perkembangan dinamika sosial masyarakat, yang merupakan stimuli bagi terciptanya type hukum yang diharapkan, seharusnya

13). T. Mulya Lubis, "Pembangunan dan Hak-hak Asasi Manusia", dalam Prisma, No. 12 Desember 1979, hal 11-20

nya tidak diinterpretasikan oleh pemerintah sebagai gerakan yang "anti pemerintah dan anti keamanan".

Pengulatan pemikiran antara nilai-nilai hukum yang ideal yang diformulasikan ke dalam bentuk hukum yang formal itu, bermuara dari adanya benturan-benturan kepentingan antar kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat dengan pemerintah.

Perbedaan persepsi antara kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat dengan pemerintah berkuat tentang substansi nilai-nilai hukum yang ideal, bersamaan dengan adanya perbedaan mendasar mengenai konsepsi peran dan fungsi masyarakat serta adanya pergeseran arti secara falsafati mengenai fungsi dan peranan pemerintah dalam mengaplikasikan tugas-tugasnya yang dikorelasikan dengan ideologi serta proses pembentukan pemerintahan (baca: negara) itu sendiri oleh rakyat semesta.

Dalam tataran normatif konsepsi tersebut sudah cukup jelas dan dipahami oleh masing-masing elemen tersebut, tetapi sebaliknya dalam level praksis justru timbul perselisihan paham (oleh ambisi-ambisi pribadi maupun kelompok demi kepentingan hak ekonomi mereka).

Pada umumnya penguasa selalu ingin melegitimasi kekuasaannya dengan upaya-upaya yang keras untuk selalu menjaga "status quo", sebaliknya masyarakat -- khususnya

yang terekspresikan melalui kegiatan-kegiatan advokasi oleh kekuatan-kekuatan sosial masyarakat yang selalu mencoba mempengaruhi pelaksanaan setiap kebijakan pemerintah (khususnya yang nyata-nyata tidak selalu diorientasikan bagi kepentingan dan pemberdayaan hak-hak sipil antara lain kesejahteraan ekonomi rakyat).

Berangkat dari konsep dasar konstitusi bahwa ~Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum~, maka sangat beralasan bila pada penghujung abad ini, timbul semakin maraknya tuntutan dari sekalian lapisan masyarakat agar lebih difungsikan dan dipatuhinya aturan-aturan hukum (sebagai konsekuensi dari asas *rule of law*), yakni sebagai suatu ide reformasi hukum.

Ini tidak saja menunjukkan bahwa di satu sisi, telah meningkatnya kualitas pengetahuan dan pemahaman masyarakat bahwa hukum merupakan ~satu-satunya~ sarana agar penguasa dapat berlaku adil, tetapi juga sebagai "counter" dari sosok diri (*performance*) penguasa yang selalu menonjolkan arogansi kekuasaannya.

Puak yang mengagung-agungkan bahwa hanya melalui hukum segala-galanya dan sekalian persoalan dalam proses kenegaraan akan terselesaikan dan mampu memecahkan setiap persoalan dalam masyarakat, barangkali patut untuk berenung diri kembali secara jernih, mengingat secara sosiologis, fakta sosialnya tidaklah selalu

menunjukkan demikian. Sebagai "komunitas/kumpulan masyarakat suku-suku bangsa" yang relatif baru mengidentifikasikan diri dan mengintegrasikannya dalam suatu komunitas bangsa, mentalitas dan budaya sebagai "bangsa" yang pernah terjajah selama puluhan tahun, berekses pada penampilan diri (*performance*) yang nampak menunjukkan bahwa ternyata "sikap mental orang Indonesia umumnya belum siap untuk bernegara"¹⁴⁾.

Walaupun belum dinyatakan secara tegas bentuk masyarakat yang bagaimana yang diinginkan atau yang ingin dicapai bersama, tetapi yang jelas adalah bahwa kita harus berusaha terus menerus menyempurnakan proses demokratisasi (hukum) sebagai bagian partisipasi dan pemberdayaan hak-hak masyarakat sipil dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.

Memang tidak ada bukti-bukti sejarah yang cukup akurat, yang dapat memberikan gambaran jelas tentang kondisi sosial-ekonomi "bangsa Indonesia" khususnya sebagian besar masyarakat lapisan bawahnya pada jaman pra-kolonialisme. Jaman itu hanya meninggalkan bukti-bukti sejarah: kitab-kitab yang "istana sentris",

14). Kesimpulan dari hasil ~Seminar Perkembangan Sosial-Budaya dalam Pembangunan Nasional~, LIPI 1970 dalam Koentjaraningrat, "*Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*", dibawah sub judul "*Apakah Mentalitas Pembangunan?*", Gramedia, Jakarta, 1982, hal. 32.

tradisi-tradisi (yang juga telah bercampur dengan jaman sesudahnya), atau bangunan-bangunan candi, yang kadang-kadang malah dipertanyakan apakah ini bukan merupakan bukti kesewenang-wenangan kekuasaan raja.

Pengalaman-pengalaman rakyat pada masa kolonial jelas menunjukkan suatu pengalaman gelap masyarakat lapis bawah sebagai bangsa kuli, di bawah bayang-bayang kemakmuran yang dinikmati oleh sebagian kecil saja masyarakat pada puncak-puncak stratifikasi sosial, seperti pegawai pemerintah kolonial, para bangsawan, kaum administratur, kaum pemilik modal dan sejenisnya.

Akumulasi modal pada saat populasi penduduk meningkat secara berlipat, serta pengurasan sumber daya ekonomi negeri jajahan merupakan akar sejarah proses pemiskinan dalam struktur sosial yang makin menjauhkan rakyat dari kemungkinan terjangkaunya kemakmuran.

Ketimpangan dan ketidakmerataan distribusi ekonomi itu, ternyata tidak runtuh dengan merdekanya secara politik bangsa Indonesia, bahkan sampai saat-saat ini. Ketidakmerataan pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi tetap merupakan agenda besar yang dihadapi Bangsa Indonesia, khususnya sebagian besar masyarakat kecil di lapisan bawah.

Barangkali disini suatu nilai-budaya yang perlu dimiliki oleh lebih banyak manusia Indonesia adalah nilai-budaya yang berorientasi ke depan. Kontradiktif sekali bila kita amati bahwa sementara itu perilaku dari penyelenggara negara ini, masih saja berhasrat untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi lingkungan dan sumberdaya-sumberdaya alam secara "vulgar", tanpa berusaha secara sungguh-sungguh untuk memikirkan kelangsungan dari daya dukung alam itu sendiri bagi kemaslahatan rakyat luas¹⁵⁾.

Kembali kepada pokok kajian kritis mengenai fungsionalisasi hukum terhadap pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat, secara metodologis terkadang mengenyampingkan unsur kekuasaan (baca: politik) dalam aplikasinya yang sementara pihak menganggap sama sekali tidak ada signifikansi dengan objek dan tujuan penelitian.

-
- 15). Kasus yang sempat dan masih saja terus diperdebatkan kemanfaatannya (bagi masyarakat setempat khususnya) ialah mengenai eksplorasi besar-besaran yang dilakukan oleh perusahaan tambang (emas, timah, tembaga, dan hasil-hasil penambangan lainnya) yaitu PT. Freeport di tanah Irian Jaya. Juga masih segar dalam ingatan kita ialah kasus perebutan penguasaan tambang emas Busang di Kalimantan oleh anggota keluarga Presiden Soeharto yang sangat menghebohkan dunia, bahkan memalukan diri kita sebagai bangsa.

Persoalan perbedaan persepsi mengenai keberadaan atau fungsionalisasi hukum di dalam masyarakat itu, -- yang dalam penelitian ini diakomodasi oleh kekuatan sosial dalam masyarakat (LSM) -- dengan pihak penguasa seyogyanya memang tidak bisa semata dilihat dari perspektifnya yang legal-formal, apalagi hanya berasumsikan pada kebenaran yang diklaim oleh salah satu pihak saja.

Tidak bisa dipungkiri bahwa banyak faktor internal dan eksternal yang diintrodusir dan menyelimuti proses formulasi nilai-nilai hukum ke hukum positif formal bahkan sampai pada tahap aplikasinya.

Dengan beranggapan bahwa hukum merupakan titik sentral dari segenap aktivitas dalam interaksi antara masyarakat dengan penguasa, maka hukum dipandang merupakan titik ordinat diantara nilai-nilai lain yang ada pada mekanisme penyelenggaraan negara.

Mempertentangkan konsep hukum versus kekuasaan, (baca: politik) walaupun antara keduanya tidak mungkin bisa dipisahkan, sebaiknya lebih difokuskan pertemuannya pada seberapa besar prosentase kualitas perangkat hukum dalam mengawasi penyelenggaraan kekuasaan dan demikian sebaliknya (*check and balance*).

Dalam pada itu, signifikansi perlunya refungsionalisasi hukum terhadap upaya pemberdayaan hak-hak sipil

masyarakat memiliki relevansi yang erat dengan adanya gerakan pemberdayaan dan pemandirian kekuatan-kekuatan sosial masyarakat guna menciptakan adanya proses transformasi pembangunan sosial-politik dari ~bawah~ (*bottom-up*), justru mengingat sulitnya mengharapkan munculnya proses itu dari ~atas~ (*top-down*).

Proses menuju lebih berfungsinya pranata hukum untuk meningkatkan hak-hak sipil masyarakat, sangat berkaitan pula dengan upaya-upaya yang ada dalam proses perubahan politik (atau *political will*) dan proses untuk mendorong agar dinamika perubahan sosial-kultural di dalam masyarakat itu sendiri dapat tumbuh.

Faktor penting lain yang perlu diperhatikan adalah sejauh mana negara toleran terhadap pemikiran-pemikiran yang berasal dari organisasi non pemerintah (Ornop)¹⁶⁾

16). Di luar negeri, nama yang sering di pakai untuk golongan organisasi seperti yang dimaksud adalah Non-Governmental Organisation atau NGO. Tetapi, untuk Indonesia sebutan NGO kurang mencerminkan persepsi bangsa, khususnya dalam etika Jawa yang menjadi kebudayaan dominan, karena dalam konsepsi negara Pancasila sebenarnya dipersepsikan pemerintah (*government*) dan rakyat menyatu (*Manunggal Kawulo Gusti*). Dalam persepsi tersebut akan aneh bila kita memilah-milah antara Pemerintah dan Non-Pemerintah. Dalam persepsi integralistik tidak ada dikotomi (pemisahan) seperti itu yang berlaku dalam masyarakat kita. Itulah sebabnya mengapa nama Lembaga Swadaya Masyarakat dianggap lebih tepat dan sepenuhnya mencerminkan persepsi bangsa tentang masyarakat dan pemerintah. ~Swadaya~ berarti

serta sejauhmana lembaga/organisasi tersebut mampu memberikan kontribusinya dan komitmennya terhadap upaya ~mengamankan~ (meminjam istilah Orde Baru) pertumbuhan tingkat ekonomi rakyat sebagai salah satu bagian dari tujuan penyelenggaraan negara kesejahteraan.

Fokus utama dalam penelitian ini adalah mengkaji lembaga swadaya masyarakat (sebagai kekuatan sosial) dan peranannya untuk mendorong fungsionalisasi hukum di Indonesia, khususnya dalam peningkatan dan pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat Indonesia. Oleh karenanya penelitian ini dapat juga dipandang sebagai langkah awal untuk memahami fenomena kekuatan-kekuatan sosial di Indonesia.

Continued...

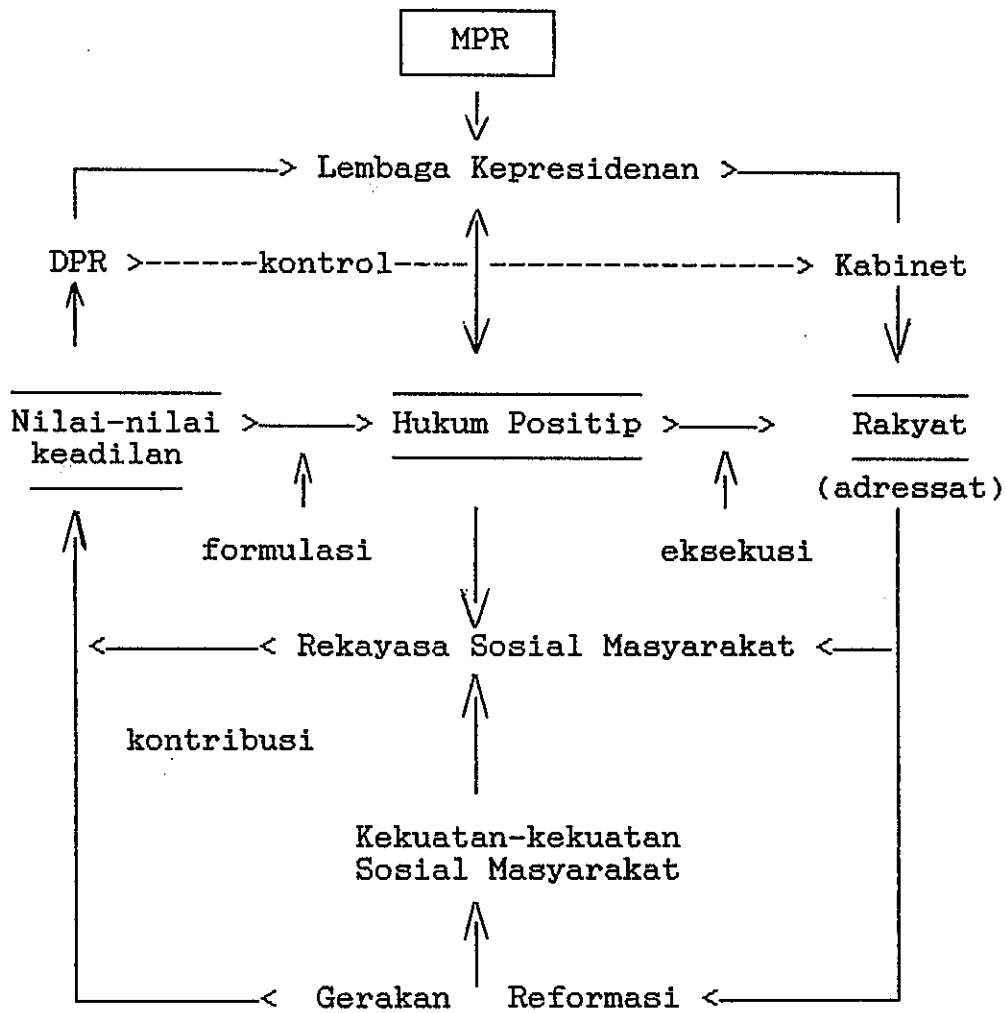
kekuatan maupun prakarsa rakyat berakar dalam dan timbul dari masyarakat. Oleh karena itu dan dalam hal ini, peranan pemerintah adalah menganyomi dan membantu usaha yang serasi dengan kegiatan pembangunan yang bersendi pada GBHN. Hal yang tidak diinginkan justru adalah membedakan G.O. (organisasi pemerintah) dengan NGO (organisasi bukan pemerintah). Sekalipun penggunaan istilah ini secara tidak kontekstual dapat mengarah pada pengaburan makna, bahkan dapat mendistorsi arti. Lebih lanjut dapat ditelusuri dalam, Sediono M.P. Tjondronegoro, "Lembaga Swadaya Masyarakat: Perannya Meningkat Dalam Era Globalisasi"; dalam: ~Menyingkap Retorika dan Realita: Refleksi dan Visi Jejak 50 Tahun Indonesia~, Penyunting: Hetifah Sjaifudian & Juni Thamrin, Akatiga, Bandung, 1995:185-192.

Dengan lain perkataan, bagaimana kekuatan-kekuatan sosial tersebut muncul, berkembang, beraktivitas dan menjadi kekuatan independen yang pada gilirannya juga menjadi *"countervailing forces"* terhadap kekuatan negara atau birokrasi.

Kekuatan-kekuatan sosial dalam penelitian ini adalah kumpulan individu-individu yang terikat oleh suatu kepentingan untuk memperjuangkan dan melindungi kepentingan hak-hak sipil masyarakat. Sebagai kekuatan non birokrasi dan non politis, kekuatan-kekuatan sosial ini memiliki posisi yang cukup kuat untuk mengadakan tawar menawar dengan pemerintah (*bargaining position*). Kekuatan sosial yang dibahas dalam penelitian ini ialah: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Jakarta.

Kajian terhadap kekuatan sosial ini dipandang relevan, khususnya dikaitkan dengan fenomena perjuangan hak-hak sipil di Indonesia. Oleh karena sebagai suatu negara, secara politis Indonesia belum dapat dikategorikan demokratis, baik dilihat dari sisi institusi politik dan hak-hak politik warga negara serta kebebasan sipil. Hal ini dapat dilihat antara lain dari perspektif kelembagaan, dominannya sentrum kekuasaan yang diimplementasikan melalui mekanisme (mata rantai) birokrasi yang sangat panjang.

Lihat bagan berikut:



Ragaan di atas menunjukkan bahwa kinerja pemerintah untuk menyerap aspirasi masyarakat luas (akomodatif) secara bersama mensolusi masalah-masalah pembangunan, "dihadang" dengan aturan main yang dijustifikasi melalui berbagai perangkat perundang-undangan berpola ~top-down~. Masukan-masukan yang datangnya dari ~arus bawah~ untuk sampai pada level pengambil kebijakan memerlukan alur yang panjang dan menyita energi serta waktu.

Disini diperlukan adanya suatu kekuatan lain diluar struktur resmi untuk "membongkar" kemandegan itu, apakah melalui kegiatan-kegiatan advokasi dan atau litigasi yang dilakukan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat. Hal ini akan dilihat dari eksistensi lembaga swadaya masyarakat yang dominan bergerak di luar sistem yang dibakukan itu.

B. Perumusan Masalah.

Mengklaim suatu hak sebagai hak asasi manusia sama artinya dengan menegaskan bahwa orang memiliki hak itu sebagai pribadi dan bukannya sebagai warga negara, bahwa hak tersebut eksis dan sah sebagai suatu standar kririk moral yang berbobot, terlepas dari pengakuan atau penegakkannya di negara-negara tertentu, dan bahwa upaya-upaya di seluruh dunia untuk meraih pengakuan bagi hak ini layak dilakukan¹⁷⁾.

Untuk itu barangkali dibutuhkan suatu konsep hukum (atau sistem hukum yang "ultra" modern), yang lebih bersifat superfisial untuk menjembatani dikotomi adanya

17). Baca, James W. Nickle, "MAKING SENSE OF HUMAN RIGHTS", *Philosophical Reflection on the Universal Declaraion of Human Rights*, University of California Press, Berkeley, 1987; Untuk edisi Indonesia oleh: Gramedia Pustaka Utama, (Terjemahan Titis Eddy Arini), Jakarta, 1996, hal. 215

perbedaan pengertian atau pandangan mengenai hak asasi manusia, yakni disatu sisi di klaim sebagai hak-hak yang bersifat universal di sisi lain bahwa hak-hak asasi manusia (baca:hak-hak sipil) dikukuh selalu berdimensi partikularistik.

Dalam situasi dan konteks kondisi politik yang dikonstruksikan sedemikian itu, maka elemen pokok yang terangkat menjadi permasalahan dalam penelitian ialah mengamati kekuatan sosial masyarakat dalam kegiatan-kegiatannya untuk menggagas, menegakkan dan mengembangkan hak-hak sipil masyarakat, ditengah nuansa "*political will*" yang tidak kondusif bagi terlaksananya peningkatan hak-hak tersebut.

Secara objektif pengamatan terhadap kekuatan-kekuatan sosial yang ada di Indonesia, menunjukkan bahwa lembaga yang cukup dominan serta konsisten bergerak untuk menegakkan hak-hak sipil dengan langkah advokasi dan litigasinya ialah Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.

Peneliti sama sekali tidak bermaksud untuk menilai bahwa kekuatan-kekuatan sosial lain yang ada dalam masyarakat, sebagai kekuatan sosial yang tidak memiliki "kekuatan". Semata untuk membatasi wilayah, agar objek kajian dalam penelitian ini tidak menjadi terlalu luas.

Berangkat dari deskripsi diatas, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini menjadi:

1. Bagaimanakah Skema Usulan Strategi YLBHI terhadap Pemberdayaan Hak-hak Sipil Masyarakat di Indonesia?
2. Bagaimanakah Konsepsi Pemberdayaan Hak-hak Sipil Masyarakat dalam Skema Gerakan LSM?
3. Bagaimanakah Pola Advokasi YLBHI terhadap Pemberdayaan Hukum dan Hak-hak Sipil Masyarakat di Indonesia?
4. Bagaimanakah Prospek dan Tantangan Konsepsi Advokasi YLBHI, dalam gerakannya untuk pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia?

C. Kerangka Teori

Lebih dari 50 tahun sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, perwujudan kenegaraan yang demokratis, sebagai salah satu indikator penting dilaksanakannya hak-hak sipil, tetap merupakan agenda yang masih terhampar di depan kita.

Ciri khas kebijakan politik di Indonesia selama Rejim Orde Baru berkuasa ialah pendekatan *top down*. Kebijakan massa mengambang, penataan kehidupan kepartaian, domestikasi pemilihan umum, gaya pelaksanaan Sidang Umum MPR, lemahnya fungsi DPR, menyusutnya ciri-ciri negara hukum (menjadi negara kekuasaan), ketakutan yang

berlebihan dari alat-alat negara terhadap pertemuan, rapat, seminar yang bernada kritis: semuanya dan banyak unsur lain telah menciptakan suasana yang segala-galanya tergantung dari koneksi dengan penguasa¹⁸⁾.

Statement yang dikemukakan oleh Franz Magnis-Suseno, merupakan hal yang sangat urgen untuk diperhatikan, mengingat awan mendung yang menyelimuti persoalan lain yang cukup mendasar bagi tegaknya suatu prinsip demokratisasi di Indonesia sebagai negara hukum yang (seharusnya) menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ialah tidak direalisasikannya hak-hak tersebut sebagai bagian yang melekat ("inheren") pada diri manusia secara kodrati; Sesungguhnya hal tersebut juga merupakan refleksi dari bagaimana penguasa memainkan perannya dalam "menilai" eksistensi manusia di Indonesia.

Tema mengenai penilaian eksistensi manusia dipandang penting untuk "*diekspose*" terlebih dahulu, mengingat bahwa dalam "hukum" dan "keadilan", penghargaan terhadap eksistensi manusia (sebagai makhluk yang secara kodrati telah memiliki hak-hak dasar) menempati posisi sentral yang menentukan terhadap keberadaan hukum itu sendiri.

18). Lihat, Franz Magnis-Suseno, "*Kedaulatan Rakyat, Bukan Kedaulatan Tuan*", dalam: Muhammad AS Hikam, "*Demokrasi dan Civil Society*", LP3ES, Jakarta, 1996

Dalam konsep negara hukum, maka manusia menempatkan dirinya sebagai subjek yang paling dominan menentukan "nilai-nilai dan norma-norma" apa yang dianut dan yang akan dibakukan ke dalam bentuk yang formal sebagai hukum yang tertulis dan diberlakukan bagi segenap warga.

Oleh karena itu manusia tidaklah dapat dipandang sebagai makhluk soliter¹⁹⁾, Ia adalah makhluk sosial yang hidup bermasyarakat. Juga karena itu ia menjalin relasi dan berinteraksi dengan sesama warga masyarakatnya. Dalam jalinan relasi dan interaksi ini muncul keperluan untuk mengatur hak dan kewajiban setiap warga.

Untuk itu perlu pula diakui bersama adanya hak-hak asasi, yakni hak-hak yang melekat (*inherent*) dengan keberadaan manusia, baik sebagai pribadi maupun sebagai warga negara. Secara teoritis (ternyata juga dalam fraksis-nya) historisasi konsepsi mengenai negara hukum, mengalami banyak sekali modifikasi yang dicoba untuk diselaraskan dengan tuntutan kondisi faktual suatu negara yang "mengklaim" dirinya sebagai negara hukum.

19). Lihat dalam, Liek Wilardjo, "*Tanggapan Pendidikan Tinggi dalam Menghadapi Era Pasar Bebas*", Makalah disajikan dalam Forum Komunikasi Bidang Hukum, Bandung, 1996.

Diantara klaim-klaim itu, ada "demokrasi konstitusional", "demokrasi liberal", "demokrasi populis", "sentralisme demokratis", "demokrasi rakyat", "demokrasi terpimpin", dan banyak lagi lainnya²⁰). Adagium-adagium seperti "kedaulatan rakyat" dan "kehendak rakyat", (hanyalah) merupakan salah satu dari bentuk pencerminan dasar "kepercayaan" bahwa manusia itu diciptakan dalam kedudukan yang sama.

Samuel P. Huntington²¹), memberikan sumbangan pemikiran yang bernilai penting yakni mengenai pola-pola demokratisasi dan pola-pola kebalikannya (*reversals*). Huntington mengingatkan bahwa formula Schumpeterian tentang demokrasi sebagai suatu aransemen prosedural suatu, "*aransemen institusi untuk sampai kepada keputusan-keputusan politik dimana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk menentukan dengan cara*

20). Untuk studi lebih mendalam mengenai model demokrasi di Asia, antara lain dapat dilihat dalam: Robert Bartley, Chan Heng Chee, Samuel P. Huntington dan Shijuro Ogata, "*Democracy and Capitalism: Asian and American Perspectives*", Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1993. Edisi Indonesia, "*Demokrasi & Kapitalisme: Perspektif Asia dan Amerika*". Khusus - pada kalimat yang dikutip di atas dalam bab: "*Model Demokrasi Asia: Evolusi dan Implementasinya*", CIDES, Jakarta, 1994:1

21). Samuel P. Huntington, "*The Third Wave; Democratization in the Late Twentieth Century*", University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1991.

kompetisi untuk mendapatkan suara terbanyak rakyat", merupakan definisi demokrasi yang mendapatkan konsensus terluas dewasa ini. Demokrasi adalah pemilihan pemimpin-pemimpin lewat pemilihan umum yang kompetitif. Atau, dengan kata lain, sistem demokratis adalah sistem yang mempraktekkan pemilihan umum yang bebas dan adil (*fair*).

Meskipun Schumpeter memaksudkan definisinya itu sebagai suatu spesifikasi fungsional yang "bebas nilai", tetapi bahkan definisi ini mengandung suatu batas ambiguitas dan membutuhkan penilaian. Ambiguitasnya terletak pada tingkat kebebasan dan tingkat kadilan (*fairness*) yang dipandang sebagai hal yang esensial.

Oleh sebab itu, tidak saja proses pemilihan umum itu sendiri harus benar-benar dicermati, tetapi bahkan evaluasi terhadap hak-hak politik yang menyertainya pun merupakan sumber perdebatan dan perbedaan pandangan²²⁾. Modifikasi hukum baik secara substantif maupun dalam bentuknya yang formal, ada yang didasarkan pada ide

22). Terdapat banyak perbedaan pandangan disekitar tingkat penyimpangan yang dapat ditoleransi sebelum sebuah negara harus tidak disebut "demokratis", karena dipandang telah jatuh di bawah standar yang paling minimal sekalipun. Juga dapat dikemukakan bahwa tingkat penyimpangan yang dapat ditoleransi itu berubah-ubah, mengikuti "selera ideologis" yang tengah "menguat" atau "mendominasi" di barat dan yang selalu dicoba untuk diintrodusir ke atau diadaptasi oleh negara-negara dunia ke tiga.

hukum sebagai "alat" rekayasa tujuan-tujuan sosial. Sebagai "*a tool of sosial engineering*" (dari konsep Roscoue Pound), maka hukum direkayasa dan didayagunakan untuk mengendalikan masyarakat atau untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat.

Namun demikian oleh karena hakikat dari hukum yang berlaku pada suatu wilayah tertentu itu ialah sebagai suatu sistem, maka dapat pula dikatakan ia juga disebut sebagai "sistem hukum". Antara sistem hukum dengan lingkungannya -- baik dalam arti proses-proses sosial maupun psikis, seperti perubahan dalam kesadaran serta adanya perubahan sikap-sikap -- terdapat hubungan yang erat, yaitu hubungan interaksi atau saling *tukar-menukar* antara keduanya. Hal ini berarti, bahwa disamping hukum merupakan suatu institusi normatif yang memberikan pengaruhnya terhadap lingkungannya, ia juga menerima pengaruh serta dampak dari lingkungannya tersebut. Inilah yang disebut sebagai proses *tukar-menukar* itu²³⁾.

Salah satu masalah penting yang dihadapi oleh setiap sistem adalah bagaimana bisa mempertahankan kelangsungan hidup di tengah-tengah tarikan perubahan-perubahan dalam lingkungannya. Suatu sistem dikatakan

23). Lihat, Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991: hal 189

hancur, manakala sebagai akibat dari pertukarannya dengan perubahan-perubahan tersebut ia tidak mampu mempertahankan eksistensinya, sehingga harus mengalah terhadap tekanan perubahan-perubahan tersebut. Sebaliknya, apabila ia sanggup mengatasi tantangan-tantangan tersebut dan mampu beradaptasi dengan baik terhadap perubahan-perubahan yang terjadi disekelilingnya, maka sistem itu akan hidup terus²⁴⁾.

Perubahan hukum merupakan masalah penting, antara lain disebabkan karena hukum itu pada dewasa ini umumnya memakai bentuk tertulis. Dengan pemakaian bentuk ini memang kepastian lebih terjamin, namun ongkos yang harus dibayarnya pun cukup mahal juga, yaitu berupa kesulitan untuk melakukan adaptasi yang cukup cepat terhadap perubahan yang terjadi disekelilingnya. Oleh karena tertulis itu, maka hukum lalu menjadi kaku. Lain halnya dengan hukum kebiasaan yang karena bentuknya, lebih mudah melakukan adaptasi itu. Singkatnya, pada hukum tertulis mudah tercipta kesenjangan antara peraturan hukum dengan yang diaturnya²⁵⁾.

24). Ibid, hal 190

25). Baca, Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu tinjauan teoritis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979 halaman 56-69.

Suatu sistem hukum menuntut adanya "wholeness", satu faktor yang memungkinkan untuk melihat sistem sebagai "unity" atau "entity". Keterkaitan antara bagian sistem menampilkan wajahnya sebagai suatu struktur. Struktur dalam hal ini dapat berupa "hierarchic struktur, teleologic, differentiation, steady state character and goal directness" (26).

Dengan demikian secara ringkas sistem mempunyai ciri-ciri:

- 1) merupakan satu kesatuan,
- 2) memiliki unsur-unsur,
- 3) antara unsur-unsur tersebut saling berhubungan,
- 4) terbentuknya struktur.

Sistem hukum ditinjau secara fungsional, melaksanakan peran dan tindakan (baik yang diharapkan atau yang dituntut) sebagai unsur-unsurnya. Keterkaitannya terletak pada hubungan sosial antara pelaku dengan perbuatan itu yang menyebabkan, mempengaruhi atau diharapkan mengarahkan munculnya perbuatan pihak lain.

Struktur terwujud pada cara terjadinya hubungan antara perilaku atau peran seseorang kedalam institusi (hukum). Kesatuan (*wholeness*) dilihat pada keseluruhan

26). Lihat dalam, Charles Samford, "The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory", New York: Basil Blackwell. Ltd., 1989, hal. 15-16

tampilan dari peran-peran tersebut²⁷⁾.

Dalam pada itu L. Friedman, mengemukakan bahwa unsur-unsur yang harus terkandung di dalam suatu sistem hukum, ialah:

- (a) Struktur,
- (b) Substansi,
- (c) Kultur.

Struktur ialah kerangka atau model suatu sistem hukum, misalnya tentang pengorganisasian kelembagaannya, batas-batas kewenangan, jalinan kerjasama antar aparat penegak hukum. Substansi ialah kaidah-kaidah yang dituangkan dalam wujud norma-norma hukum yang dijadikan pegangan lembaga-lembaga penegak hukum, pola-pola perilaku yang dapat diamati di kalangan para penegak hukum yang dikehendaki oleh sistem hukum yang bersangkutan.

Selanjutnya substansi tersebut dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- (b.1) kaidah Substansial,
- (b.2) kaidah Prosedural.

Kaidah substansial mengacu pada pernyataan tentang apa yang harus diperbuat masyarakat (penegak hukum dan masyarakat pada umumnya) sesuai yang diinginkan oleh

27). Ibid., hal. 17

sistem hukum yang berlaku itu. Sedangkan kaidah prosedural mengacu pada kaidah-kaidah yang diperuntukkan bagi para pemegang peran dari sistem hukum bersangkutan.

Kultur atau kultur hukum menyangkut pemikiran-pemikiran, sikap, kehendak dan pengharapan-pengharapan serta pendapat di kalangan penegak hukum pada khususnya dan masyarakat pada umumnya, terutama yang diharapkan dapat menunjang terselenggarakannya sistem hukum di masyarakat²⁸⁾.

Sebagai suatu institusi, maka hukum dalam suatu masyarakat dapat diurai kedalam unsur-unsurnya, yaitu:

- (a) Nilai,
- (b) Kaidah,
- (c) Peranan,
- (d) Organisasi.

Nilai merupakan sesuatu yang dijunjung tinggi dalam masyarakat dan oleh karena itu ia harus diamankan. Kaidah merupakan hasil transformasi nilai sehingga sifat abstraksnya hilang, menjadi lebih konkrit dalam kehidupan sehari-hari. Organisasi dan peran merupakan sarana yang digunakan pada waktu nilai dan kaidah itu

28). Lihat dalam, Lawrence M. Friedman, *"Law and Society, (an introduction)"*, Englewood Cliff, N.Y. : Prentice Hall Inc. 1977 : page 6-7.

dilembagakan²⁹⁾.

Ke empat unsur tersebut adalah unsur dari sekalian lembaga yang ada dalam masyarakat, seperti ekonomi, politik, pendidikan, agama, keluarga dan IPTEKS. Pengkajian ke empat unsur tersebut memungkinkan dilakukannya analisis lintas lembaga dalam masyarakat³⁰⁾.

Dengan mendasarkan pada ke empat unsur tersebut, maka analisis secara sosiologis akan menerapkan pendekatan secara sistemik, yakni dengan mengkaji bagaimana hubungan antara fungsionalisasi hukum dengan institusi-institusi diatas terhadap upaya-upaya peningkatan hak-hak sipil masyarakat dalam konteks typologi masyarakat Indonesia yang heterogen, disamping model kekuasaan yang represif dan ditengah berlangsungnya suatu proses transformasi struktural dalam kehidupan kebangsaan ini. Dengan mengetahui adanya unsur-unsur itu, akan terlihat hubungan yang sistemik dan sinergis diantara masing-masing institusi-institusi tersebut.

29). Baca, Satjipto Rahardjo, *"Transformasi Nilai-nilai Dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum Nasional"*, Makalah pada Temu Wicara tentang "Pelaksanaan Pembangunan Hukum Dalam PJP. II", Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, 1995:3

30). Ibid

Menurut Soerjono Soekanto ada dua fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat: *pertama*, sebagai kontrol sosial; *kedua*, sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*.

Sebagai sarana kontrol sosial, maka hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya³¹⁾. Dalam hal ini hukum hanya berperan mempertahankan yang menjadi sesuatu yang tetap dan diterima oleh masyarakat, jadi hukum bertindak sebagai penjaga status quo.

Kontrol sosial merupakan suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang-orang agar bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat. Dengan demikian oleh hukum, kontrol sosial itu dijalankan dengan melalui atau menggunakan berbagai aktifitas yang melibatkan penggunaan kekuasaan negara sebagai suatu lembaga yang diorganisasikan secara politik, melalui lembaga-lembaga yang dibentuknya. Aspek kontrol sosial dari hukum nampaknya bersifat statis, yaitu sekedar memecahkan masalah yang dihadapkan kepadanya secara kongkrit, yaitu mengatur hubungan-hubungan sosial yang ada.

31). Lihat dalam Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bhatara, Jakarta, 1973, hal. 58

Apa yang nampak statis tersebut disebabkan oleh karena hukum sebagai kontrol sosial sekedar mempertahankan pola-pola hubungan serta kaidah yang sudah ada. Sesungguhnya hanya sampai disitu saja sifat statis yang melekat pada hukum yang bisa kita tangkap. Selebihnya pekerjaan kontrol sosial itu cukup sarat dengan perubahan dan dinamika³²⁾. Di luar fungsi hukum sebagai kontrol sosial, maka fungsi hukum lainnya bertujuan untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat.

Dalam suatu masyarakat yang sedang membangun secara terencana dan memiliki wawasan ke depan, kaidah hukum sebagai sarana untuk mengubah masyarakat itu mempunyai peranan yang penting. Dalam hal ini perubahan secara sadar memang dikehendaki. Tidak lagi berlaku paham bahwa hukum hanya dapat mengikuti perkembangan masyarakat, sebab biasanya dikatakan bahwa hukum itu selalu *hinkt achter de feiten aan*³³⁾. Perubahan agar masyarakat mau berperilaku seperti yang dikehendaki kaidah hukum biasanya sudah direncanakan dan dikehendaki oleh sekelompok elite yang dipercaya sebagai pengambil keputusan di dalam masyarakatnya (pemerintah).

32). Baca Satjipto Rahardjo dalam: *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979 hal. 123-124

33). Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi dan Pembangunan*, Binacipta, Jakarta, 1988, hal. 8

Terdapat ciri yang menonjol dari hukum pada masyarakat yang modern, yaitu penggunaannya secara sadar oleh masyarakatnya. Dalam hal ini hukum digunakan untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan perilaku yang terdapat dalam masyarakat serta untuk mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan-kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi dan menciptakan pola perilaku yang baru. Pandangan modern tentang hukum menjurus pada fungsionalisasi hukum sebagai instrumen³⁴⁾.

Sejalan dengan itu, Roscoue Pound dalam suatu formula yang kini telah menjadi klasik, melukiskan bahwa tugas pokok pemikiran modern mengenai hukum adalah *rekayasa sosial*³⁵⁾.

Oleh karena penggunaan hukum sebagai sarana rekayasa sosial itu berkepentingan untuk melihat hasil yang ditimbulkan oleh pekerjaan mengatur tersebut, maka pertalian antara tujuan-tujuan dan cara-cara yang dipakai menonjol ke depan. Untuk itu Podgorecki mengemukakan adanya empat azas yang merupakan keharusan di dalam usaha *~social engineering~*, yaitu:

34). Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, halaman 206

35). W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum, Ideologi dan Problematika Keadilan*, (Susunan II), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994 halaman 141

- a. Penggambaran situasi yang dihadapi dengan baik;
- b. Analisa terhadap penilaian-penilaian dan menentukan susunan jenjang nilai-nilai tersebut;
- c. Verifikasi hipotesa-hipotesa;
- d. Pengukuran efek undang-undang yang ada³⁶⁾.

Menurut Satjipto Rahardjo, langkah yang diambil dalam *social engineering* (harus) bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, ialah:

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya³⁷⁾.

36). Soerjono Soekanto, Op.cit. hal. 132

37). Satjipto Rahardjo, Op.cit. hal. 208

Jika dikaji lebih teliti, penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat berkaitan erat dengan kegiatan sosial ekonomi. Jika orang berpandangan bahwa proses-proses sosial ekonomi itu dibiarkan menurut hukum-hukum kemasyarakatannya sendiri, di sini hukum dikatakan tidak digunakan sebagai sarana perubahan. Namun bila sebaliknya dan direncanakan dengan pilihan-pilihan yang dilakukan dengan sadar tentang jalan bagaimana yang dapat ditempuh oleh masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan itu, maka peranan hukum menjadi penting untuk membangun masyarakat.

Secara lebih spesifik, yaitu dalam konteks pembangunan, menurut Mochtar Kusumaatmaja³⁷⁾ fungsi hukum adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa ketertiban dalam pembangunan merupakan hal yang absolut penting. Di samping itu, hukum sebagai kaedah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan yang direncanakan tersebut. Dengan demikian fungsi hukum di atas harus juga dilakukan di samping fungsi hukum sebagai sarana dari sistem pengendalian sosial.

37). Baca dalam Mochtar Kusumaatmaja, *"Fungsi dan Perkembangan Hukum"*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 1976, halaman 9

D. Tujuan Penelitian

Secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Pola yang digunakan YLBHI dalam gerakannya untuk pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia.
2. Konsepsi YLBHI dalam memperjuangkan pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia.
3. Strategi yang ditempuh oleh YLBHI dalam mengaplikasikan konsep-konsep mereka tentang pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia.
4. Aktivitas kelembagaannya sebagai kekuatan sosial masyarakat dan penggalangan kerjasama dengan kekuatan sosial lainnya.
5. Kemandirian YLBHI sebagai "*countervailing forces*", berkaitan dengan tekanan-tekanan yang datangnya dari pihak eksternal, khususnya pihak penguasa.

E. Kontribusi Penelitian

Dengan mengetahui peranan YLBHI untuk lebih mem-fungsionalisasikan hukum terhadap pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat, maka kontribusi penelitian ini dapat dijadikan sebagai landasan konseptual pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat serta sebagai bahan acuan untuk melakukan penelitian yang sejenis secara lebih mendalam.

F. Metodologi Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis - sosiologis*. Ini berarti bahwa pendekatannya dimaksudkan untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti dengan melihat kehidupan senyatanya di masyarakat. Dalam hubungan ini, sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan antara *hukum* dan *perilaku sosial*.

2. Jenis Penelitian

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian *deskriptif kualitatif* yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia atau keadaan dan gejala-gejala lainnya³⁸⁾. Sedangkan tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian *hukum sosiologis*.

3. Penentuan Informan

Informan dalam penelitian ini adalah sejumlah pihak yang terlibat dalam proses pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat dalam Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta.

38). Lihat dalam Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986 hal. 10

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data *primer* dan *sekunder*. Data primer adalah data lapangan, sedangkan data sekunder ialah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer.

Sedangkan sumber data dalam penelitian ini adalah:

- a. Sumber data primer adalah informan yang terpilih dengan menggunakan metode *snow-ball*;
- b. Sumber data sekunder adalah dari buku-buku literatur, penelitian-penelitian terdahulu, buletin, media massa dan lain-lain.

5. Tehnik Pengumpulan Data

Tehnik-tehnik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Wawancara;
- b. Pengamatan yang mendalam;
- c. Studi Kepustakaan.

6. Alat-alat Pengumpulan Data

Alat-alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Manusia atau peneliti sendiri;
- b. Catatan lapangan;
- c. Tape Recorder.

7. Tehnik Analisis Data

Sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis, sistematis dan konsisten, sesuai dengan tehnik yang dipakai dan sifat data yang diperoleh; hasil pengumpulan data ini akan dianalisis dengan menggunakan *analisis taksonomis*, fokus penelitian ditetapkan terbatas pada *domain* tertentu yang sangat berguna dalam upaya mendeskripsikan atau menjelaskan fenomena dan fokus yang menjadi sasaran penelitian³⁹⁾.

Selanjutnya domain-domain yang dipilih untuk diteliti secara lebih mendalam itu merupakan fokus studi yang ditindak-lanjuti secara lebih terperinci dan mendalami struktur internalnya masing-masing, selanjutnya penyelesaiannya menggunakan analisis taksonomis.

8. Tehnik Pengecekan Validitas Data

Untuk mengetahui keakuratan dan keandalan data, digunakan tehnik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data yang satu dikontrol dengan data yang sama dari sumber lain (*triangulasi*).

39). Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990 hal.98

Oleh karena itu, mengutip Michael Quinn Patton⁴¹⁾, Lexi Moleong mengemukakan bahwa tri-angulasi sebagai tehnik pemeriksaan dibedakan empat macam ialah yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori⁴²⁾. Dalam penelitian ini tehnik triangulasi yang digunakan adalah dengan *sumber*.

Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat dan waktu yang berbeda. Hal ini dapat di tempuh dengan jalan: *pertama*, membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara; *kedua*, membandingkan hasil wawancara dengan dokumen; *ketiga*, membandingkan hasil pengamatan dengan dokumen.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disistimatisir ke dalam empat bab. Bab I atau Bab Pendahuluan berisi fakta-fakta hukum dan sosial yang melatarbelakangi pemikiran peneliti dalam kajian tentang pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat.

41). Michael Quinn Patton, "*Qualitative Evaluation Methods*", Beverly Hills: Sage Publications, 1987, hal. 331.

42). Lexi Moleong, "*Metode Penelitian Kualitatif*", Remaja Rosda Karya, Jakarta, halaman 178

Beranjak dari latar belakang tersebut, perumusan masalah dirumuskan dengan mempersempit fokus agar penelitian ini menjadi lebih menitik.

Dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis, diharapkan penelitian kualitatif ini mampu menemukan akar permasalahan yang mendasar untuk mencari solusi akademis terhadap permasalahan yang ditawarkan. Dengan menguraikan pendekatan hukum sebagai sistem, dan pendekatan fungsi hukum dalam masyarakat, dimaksudkan penelitian ini mampu menangkap akar permasalahan dengan segenap kompleksitasnya.

Bab II menguraikan kerangka teoritis yang melandasi kajian dalam tesis ini; Bab ini juga mendeskripsikan beragam pemikiran, konsep dan teori-teori hukum dan sosial yang relevan dengan substansi penelitian.

Bab III adalah bab analisis hasil penelitian. Dalam bab ini dikemukakan berbagai temuan (data) dalam penelitian. Analisis hasil penelitian ini, juga menjelaskan jawaban atas berbagai persoalan dan hal-hal yang berkaitan dengan masalah pemberdayaan hukum dan hubungan kondisi sosial-politik yang signifikan dengan masalah yang diteliti.

Bab IV adalah bab penutup. Disamping memuat beberapa konklusi sebagai hasil akhir penelitian, bab ini juga memuat beberapa catatan sebagai rekomendasi terhadap upaya pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia dan beberapa temuan yang dianggap dapat memberikan kontribusi untuk tindakan pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia selanjutnya.

BAB II

WACANA TEORISASI HUKUM

TENTANG PEMBERDAYAAN HAK-HAK SIPIL MASYARAKAT

A. Pendahuluan

Di Indonesia, persoalan yang selalu dirasakan pada sebagian besar lapisan masyarakat bawah (*grass root*), dalam setiap proses formulasi hukum maupun implementasinya ialah tidak pernah adanya perlindungan dan pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat, sebagai suatu paradigma dan kerangka penting dalam negara yang demokratis.

Akar dari kompleksitas permasalahan ketidakberdayaan lapisan masyarakat bawah itu ialah kuatnya kecenderungan para pengambil keputusan politik yang masih berorientasi ke atas dalam penetapan pola kebijakan (*policy*) pemerintah, dan yang memandang masih belum perlu diprioritaskannya upaya pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat itu, mengingat bahwa strategi ekonomi yang dibangun selama ini ialah strategi yang memerlukan adanya "stabilitas" politik dan yang bersifat *top-down*. Tidak bisa dihindari karenanya lapisan masyarakat bawah sebagai lapisan terbesar hanya sebagai objek pembangunan.

Sebaliknya arus globalisasi dengan segala konsekwensinya mengindikasikan bahwa tanpa pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat, secanggih (*sophisticated*) apapun sistem ekonomi yang (hendak) diterapkan pada suatu negara, tingkat kualitas ekonomi lapisan rakyat bawah akan sangat sulit terangkat dan bahkan (tetap) terpuruk.

Sejumlah besar perdebatan tentang hal itu, tidak akan pernah mencapai titik temu bila konsepsi tentang pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat masih saja diperdebatkan antara faham yang berpandangan bahwa hak-hak itu bersifat universal dan dengan adanya faham yang bersikukuh bahwa hak-hak tersebut lebih bersifat partikularistik baik relatif maupun absolut (*cultural relativism*).

Peta perkembangan politik global saat ini, yang secara berkesinambungan terus menegaskan pentingnya hak-hak sipil itu ditegakkan, ditunjukan untuk tidak saja "menekan" pemerintah negara-negara yang cenderung otoriter agar menjadi egaliter, tetapi juga diharapkan mampu memberikan "*publik space*" yang cukup luas bagi gerakan moral masyarakat sipil di negara-negara itu untuk memperoleh akses dalam menciptakan suatu tatanan normatif tentang pemberdayaan masyarakat sipil menuju masyarakat yang madani/kewargaan (*civil society*).

Perbincangan diseputar penegasan pentingnya pemberdayaan dan penegakan hak-hak sipil itu, merupakan salah satu dimensi utama dari fungsi hukum; dengan domain yang secara idealnya juga mencakup berbagai aspek dan konsep yang memiliki keterkaitan antara satu dan lainnya: politik, demokrasi, ideologi negara, sistem pemerintahan serta sistem nilai-budaya masyarakatnya.

Maka, pemahaman yang holistik dan komprehensif mengenai berbagai aspek upaya pemberdayaan hak-hak sipil, melalui pendekatan mekanisme fungsionalisasi hukum menjadi indikator penting, disamping komponen lain yang bertalian sehubungan dengan proposisi bahwa hukum bukanlah suatu variable yang independen.

B. Tentang Hak-hak Asasi Manusia

B.1. Penelusuran Sejarah dan Perkembangannya

Hak asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran dan atau kehadirannya di dalam kehidupan bermasyarakat. Dianggap bahwa beberapa hak itu dimilikinya tanpa perbedaan atas dasar bangsa, ras, agama atau kelamin, dan karena itu bersifat azazi dan universal. Dasar dari semua hak azasi manusia ialah bahwa manusia harus memperoleh kesempatan untuk berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya.

Dalam sejarah umat manusia telah tercatat banyak kejadian dimana seseorang atau segolongan manusia mengadakan perlawanan terhadap penguasa atau golongan lain untuk memperjuangkan apa yang dianggap haknya. Sering perjuangan itu menuntut pengorbanan jiwa dan raga.

Di dunia barat telah berulang kali ada usaha untuk merumuskan serta memperjuangkan beberapa hak yang dianggap suci dan karena itu harus dijamin. Keinginan ini timbul setiap kali terjadi hal-hal yang dianggap menyinggung perasaan dan merendahkan martabat seseorang sebagai manusia. Dalam proses ini telah lahir beberapa naskah yang secara berangsur-angsur menetapkan bahwa ada beberapa hak yang mendasari kehidupan manusia dan karena itu bersifat universal dan azazi. Naskah itu adalah sebagai berikut:

- 1). *Magna Charta* (Piagam Agung, 1215), suatu dokumen yang mencatat beberapa hak yang diberikan oleh Raja John dari Inggris kepada bangsawan bawahannya atas tuntutan mereka. Naskah ini sekaligus membatasi kekuasaan Raja John itu.
- 2). *Bill of Right* (Undang-Undang Hak, 1689), suatu undang-undang yang diterima oleh Parlemen Inggris setelah berhasil mengadakan perlawanan terhadap Raja James II dalam suatu revolusi tak berdarah (*The Glorious Revolution of 1688*).
- 3). *Declaration desdroits de l'homme et du citoyen* (Pernyataan Hak-hak Manusia dan Warga Negara, 1789), naskah perlawanan kepada rejim lama, yang dicetuskan pada permulaan Revolusi Perancis.

4). *Bill of Rights* (Undang-undang Hak), suatu naskah yang disusun oleh rakyat Amerika tahun 1789 (jadi sama tahunnya dengan *Declaration Perancis*) dan yang menjadi bagian dari undang-undang dasar pada tahun 1791.⁴³⁾

Hak-hak yang dirumuskan dalam abad ke 17 dan ke 18 itu sangat dipengaruhi oleh gagasan mengenai Hukum Alam (*Natural Law*) sebagaimana yang dirumuskan oleh John Locke (1631-1714) dan Jean Jaques Rousseau (1712-1778) yang hanya terbatas pada hak-hak yang bersifat politis saja: kesamaan hak, hak atas kebebasan, hak untuk memilih dan sebagainya.

Akan tetapi dalam abad ke 20, hak-hak politik ini dianggap masih kurang sempurna dan mulailah dicetuskan beberapa hak lain yang lebih luas ruang lingkupnya. Itulah yang sangat dikenal dengan perumusan Empat Hak oleh Presiden Amerika Serikat, Franklin D. Roosevelt pada permulaan Perang Dunia II -- saat berhadapan dengan agresi Nazi-Jerman -- hak-hak yang disebut oleh Presiden Roosevelt itu, kemudian terkenal dengan istilah *The Four Freedoms* (Empat Kebebasan) yaitu:

43). Lihat dalam Miriam Budiardjo, "*Dasar-dasar Ilmu Politik*", PT. Gramedia, Jakarta, 1980, hal 120. Baca juga Makalah Liek Wilardjo, "*HAM: Pasang Surutnya Dari Masa Ke Masa*", KRITIS - Jurnal Universitas Kristen Satya Wacana, No. 2 Th. XI 1997, hal.13-22.

1. Kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat;
(*Freedom of Speech*)
2. Kebebasan Beragama (*Freedom of Religion*);
3. Kebebasan dari ketakutan (*Freedom of Fear*);
4. Kebebasan dari Kemiskinan (*Freedom of Want*).⁴⁴⁾

Adapun hak ke empat, merefleksikan perubahan dalam alam pikiran manusia yang menganggap bahwa hak-hak politik pada dirinya tidak akan cukup untuk menciptakan kebahagiaan baginya. Diasumsikan bahwa hak politik, antara lain misalnya, hak untuk menyatakan pendapat atau hak memilih dalam pemilihan umum, tidak akan ada artinya jika kebutuhan manusia yang paling pokok, yaitu kebutuhan akan sandang, pangan dan perumahan tidak terpenuhi. Menurut anggapan ini hak-hak azasi manusia harus juga mencakup bidang ekonomi, sosial dan budaya.

Sejalan dengan pemikiran ini, maka Komisi Hak-Hak Azasi (*Commission on Human Rights*) -- didirikan pada tahun 1946 oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (*United Nations Organisation*) -- menetapkan secara terperinci beberapa hak ekonomi dan sosial, disamping hak-hak politik itu.

Di tahun 1948, sebagai hasil pekerjaan Komisi ini, Pernyataan Sedunia Tentang Hak-hak Azasi Manusia (*Uni-*

44). Miriam Budiardjo, *ibid.*

versal Declaration of Human Rights) diterima secara aklamasi oleh negara-negara yang tergabung dalam Perse-rikatan Bangsa-Bangsa ini, dengan catatan bahwa lima negara, antara lain Uni Sovyet, tidak memberikan suaranya. 45)

Secara praktis, tidak terlalu sukar untuk mencapai kesepakatan mengenai Pernyataan Hak-hak Azasi, yang memang dari semula dianggap sebagai langkah awal saja. Akan tetapi ternyata jauh lebih sukar untuk melaksanakan tindak-lanjutnya, yaitu menyusun suatu perjanjian (*Covenant*) yang mengikat secara yuridis, karena itu diperlukan waktu delapan belas tahun sesudah diterimanya pernyataan itu.

Baru pada akhir tahun 1966 Sidang Umum Perserika-tan Bangsa-Bangsa menyetujui secara aklamasi Perjanjian tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) serta Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*Covenant on Civil and Political Rights*).

Perjanjian Tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mulai berlaku bulan Januari 1976, setelah dirati-fikasi oleh 35 negara, sedangkan Perjanjian Tentang Hak-

45). Lihat dalam, Maurice Cranston, "*Human Rights Today*", Bombay: Manaktana and Sons, 1962, hal. 38.

hak Sipil dan Politik sedang menunggu ratifikasinya.⁴⁶⁾

Dalam mempelajari perkembangan pernyataan dan dua perjanjian tadi timbul pertanyaan: *pertama*, mengapa dibuat dua macam perjanjian; dan *ke dua*, mengapa masa antara diterimanya pernyataan dan diterimanya dua perjanjian begitu lama?

Pada saat penyusunan substansi Perjanjian yang diusahakan sebagai tindak lanjut dari Pernyataan, ternyata bahwa ada perbedaan yang agak prinsip antara sifat-sifat hak-hak tradisional (seperti: kebebasan mengeluarkan pendapat, hak atas kedudukan yang sama di muka hukum) dan sifat-sifat hak-hak baru di bidang ekonomi dan sosial, (seperti: hak atas penghidupan yang layak atau hak untuk memperoleh pengajaran).

Hak-hak sipil dan politik agak mudah dirumuskan, sebaliknya hak-hak ekonomi jauh lebih sukar diperinci (misalnya konsep tentang "penghidupan yang layak" akan berbeda ukurannya antara negara kaya dan negara miskin).

46).. Baca dalam: "*The Review*", International Commission on Jurist, No. 15, Desember 1975, hal. 33. Diantara negara yang telah menyetujui ratifikasi itu terdapat Negara Denmark, Equador, Republik Demokrasi Jerman, Republik Federasi Jerman, Filipina, Rumania, Uni Sovyet dan Yugoslavia. Sebaliknya diantara negara yang belum dan atau tidak meratifikasinya, ialah Negara Amerika Serikat, Inggris, India, Indonesia, Malaysia, Thailand dan yang lainnya.

Hak-hak politik pada hakekatnya mempunyai sifat melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa. Jadi, untuk melaksanakan hak-hak politik itu sebenarnya cukup dengan mengatur peranan pemerintah melalui mekanisme perundang-undangan, agar campur tangan pemerintah dalam kehidupan warga masyarakatnya tidak melampaui batas-batas tertentu.

Akan tetapi tidak demikian halnya dengan hak-hak ekonomi. Untuk melaksanakannya tidak cukup hanya membuat undang-undang, akan tetapi pemerintah harus aktif menggali sumber kekayaan masyarakat dan mengatur kegiatan ekonomi sedemikian rupa sehingga tercipta iklim dimana hak-hak ekonomi, seperti hak atas pekerjaan, hak atas penghidupan yang layak, betul-betul dapat dilaksanakan. Kegiatan yang menyeluruh itu akan mendorong pemerintah untuk mengatur dan mengadakan campur tangan yang luas dalam banyak aspek kehidupan masyarakat, dengan segala konsekwensinya.

Perbedaan juga dapat dilihat pada mekanisme pengawasan. Disadari bahwa pelaksanaan hak-hak ekonomi bagi banyak negara merupakan tugas yang sukar dilaksanakan secara sempurna; maka dari itu dalam Perjanjian tentang Hak-hak Ekonomi ditentukan bahwa setiap negara yang mengikat diri cukup memberi laporan kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai kemajuan yang telah dicapai.

Pada hakekatnya Perjanjian ini hanya menetapkan kewajiban bagi negara-negara yang bersangkutan untuk mengusahakan kemajuan dalam bidang-bidang itu, tetapi tidak bermaksud untuk mengadakan pengawasan secara efektif.

Sebaliknya dianggap bahwa hak-hak politik harus dapat dilaksanakan secara efektif. Pemikiran ini tercermin dalam ketentuan yang termuat dalam Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik yang memuat perlunya didirikan suatu Panitia Hak-hak Azasi (*Human Rights Committee*) yang berhak menerima serta menyelidiki pengaduan dari suatu negara terhadap negara lain dalam hal terjadinya pelanggaran terhadap sesuatu ketentuan dalam Perjanjian itu.

Disamping Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik, juga disusun *optional Protocol* yang menetapkan bahwa Panitia Hak-hak Azasi juga dapat menerima pengaduan dari perseorangan terhadap negara yang telah menandatangani *optional Protocol* itu, jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Perjanjian Hak-hak Sipil dan Politik.⁴⁷⁾

Dimuka telah dipertanyakan tentang adanya tenggang waktu yang cukup lama untuk menyusun dua Perjanjian itu;

47). Maurice Cranston, *op.cit.*, hal. 36

Ini terjadi karena adanya perbedaan sifat antara Pernyataan dan Perjanjian. Dalam tubuh Komisi Hak-hak Azasi (*Commission on Human Rights, 1946*) telah timbul "perselisihan" apakah naskah yang disusun akan mempunyai kedudukan sebagai hukum positif yang wajib dilaksanakan oleh negara-negara yang mengikat diri, ataukah hanya berfungsi sebagai pedoman.

Maka diputuskan bahwa tugas Komisi Hak-hak Azasi akan diselenggarakan dalam dua tahap:

Pada tahap pertama: diusahakan untuk merumuskan secara singkat hak-hak azasi serta kebebasan-kebebasan manusia, yang menurut Pasal 55 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, wajib dikembangkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Pada tahap ke dua: akan disusun "*sesuatu yang lebih mengikat daripada Pernyataan belaka*" ("*Something more legally binding than a mere declaration*")⁴⁸) dan bahwa naskah itu akan berbentuk Perjanjian (*Covenant*). Ditentukan pula bahwa pada tahap ke dua ini prosedur serta aparatur pelaksanaan dan pengawasan akan diperinci.

Dengan demikian Pernyataan pada umumnya dianggap tidak mengikat secara yuridis dan karena itu sering dinamakan suatu Pernyataan Keinginan-keinginan Manusia

48). Maurice Cranston, *Ibid.*

tidak mengikat secara yuridis dan karena itu sering dinamakan suatu Pernyataan Keinginan-keinginan Manusia (*Declaration of Human Desires*). Pernyataan ini dimaksudkan sebagai tujuan dan standard minimum yang dicitakan oleh umat manusia dan yang pelaksanaannya dibina oleh negara-negara yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Akan tetapi, sekalipun tidak mengikat secara yuridis, namun dokumen ini mempunyai pengaruh moral, politik dan edukatif yang sangat besar. Dia melambangkan "*commitment*" secara moral dari dunia internasional pada norma-norma dan hak-hak azasi. Pengaruh moral dan politik ini terbukti dari sering disebutnya komitmen itu dalam keputusan-keputusan hakim, undang-undang ataupun undang-undang dasar beberapa negara, apalagi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sendiri.

Kesukaran yang dijumpai dalam usaha untuk mencapai kata sepakat mengenai Perjanjian ialah bahwa implementasi hak-hak azasi menyangkut masalah hukum internasional yang sangat rumit sifatnya, seperti masalah kedaulatan negara, kedudukan sesuatu negara, kedudukan individu sebagai subjek hukum internasional dan soal "*domestic jurisdiction*" dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Akan tetapi kesukaran yang terbesar yang dijumpai

ialah bahwa pelaksanaan hak-hak azasi harus disesuaikan dengan keadaan dalam negara masing-masing. Dan ternyata bahwa hak-hak azasi yang dalam Pernyataan dirumuskan dengan "gaya yang gamblang" dan seolah-olah tanpa batas, "terpaksa" dalam Perjanjian dinyatakan sebagai terbatas oleh dua hal:

Pertama : oleh undang-undang yang berlaku;

Kedua : oleh pertimbangan ketertiban dan keamanan nasional dalam masing-masing negara.

Adapun mengenai hak atas kebebasan untuk mempunyai dan mengutarakan pendapat yang disebut dalam Pernyataan, dalam Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik dinyatakan terbatas oleh undang-undang yang berlaku yang "*perlu untuk menghormati hak dan nama baik orang lain serta untuk menjaga keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral Umum*" (Pasal 19).

Demikian pula hak untuk berkumpul dan berapat dinyatakan terkena pembatasan-pembatasan yang sesuai dengan undang-undang dan yang "*dalam masyarakat demokratis diperlukan demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain*". (Pasal 21)⁴⁹⁾

49). Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hal. 125

Sebagai "ilustrasi", ada baiknya berikut ini disajikan perumusan beberapa hak azasi yang dimuat dalam Perjanjian Hak-hak Sipil dan Politik dan Perjanjian Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Kedua Naskah Perjanjian dimulai dengan pasal yang sama bunyinya dan yang mungkin dianggap sebagai dasar dari semua macam hak azasi, yaitu: *"All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development"*. (Semua orang mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hak itu mereka secara bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengejar perkembangan mereka di bidang ekonomi, sosial dan budaya).

Hak-hak Sipil dan Politik itu mencakup antara lain:

- Pasal 6 : *Right to life* - hak atas hidup.
- Pasal 9 : *Right to liberty and security of person* - hak atas kebebasan dan keamanan dirinya.
- Pasal 14 : *Right to equality before the courts and tribunals* - hak atas kesamaan di muka badan-badan peradilan.
- Pasal 18 : *Right to freedom of thought, conscience and religion* - hak atas kebebasan berfikir, mempunyai konsiensi, beragama.
- Pasal 19 : *Right to hold opinions without interference* - hak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan.

Sedangkan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya meliputi:

Pasal 6 : *Right to work* - hak atas pekerjaan.

Pasal 8 : *Right to form trade unions* - hak untuk membentuk serikat sekerja.

Pasal 9 : *Right to social security* - hak atas pensiun.

Pasal 11 : *Right to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing* - hak atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan perumahan yang layak.

Pasal 13 : *Right to education* - hak atas pendidikan.⁵⁰⁾

B. 2. Hak-hak Azasi di Indonesia

Seperti juga negara-negara lain, maka Negara Indonesia telah mencantumkan beberapa hak azasi di dalam undang-undang dasarnya, baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam undang-undang dasar berikutnya.

Hak azasi yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak dimuat dalam suatu Piagam terpisah tetapi tersebar dalam beberapa pasal, terutama Pasal 27-31.

50). Lihat dalam James W. Nickel, *"Making Sense Of Human Rights, Philosophical Reflection on the Universal Declaration of Human Rights"*, University of California Press, Berkeley, 1987. Edisi Indonesia, terjemahan oleh Titis Eddy Arini, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996, hal. 270-328. Juga dimuat dalam *"Tiga Naskah Hak-Hak Azasi Manusia"*, Diterbitkan oleh INSAN (Informasi & Studi Hak-hak Azasi Manusia), Jakarta, 1988.

Hak-hak azasi yang dimuat terbatas jumlahnya dan dirumuskan secara singkat, mengingat bahwa naskah ini disusun pada akhir masa pendudukan Jepang dan dalam suasana mendesak.

Tidak cukup waktunya untuk membicarakan hak-hak azasi secara mendalam, sedangkan kehadiran Tentara Jepang di Bumi Indonesia tidak menciptakan iklim yang kondusif bagi perumusan hak-hak azasi manusia secara lengkap. Selain itu, di antara tokoh-tokoh masyarakat Indonesia pada waktu itu, terdapat perbedaan pendapat mengenai peranan hak-hak azasi di dalam negara "demokratis" yang hendak dibangun.

".....Pendapat-pendapat pada waktu itu banyak dipengaruhi oleh *~declaration des droits de l'homme et du citoyen*" yang dianggap waktu itu sebagai sumber dari individualisme dan liberalisme, oleh karena itu dianggap bertentangan dengan azas kekeluargaan dan gotong royong. Mengenai hal ini Ir. Soekarno pada waktu itu menyatakan sebagai berikut: "jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada faham kekeluargaan, faham tolong menolong, faham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap faham individualisme dan liberalisme daripadanya".⁵¹⁾

Sebaliknya Dr. Hatta mengatakan bahwa walaupun yang hendak dibentuk itu negara kekeluargaan, tetapi masih perlu ditetapkan beberapa hak dari warga negara,

51). Moehammad Yamin, "Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945", Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959, hal. 287-289.

jangan sampai timbul negara kekuasaan (*machtsstaat* = negara penindas).⁵²⁾

Diterimanya Pernyataan serta Perjanjian oleh mayoritas Perserikatan Bangsa-Bangsa, menunjukkan bahwa gagasan perlunya hak-hak azasi manusia dijamin, benar-benar didukung oleh seluruh umat manusia tidak merupakan gagasan liberal belaka. Hal ini juga dirasakan oleh Bangsa Indonesia sendiri dalam menyusun Undang-Undang Dasar berikutnya yaitu Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, hak-hak azasi itu ditambah dan diperlengkap.

Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 adalah satu-satunya dari segala konstitusi yang telah berhasil memasukkan hak azasi seperti Keputusan U.N.O. (*United Nations Organisation*) ke dalam Piagam Konstitusi⁵³⁾. Sebagai perbandingan, dapat dikemukakan disini substansi pernyataan hak-hak azasi antara Undang-Undang Dasar 1945 dengan pasal-pasal yang serupa dalam Pernyataan Hak-hak Azasi PBB:

52). *Ibid*, hal. 299-300

53). Muhammad Yamin, "*Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*", Jambatan, Jakarta, 1951, hal. 92.

"Hak atas Kebebasan untuk Mengeluarkan Pendapat"

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28:

"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang".

Declaration of Human Rights, Pasal 19:

"Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hak ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apapun juga dan tidak memandang batas-batas".⁵⁴⁾

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 19:

- (1) Setiap orang berhak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan.
- (2) Setiap orang berhak untuk mengeluarkan pendapat; dalam hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan segala macam penerangan dan gagasan tanpa menghiraukan pembatasan-pembatasan baik secara lisan, maupun tulisan atau tercetak, dalam bentuk seni, atau melalui media lain menurut pilihannya.

54). Terjemahan "*Declaration of Human Rights*", merupakan terjemahan Kementerian Penerangan seperti yang ter-muat dalam: Kuntjoro Purbopranoto, "*Hak-hak Azasi Manusia dan Pancasila*", Pradnya Paramita, Jakarta, 1960, hal. 169-182. Lihat Juga INSAN, "*Tiga Naskah Hak-Hak Azasi Manusia*". *Op. cit.*

Hak atas Kedudukan yang Sama di dalam Hukum

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 17, (1):

"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Declaration of Human Rights, Pasal 7:

"Sekalian orang adalah sama terhadap undang-undang dan berhak atas perlindungan hukum dengan tak ada perbedaan. Sekalian orang berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap perbedaan yang memperkosa Pernyataan ini dan terhadap segala hasutan yang ditujukan kepada perbedaan semacam ini".

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 26:

"Semua orang adalah sama terhadap Hukum dan berhak atas perlindungan Hukum yang sama tanpa diskriminasi. Dalam hubungan ini, Hukum melarang setiap diskriminasi serta menjamin semua orang akan perlindungan yang sama dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, bangsa-asal atau kedudukan sosial-asal, milik, kelahiran atau kedudukan lainnya".

Hak Atas Kebebasan Berkumpul

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28:

"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."

Declaration Of Human Rights, Pasal 20:

- (1) Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berapat.
- (2) Tiada seorang jua pun dapat dipaksa memasuki salah satu perkumpulan.

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 21:

"Hak berkumpul secara bebas diakui. Tiada satu pembatasanpun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis, demi keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain".

Hak Atas Kebebasan Beragama

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 29:

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Mahaesa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Declaration of Human Rights, Pasal 18:

"Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, keinsyafan batin dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaannya dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan menepatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum maupun yang tersendiri".

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 18:

- (1) Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, kekeinsyafan batin dan agama. Hak ini mencakup kebebasan untuk memeluk atau menerima agama atau kepercayaan pilihannya, serta kebebasan untuk baik secara pribadi atau pun bersama anggota masyarakat lingkungannya serta secara terbuka ataupun tertutup, menyatakan agama atau kepercayaannya melalui ibadah, ketaatan, tindakan dan ajaran;
- (2) Tak seorangpun dapat dikenakan paksaan sehingga mengakibatkan terganggunga kebebasan untuk memeluk atau menerima agama atau kepercayaan pilihannya;
- (3) Kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaannya hanya dapat dikenakan pembatasan menurut ketentuan-ketentuan hukum dan yang perlu untuk menjaga keselamatan umum, ketertiban, kesehatan atau moral atau hak-hak dasar serta kebebasan orang lain;
- (4) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengikat diri untuk menghormati kebebasan orang tua dan dimana berlaku, wali hukum, untuk menjamin pendidikan agama dan moral anaknya menurut keyakinannya masing-masing;

Hak atas Penghidupan yang Layak

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 (2):

"Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Declaration of Human Rights, Pasal 25:

- (1) Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang menjamin kesehatan dan keadaan baik untuk dirinya dan keluar-

ganya, termasuk soal makanan, pakaian dan perawatan kesehatannya, serta usaha-usaha sosial yang diperlukan dan berhak atas jaminan di waktu mengalami pengangguran, janda, lanjut usia atau mengalami kekurangan nafkah lain-lain karena keadaan yang di luar kekuasaanya.

- (2) Ibu dan anak-anak berhak mendapat perawatan dan bantuan istimewa. Semua anak-anak, baik yang dilahirkan di dalam maupun di luar perkawinan, harus mendapat perlindungan sosial yang sama.

Covenant on Economic and Cultural Rights, Pasal 11:

- (1) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengakui hak setiap orang atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, termasuk sandang, pangan dan perumahan yang layak, dan perbaikan secara terus menerus dari lingkungan hidupnya. Negara-negara peserta akan mengambil langkah-langkah yang layak untuk menjamin terlaksananya hak tersebut, untuk maksud mana diakui kepentingan hakiki dari kerjasama internasional yang didasarkan atas persetujuan yang bebas.
- (2) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini yang mengakui hak-hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan atas kekuatan sendiri atau melalui kerjasama internasional, termasuk rencana-rencana khusus, untuk:
 - a. memperbaiki cara-cara produksi, pengawetan dan distribusi pangan dengan mempergunakan sepenuhnya pengetahuan teknik dan ilmu serta dengan menyebarkan pengetahuan tentang dasar-dasar ilmu gizi dan dengan meperkembangkan dan memperbaiki sistim pertanian sedemikian rupa sehingga tercapai

perkembangan dan penggunaan sumber-sumber alam secara paling efisien.

- b. dengan memperhitungkan masalah-masalah yang dihadapi baik oleh negara yang mengimpor maupun yang mengekspor bahan makanan, menjamin distribusi persediaan bahan makanan dunia secara merata dan sesuai dengan kebutuhan.

Hak atas Kebebasan Berserikat

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28:

"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisannya dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang".

Declaration of Human Rights, Pasal 23 (4):

"Setiap orang berhak mendirikan dan memasuki serikat-serikat kerja untuk melindungi kepentingannya".

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Pasal 8:

- (1) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengikat diri untuk menjamin:
 - a. Hak setiap orang untuk membentuk serikat sekerja dan menjadi anggota serikat sekerja pilihannya, sesuai dengan peraturan organisasi yang bersangkutan, guna meningkatkan serta melindungi kepentingan-kepentingan ekonomi dan sosialnya. Tiada satu pembatasanpun yang dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau

- ketertiban umum atau untuk melindungi hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain;
- b. Hak bagi serikat sekerja untuk mendirikan federasi atau konfederasi nasional serta hak bagi yang tersebut belakangan untuk membentuk atau menjadi anggota organisasi serikat sekerja internasional;
 - c. Hak bagi serikat sekerja untuk bertindak secara bebas dan hanya dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum atau untuk melindungi hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain;
 - d. Hak untuk melancarkan pemogokan, asalkan dijalankan menurut ketentuan-ketentuan hukum negara yang bersangkutan.
- (2) Pasal ini tidak menghalangi diadakannya pembatasan-pembatasan yang sah atas pelaksanaan hak-hak ini oleh anggota-anggota angkatan perang atau kepolisian atau pemerintahan negara;
- (3) Tiada sesuatu pun dalam Pasal ini dapat memberi wewenang kepada negara-negara peserta dalam Perjanjian Organisasi Buruh Internasional 1948 (ILO), mengenai Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Berorganisasi, untuk mengambil langkah-langkah legislatif yang dapat membahayakan, atau melaksanakan ketentuan hukum sedemikian rupa sehingga membahayakan jaminan-jaminan yang tercantum dalam Perjanjian itu.

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 22:

- (1) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat, termasuk hak untuk membentuk dan ikut serta dalam serikat-serikat sekerja guna melindungi kepentingan-kepentingannya.

- (2) Tiada satu pembatasan pun dapat dikenakan terhadap hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat yang demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan serta moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain.
- (3) Tiada sesuatu pun dalam Pasal ini yang dapat memberi wewenang kepada negara-negara peserta dalam Perjanjian Organisasi Buruh Internasional 1948 mengenai Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi, untuk mengambil langkah-langkah legislatif yang dapat membahayakan, atau melaksanakan ketentuan hukum sedemikian rupa sehingga dapat membahayakan jaminan-jaminan yang tercantum dalam Perjanjian itu.

Hak atas Pengajaran

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 31:

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
- (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistim pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Declaration of Human Rights, Pasal 26:

- (1) Setiap orang berhak mendapat pengajaran. Pengajaran harus dengan cuma-cuma, setidak-tidaknya dalam tingkatan sekolah rendah dan tingkatan dasar. Pengajaran sekolah rendah harus diwajibkan. Pengajaran teknik dan vak harus terbuka bagi semua orang dan pelajaran tinggi harus dapat dimasuki dengan cara yang sama oleh semua orang, berdasarkan kecerdasan.

- (2) Pengajaran harus ditujukan ke arah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta untuk memperkokoh rasa penghargaan terhadap hak-hak manusia dan kebebasan azasi. Pengajaran harus mempertinggi saling pengertian, rasa saling menerima serta rasa persahabatan antara semua bangsa, golongan-golongan kebangsaan atau golongan penganut agama, serta harus memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian.
- (3) Ibu-Bapak mempunyai hak utama untuk memilih macam pengajaran yang akan diberikan kepada anak-anak mereka.

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Pasal 13:

- (1) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka sepakat bahwa pendidikan akan mengarah pada pengembangan penuh dari kepribadian orang serta kesadaran akan harga dirinya, serta memperkuat rasa hormat terhadap hak-hak manusia serta kebebasan-kebebasan dasar. Mereka selanjutnya sepakat bahwa pendidikan memungkinkan semua orang untuk ikut serta secara efektif dalam masyarakat yang bebas, meningkatkan rasa pengertian, toleransi serta persahabatan antara bangsa-bangsa dan semua kelompok jenis bangsa, suku atau agama, serta memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa memelihara perdamaian.
- (2) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengakui bahwa dalam usaha melaksanakan hak ini secara penuh:
 - a. Pendidikan dasar diwajibkan dan terbuka bagi semua orang;

- b. Pendidikan menengah dalam segala bentuknya termasuk pendidikan teknik dan kejuruan menengah, akan diselenggarakan dan terbuka bagi semua melalui cara-cara yang layak, serta khususnya dengan dimulainya pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
 - c. Pendidikan tinggi akan diusahakan terbuka bagi semua berdasarkan kesanggupan, melalui cara-cara yang layak, serta khususnya dengan dimulainya pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
 - d. Pendidikan masyarakat dianjurkan atau ditingkatkan sejauh mungkin bagi mereka yang belum pernah atau belum menyelesaikan pendidikan dasar secara penuh.
 - e. Pengembangan sistim sekolah pada setiap tingkat digiatkan secara kuat, sistim bea siswa yang layak diadakan dan syarat-syarat materiil dari staf pengajar ditingkatkan secara terus menerus;
- (3) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini bertekad untuk menghormati kebebasan orang tua dan dimana berlaku, wali hukum, untuk memilih sekolah bagi anak-anaknya selain dari yang didirikan oleh badan-badan negara, yang memenuhi syarat-syarat minimal pendidikan yang telah ditentukan atau disetujui oleh negara, serta menjamin pendidikan agama dan moral anak-anaknya menurut keyakinannya masing-masing;
- (4) Tiada sesuatu pun dalam Pasal ini dapat membenarkan campur tangan dalam masalah kebebasan perorangan atau badan-badan untuk mendirikan dan membimbing lembaga-lembaga pendidikan, kecuali dengan mengingat pada ketentuan-ketentuan yang disebut dalam Ayat 1 Pasal ini dan dengan mengingat pada syarat bahwa pendidikan yang diberikan di lembaga-lembaga seperti itu sesuai dengan ukuran-ukuran minimal yang ditentukan oleh negara.

Secara normatif, dapat diketahui beberapa point penting dari pengaturan tentang perlindungan hak-hak azasi ini, baik yang bersifat universal maupun domestik. Persoalannya justru terletak pada implementasi dan operasionalisasinya hak-hak itu.

C. Hakikat Hak

C.1. Unsur-unsur Hak

Hak seringkali melibatkan hubungan yang kompleks mengenai siapa yang memiliki dan kapan hak itu dapat diterapkan, karena itu diperlukan analisis yang terinci tentang unsur-unsur suatu hak yang ditentukan secara lengkap.

James W. Nickel⁵⁵⁾, membagi unsur-unsur itu ke dalam beberapa bagian utama, masing-masing ialah:

Pertama, masing-masing hak mengidentifikasikan suatu pihak sebagai pemilik atau pemegangnya. Syarat-syarat kepemilikan (*condition of possession*) suatu hak barangkali cukup terbatas untuk diberlakukan pada satu orang saja atau cukup luas untuk mencakup seluruh umat manusia.

55). Lihat dalam James W. Nickel, "Hak Asasi Manusia, Making Sense Of Human Right, Refleksi Filosofis Atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia", PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hal. 17.

Prosedur yang merampas suatu hak secara permanen, seperti menjual, mengingkari, atau menyitanya, juga dapat dimasukkan ke dalam kondisi pemilikannya.

Kedua, hak adalah untuk suatu kebebasan atau keuntungan. Dapat dikatakan bahwa *ruang lingkup* suatu hak menentukan kegunaan hak tersebut. Ruang lingkup suatu hak juga meliputi syarat-syarat operasionalisasinya (*conditions of operability*), yang menggariskan kapan suatu hak diterapkan dan apa yang harus dilakukan demi pengoperasian hak tersebut.⁵⁶⁾

Ketiga, suatu hak yang ditetapkan secara lengkap akan mengidentifikasi pihak atau pihak-pihak yang harus berperan mengusahakan tersedianya kebebasan atau keuntungan yang diidentifikasikan oleh ruang lingkup hak tersebut. Pihak-pihak ini adalah *penanggung jawab* atau *pihak yang harus menghormati* hak tersebut⁵⁷⁾.

56). Suatu hak dapat dijalankan ketika pemiliknya berada dalam situasi dimana hak itu dapat dipergunakan, barangkali dengan cara diklaim atau diminta. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa hak ini *difungsikan*. Peningkaran atau penolakan untuk mengusahakan hak seseorang dikala hak itu dapat dijalankan acapkali menghambat hak itu difungsikan.

57). Pembedaan antara dua dimensi hak ini diajukan oleh Joel Feinberg, lihat dalam Joel Feinberg, "*Social Philosophy*", Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1973, page 59-60.

Bobot suatu hak menentukan urutan atau arti pentingnya sehubungan dengan norma-norma lainnya. *Bobot* disini berkaitan dengan soal: bagaimanakah suatu hak kadang-kadang dapat dikalahkan oleh pertimbangan-pertimbangan lain dalam kasus-kasus konflik.

C. 2. Hubungan-hubungan Hak

C.2.1. Hak Individu Dalam Masyarakat Patrimonial

Perdebatan mengenai hubungan individu dengan masyarakat dan sebaliknya, merupakan perdebatan yang sudah tua umurnya tetapi senantiasa menarik dan *up to date*. Itu disebabkan karena perdebatan di atas mengkait kepentingan-kepentingan yang hakiki, berkenaan dengan kedudukan dan peran anggota-anggota masyarakat sebagai individu dalam sebuah masyarakat bernegara, dan sebaliknya berkait pula dengan kedudukan dan peran masyarakat yang biasanya "diwakili" oleh pemerintah atau negara terhadap individu-individu yang merupakan warga masyarakat tersebut.

Hubungan antara individu dengan masyarakat dalam suatu negara akan sangat dipengaruhi oleh pemikiran yang berkembang terhadap arti dan konsepsi tentang pengertian "kekuasaan negara" itu sendiri.

Analisis Max Weber⁵⁸⁾ tentang pola patriarchalisme dan patrimonialisme dimulainya dengan membedakan antara kekuasaan patriarchal dari kekuasaan birokrasi. Berbeda dari lembaga kekuasaan birokrasi yang didasarkan pada aturan-aturan yang bersifat rasional, non-personal dan yang ditegakkan atas landasan kewenangan yang sah menurut hukum, kekuasaan patriarchal lebih didasarkan pada loyalitas yang ketat pada pribadi sang penguasa (*patriarch*).

Kekuasaan "*patriarch*" itu diperoleh melalui tradisi yang turun temurun, yang dipercayai sebagai sesuatu yang benar, karenanya ia dipatuhi dengan setia oleh segenap warga masyarakat. Dalam masyarakat patrimonial yang primitif, sang penguasa dipandang sebagai pemimpin dan pemilik seluruh kekayaan yang ada di dalam rumah tangga masyarakat tersebut. Bahkan anak-anak yang dilahirkan oleh wanita-wanita yang ada di dalam masyarakat itu, dipandang sebagai anak-anak dari sang penguasa. Dalam rangka menjaga solidaritas dan keutuhan seluruh anggota masyarakat, sang penguasa membagi hasil dan kenikmatan atas barang-barang yang ada di dalam rumah

58). Max Weber, "*Economy and Society*", Editor: Guenther Roth and Claus Wittich, Volume 2 Bab II. Dalam Abdul Hakim G. Nusantara, "*Politik Hukum Indonesia*" Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 79-82.

tangga masyarakat itu kepada seluruh warga masyarakatnya untuk keperluan makan, minum dan lain sebagainya.

Sang penguasa dipandang sebagai sesuatu yang sakral yang senantiasa melindungi segenap warga masyarakat. Oleh karena itu ia wajib didengar, dipatuhi perintahnya dan dipenuhi keinginannya oleh setiap warga masyarakat. Dalam kaitannya dengan dasar kekuasaan patriarhal, Weber⁵⁹⁾ menunjuk pada dua elemen dasar yang menjadi tiang penyangga keberadaan kekuasaan tersebut, yaitu: kesalehan (ketaatan) kepada *tradisi* yang telah berlaku; dan *Sang Penguasa* itu sendiri.

Kesalehan (ketaatan) itu mempunyai makna kesetiaan untuk senantiasa mematuhi perintah dan larangan yang telah menjadi tradisi masyarakat adalah wajib, tidak hanya bagi setiap anggota masyarakat, tetapi juga bagi sang penguasa. Penguasa tidak dapat sesukanya merubah tradisi, karena tindakannya yang demikian dapat menimbulkan ketidak-puasan di kalangan warga masyarakat. Keharusan penguasa untuk senantiasa mematuhi *tradisi* merupakan sesuatu yang positif yang bermanfaat bagi para warga masyarakat.

59). Abdul Hakim G. Nusantara, Ibid.

Sehingga menurut Weber, meskipun dalam masyarakat patrimonial anggota-anggota masyarakat tidak mempunyai hak-hak hukum, namun oleh karena adanya keharusan sang penguasa untuk mentaati tradisi, maka tradisi yang baik dapat memberikan perlindungan pada setiap warga masyarakat. Oleh karena ketaatan pada tradisi, budak-budak yang hidup di bawah sistem patriarchal di Timur Jauh, lebih terlindungi dari pada budak-budak yang hidup di bawah sistem kekuasaan Romawi yang buas dan menindas.

Sistem kekuasaan patriarchal dalam masyarakat patrimonial primitif, kemudian berpengaruh pada pembentukan struktur kekuasaan negara-negara patrimonial. Dalam sistem negara patrimonial⁶⁰⁾, hampir serupa dengan bentuk masyarakat patrimonial primitif, kewajiban warga masyarakat adalah memelihara dan memenuhi kebutuhan material sang penguasa.

60). Pola seperti ini, nampaknya dengan hampir sempurna dipraktekkan oleh beberapa Kepala Negara/Kepala Pemerintahan di negara-negara yang secara kultural masyarakatnya masih menganut (atau terus dipelihara) sistem kemasyarakatan yang bersifat patronase dan primordialisme. Filipina di bawah Ferdinand Marcos atau Indonesia di bawah Rejim Soeharto, adalah contoh di Asia. Menciptakan jaringan kekuasaan yang tunduk pada kemauan "pusat" dengan berselelubung pada berbagai "justifikasi". Membentuk Badan Urusan Logistik (Bulog) untuk menciptakan monopoli, menerbitkan "Keputusan Presiden atau Instruksi Presiden" dan berbagai fasilitas kemudahan lainnya misalnya, adalah instrumen yang lazim digunakan untuk menciptakan rasa kedermawanan (*charity*) dan ketergantungan (*depend on*) kepada Sang Penguasa.

Dalam tahap perkembangan berikutnya, ketika perdagangan dan ekonomi uang berkembang, sang penguasa dalam negara patrimonial tidak lagi memenuhi kebutuhannya dengan mengumpulkan barang-barang yang berasal dari rumah tangga masyarakatnya, tetapi melalui penciptaan monopoli ekonomi yang sangat menguntungkan sang penguasa⁶¹⁾.

Selanjutnya perkembangan hubungan perdagangan dan keuangan yang semakin rasional telah menggerakkan institusi-institusi patrimonial itu untuk membentuk administrasi birokrasi perpajakan ke arah yang sistematis⁶²⁾.

Uraian diatas menunjukkan suatu pengertian bahwa hubungan antara individu dan masyarakat dalam konteks masyarakat patrimonial berlangsung secara sepihak. Keberadaan individu yang terdiri atas warga masyarakat boleh dikatakan lebur menyatu dalam keberadaan sang

61). Di Indonesia, terbongkarnya berbagai skandal dalam pemberian kredit perbankan maupun monopoli yang dilakukan oleh para konglomerat bekerja sama dengan para elite negara, tidak saja telah menciptakan tunggakan kredit macet yang demikian besar jumlahnya, tetapi bahkan nyaris membuat negara setara "colappse".

62). Misalnya dengan memberikan berbagai fasilitas perpajakan (insentif pajak dan "tax holiday") kepada perusahaan-perusahaan yang memiliki akses dengan centrum kekuasaan.

penguasa dan tradisi masyarakat yang merupakan wujud nyata dari masyarakat patrimonial itu. Tidak ada garis demarkasi yang jelas, yang menegaskan batas dan perbedaan antara hak-hak dan tanggung jawab penguasa. Anggota-anggota masyarakat sebagai individu berkewajiban untuk senantiasa setia mematuhi perintah dan larangan sang penguasa serta tradisi. Sedangkan kewajiban penguasa cukup mematuhi tradisi.

Sejauh tradisi masyarakat memberikan perlindungan kepada individu-individu warga masyarakat, maka meskipun mereka tidak mempunyai hak-hak yang secara formal diakui, namun tradisi itu secara relatif dapat merupakan tameng dari tindakan sewenang-wenang sang penguasa.

C.2.2. Hak Individu Dalam Masyarakat Kapitalis Liberal

Struktur masyarakat patrimonial mulai memudar pada saat ideologi kapitalisme modern mulai berkembang. Bahkan sebenarnya jauh sebelum revolusi industri, kaum pedagang telah setahap demi setahap tetapi pasti telah meletakkan dasar-dasar bagi hubungan kemasyarakatan yang baru⁶³).

63). Pada pertengahan abad ke lima belas negara-negara kota di Italia Utara seperti: Venice, Genoa, Florence, dan Milan merupakan daerah-daerah dengan struktur masyarakat kapitalis baru, dengan bentuk

Di Inggris, pada awal abad keempat belas para pengusaha tekstil (khususnya *wool*) mulai memperkenalkan hubungan-hubungan ekonomi yang lebih rasional dengan para *landlord* yang selanjutnya membentuk aliansi kepentingan ekonomi⁶⁴).

Untuk menunjang kemajuan ekonomi golongan pengusaha itu, maka dalam tahap perkembangan berikutnya para pengusaha atau para pemilik modal menuntut adanya hubungan-hubungan kemasyarakatan yang bersifat liberal. Di sektor politik, kaum pengusaha menginginkan adanya suatu kebijakan ekonomi yang lebih pasti, dalam arti *predictable* (dapat diramalkan) dan *accountable* (dapat diperhitungkan).

Untuk itu diperlukan pranata-pranata hukum yang bersifat rasional dan impersonal yang dapat mendorong perkembangan ekonomi masyarakat sekaligus dapat membatasi kekuasaan raja (penguasa) yang cenderung sewenang-wenang.

Di sektor masyarakat, para pengusaha menginginkan

continued...

kapitalisme merkantilis. Lihat dalam Daniel Chirot, "*Social Change in the Twentieth Century*", Harcourt Brace Javanovich, Inc. New York, 1977, page. 20.

64). Lihat Barrington Moore, JR. "*Social Origin Of Dictatorship and Democracy*", Lord and Peasant in The Making of The Modern World, Beacon Press, Boston, 1966, page. 1-39.

adanya buruh-buruh yang bebas, sehingga para pengusaha tersebut dapat secara bebas mengadakan hubungan kerja berdasarkan upah yang disepakati bersama dan karena itu lahirlah istilah azas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*). Perkembangan masyarakat tersebut di atas kemudian menjadi bahan penyusunan teori-teori bagi para sarjana liberal seperti: John Locke, Richard Cantillon, Adam Smith, John Stuart Mill, dll.

Para teoritis liberal itu pada umumnya mendudukan individu pada posisi yang sentral dalam mendorong kemajuan masyarakat. Mereka menganjurkan perlunya diciptakan iklim yang dapat memberikan kebebasan individu untuk mengejar kemakmuran dan kebahagiaan. Kebebasan individu untuk mengejar kemakmuran dan kebahagiaan itu bukanlah kebebasan yang bersifat mutlak dan sama sekali tanpa campur tangan pemerintah.

Kebebasan individu itu berjalan berdasarkan aturan-aturan hukum (*rule of law*), campur tangan pemerintah itu tidak boleh menyentuh lingkup kepentingan individu (*privat*) yang justru hendak dilindungi oleh pranata-pranata hukum.

Namun demikian menurut pandangan liberalis, pemerintah tetap memegang peranan, terutama untuk menetapkan suatu kerangka kerja yang memungkinkan individu-individu dapat secara bebas dan tepat mengambil

keputusan. Dalam menjalankan peranan seperti itu, pemerintah dapat menentukan sistem moneter yang efisien dan *reliable* (dapat dipercaya) oleh masyarakat.

Pandangan ekonomi liberal seperti itu, dalam prakteknya tidak pernah dilaksanakan secara murni. Sepanjang sejarah kehidupan masyarakat bernegara, dimana-mana pemerintah tetap senantiasa turut campur dalam urusan ekonomi, walaupun secara relatif terbatas pada sektor-sektor jasa pelayanan umum.

Pandangan ekonomi-politik liberalis itu memperoleh kecaman dari golongan sosialis dan golongan kiri lainnya. Karl Marx misalnya, mengemukakan bahwa kebebasan individu dalam sistem liberal penuh kepalsuan dan lebih memberikan keuntungan para pemilik modal. Kebebasan individu yang mewujud, diantaranya dalam prinsip *a freedom of contract*, sebenarnya diletakkan atas dasar hubungan-hubungan ekonomi yang tidak sejajar. Sehingga para pemilik modal yang berada dalam posisi ekonomi lebih kuat dapat memaksakan kehendaknya pada para buruh yang hanya memiliki tenaga untuk dijual.

Dengan begitu terjadilah proses penindasan yang luar biasa dari para pemilik modal atas para buruh yang menjual tenaganya. Proses penindasan (*dehumanisasi*) para buruh itu merupakan proses yang logis dan sejalan dengan watak kapitalisme, yaitu senantiasa perlu untuk melaku-

kan akumulasi kapital. Proses akumulasi kapital akan mengarah pada monopoli kapital, yang pada akhirnya akan menghancurkan sistem kapitalisme itu sendiri. Pada saat itulah kaum buruh yang bersatu diharapkan akan berhasil membangun masyarakat sosialis, dengan kebebasan individu yang sebenar-benarnya yang didirikan atas hubungan-hubungan ekonomi dan sosial yang sejajar.

Pandangan Karl Marx tersebut banyak mengilhami gerakan-gerakan sosialis di banyak negara di dunia. Namun impian untuk mewujudkan suatu masyarakat sosialis dimana terdapat kebebasan individu yang sejati, yang diletakkan atas hubungan-hubungan ekonomi yang sejajar, dan hubungan sosial yang akrab belum pernah tercapai. Yang terjadi, seperti yang kita saksikan, adalah berdirinya rezim-rezim pemerintahan sosialis di berbagai negara di dunia, dengan menganut sistem sentralisasi dalam pengelolaan ekonomi negara dan sistem politik yang tertutup yang sangat sedikit memberikan kebebasan politik kepada individu-individu warga negara.

"Kegagalan" rezim-rezim pemerintah sosialis untuk memberikan kemakmuran, kebahagiaan serta otonomi bagi individu-individu warga negara telah menjadi pusat perhatian dan sekaligus kecaman para sarjana liberal. Penindasan politik yang dibarengi kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat di negara-negara sosialis menurut

para sarjana liberal membuktikan kegagalan sistem pengelolaan ekonomi masyarakat.

Dari sudut perspektif liberalis, penindasan politik yang mewujud dalam bentuk pembatasan yang ketat pada hak-hak individu, seperti hak untuk bebas berorganisasi, hak untuk mengembangkan potensi diri merupakan akibat logis dari dianutnya sentralisasi penguasaan dan pengelolaan ekonomi oleh negara. Sentralisasi kekuatan ekonomi pada akhirnya membawa akibat pada terjadinya sentralisasi kekuatan politik.

Sehingga seperti yang terjadi di negara-negara sosialis, institusi negara beserta aparaturnya, baik dalam arti ekonomi maupun politik, semakin lama menjadi semakin kuat, sedang individu-individu warga masyarakat beserta lembaga-lembaganya makin lama makin lemah dan tidak berdaya melakukan pengawasan terhadap institusi negara. Hasil akhir dari semua itu adalah kemunduran ekonomi rakyat dan penindasan politik.

Oleh karena itu, Milton Friedman⁶⁵⁾ mengatakan

65). Milton Friedman, "Capitalism and Freedom", *Dialogue* Vol. 12, 1979 No. 1. hal. 10-13. Edisi terjemahan oleh Suzy Sudarman, "Kapitalisme dan Kebebasan", dalam "Simposium Kapitalisme dan Demokrasi", Penyunting Miriam Budiardjo, PT. Gramedia, Jakarta, 1984, hal. 36-40.

bahwa tatanan ekonomi memainkan peranan rangkap dalam memajukan masyarakat bebas. Kebebasan dalam tatanan ekonomi merupakan komponen dari kebebasan dalam arti luas. Kebebasan di bidang ekonomi merupakan tujuan bukan sarana. Namun kebebasan ekonomi itu merupakan cara yang sangat diperlukan untuk mencapai kebebasan politik. Esensi dari pandangan Milton Friedman itu adalah usaha-usaha untuk memancarkan atau menyebarkan kekuasaan ekonomi dan politik seluas mungkin, sehingga dapat terjaga kebebasan individu itu. Kebebasan individu, oleh karena itu, merupakan titik sentral dalam konteks masyarakat liberal. Kebebasan individu yang berjalan di bawah aturan hukum (*rule of law*) akan menggerakkan anggota-anggota masyarakat untuk mengaktualisasikan secara maksimal potensi dan sumber-daya guna mengejar kemakmuran dan kebahagiaan.

Dari pendekatan sebagaimana terdeskripsi di atas, maka diasumsikan bahwa keberadaan hak-hak individu dalam konteks penegakan hak asasi manusia (HAM) akan sangat bergantung pada type kekuasaan yang tengah dimainkan, struktur masyarakat dan karakter pesona pribadi penguasa serta pengaruh kecenderungan dunia saat itu. Karenanya, diskursus mengenai HAM dan penegakkanya tidak akan pernah selesai bila hanya bertumpu pada tataran normatif belaka yang dijadikan sebagai acuan untuk mengaplikasikan pelaksanaan penegakkan HAM di suatu negara.

D. Kebijakan Politik Hukum Indonesia

Ada berbagai pendekatan yang lazim digunakan dalam upaya menganalisis hubungan antara karakter kekuasaan dengan konsepsi politik hukum yang dianut, untuk menunjukkan bahwa korelasi yang signifikan diantara keduanya akan sangat berpengaruh terhadap upaya penegakan hukum.

Sebagai suatu elemen kenegaraan, maka kekuasaan memerlukan legitimasi formal sebagai bagian efektifisasi pelaksanaan fungsinya. Pada sisi yang lain harus memperoleh dukungan dan kepercayaan yang kuat dari masyarakat. Pada fraksisnya legitimasi yang sesungguhnya justru terletak dari adanya dukungan masyarakat. Typologi kekuasaan merupakan hal yang dominan mempengaruhi proses penegakan hukum. Kekuasaan yang cenderung otoriter akan mengesampingkan hukum. Dengan kata lain hukum hanya sebagai alat untuk legitimasi mempertahankan kekuasaan.

Meskipun berdasarkan Konstitusi Undang-undang Dasar 1945 sudah jelas dinyatakan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum, namun masih memerlukan waktu yang lama untuk menumbuhkan pengertian yang tepat tentang konsep negara hukum dengan segala ciri dan sifat-sifatnya. Kekhawatiran akan pandangan tradisional mengenai konsepsi kenegaraan: merupakan penghambat bagi berkembangnya penerimaan konsep negara hukum secara wajar.

Pandangan kenegaraan yang tradisional itu, mengingatkan kita kembali kepada semacam *organic theory of state*, yang jelas sulit sekali mengembangkan pengertian konsepsi negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtstaat*). Tidak mudah kiranya menimbulkan pengertian dan penghargaan terhadap unsur-unsur atau nilai-nilai yang mutlak harus ditegakkan dan dihormati dalam pengertian negara hukum.

Seperti halnya hak-hak asasi manusia dengan segala kepentingannya yang mungkin berbeda bahkan bertentangan dengan hak dan kepentingan negara. Demikian pula sulit dibayangkan bagaimana pejabat-pejabat negara sebagai penguasa dan karena itu mengidentikkan negara dengan dirinya, mau menerima dengan wajar pengertian prinsip *equality before the law*, dimana dia harus dipersamakan dengan rakyat biasa yang diperintahnya. Juga sulit diharapkan bahwa pejabat-pejabat penguasa yang memegang tampuk pemerintahan negara mau dibatasi kekuasaannya dan tunduk kepada azas supremasi hukum (*supremacy of the law*).

Gagasan negara hukum Indonesia yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial, merupakan gagasan yang lahir dari persepsi para pendiri negara republik ini terhadap kenyataan sejarah yang pernah dialami rakyat Indonesia.

Pengalaman hidup masyarakat bangsa Indonesia dibawah kekuasaan raja-raja feodal yang sangat menindas, kemudian kaum penjajah barat yang juga menindas dan menghisap sumberdaya masyarakat bangsa Indonesia menyadarkan para pendiri negara Republik Indonesia tentang perlunya dibangun sebuah negara hukum yang didasarkan atas prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu.

Dengan demikian menjadi jelas bagi kita bahwa gagasan negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial sebagaimana yang dicita-citakan oleh para pendiri Republik Indonesia merupakan penolakan yang tegas terhadap setiap bentuk pemerintahan otoriter yang menindas hak-hak asasi rakyat dan gagasan negara hukum tersebut merupakan pernyataan yang tidak menghendaki adanya struktur sosial yang timpang yang menjadi sumber utama ketidak-adilan sosial.

Negara hukum yang demikian itu hanya mungkin dapat terwujud bila syarat-syarat tersebut dibawah ini terpenuhi yaitu⁶⁶⁾:

1. Adanya suatu sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat. Bentuk-bentuk pelaksana-

66). Abdul Hakim G. Nusantara, "*Politik Hukum Indonesia*" Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 12-14.

naan kedaulatan rakyat dalam negara modern biasanya dilakukan melalui pemilihan umum guna memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam badan perwakilan rakyat (parlemen). Badan perwakilan rakyat itu kemudian dapat pula ditugaskan untuk memilih dan menetapkan kepala pemerintahan. Pemilihan umum tersebut tentunya harus dilakukan secara langsung, bebas dan rahasia dimana para warga negara yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah disepakati bersama dapat menggunakan hak pilihnya secara bebas tanpa ada tekanan dari pihak manapun. Dalam konteks politik Indonesia dewasa ini pemilihan umum diadakan satu kali dalam lima tahun guna memilih anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kemudian menyusun keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR inilah yang kemudian memilih Presiden dan Wakil Presiden dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

2. Ada pembagian kekuasaan yang seimbang yang menggambarkan secara nyata adanya sistem *check and balance* antara lembaga-lembaga eksekutif (pemerintah), legislatif (DPR) dan lembaga yudikatif (pelaksana hukum).
3. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah.

4. Bahwa tindakan-tindakan pemerintah harus senantiasa didasarkan atas hukum positif yang berlaku. Pemerintah tidak dapat melakukan tindakan-tindakan secara sewenang-wenang yang tidak mengindahkan ketentuan-ketentuan hukum baik yang diatur dalam undang-undang dasar maupun yang diatur dalam undang-undang (produk legislatif).
5. Adanya lembaga peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif. Lembaga peradilan inilah yang bertanggung-jawab untuk mengawasi sejauh mana alat-alat negara di dalam menjalankan peranan mereka benar-benar mentaati ketentuan-ketentuan hukum positif yang berlaku. Dalam konteks ini anggota-anggota masyarakat atau para warga negara harus senantiasa berhak untuk menguji keabsahan tindakan-tindakan pemerintah atau alat-alat negara di depan lembaga peradilan tersebut.
6. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka guna menjamin keberadaan hak-hak asasi manusia yang telah secara nyata diakui oleh undang-undang dasar, lembaga peradilan perlu diberi kewenangan pula untuk menguji secara materiil keabsahan dari produk-produk legislatif (undang-undang). Dengan kewenangan tersebut senantiasa dapat dijaga bahwa undang-undang (produk

legslatif) itu tidak bertentangan atau melanggar hak-hak asasi warga negara yang telah diakui keberadaannya oleh undang-undang dasar.

7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Ketujuh syarat diatas merupakan syarat minimal dari sejumlah kemungkinan adanya syarat-syarat lain yang merupakan elemen penopang tegaknya negara yang demokratis sebagai media dalam menegakkan pelaksanaan hak-hak sipil.

Namun demikian tegaknya suatu negara dengan menjamin penuh terjaminnya hak-hak sipil masyarakat hanya bisa diperantarai oleh adanya suatu sistem pemerintahan yang demokratis, yang melibatkan partisipasi penuh dari masyarakat. Partisipasi masyarakat tersebut merupakan salah satu bentuk pemberdayaan fungsi hukum sebagai alat kontrol sosial.

Pemberdayaan fungsi hukum yang dimaksud itu adalah upaya yang diarahkan untuk menuju dan mencakup proses demokratisasi dalam pembentukan (formulasi) substansi beragam peraturan (hukum) yang kadang ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa dengan maksud semata mempertahankan pola kekuasaan.

Dengan keterlibatan penuh berbagai lapisan masyarakat, -- tidak hanya yang terwakili melalui lembaga perwakilan formal -- akan menimbulkan konsekwensi dipatuhinya hukum itu oleh masyarakat. Asumsi demikian ini, mengharuskan adanya konsistensi dari pemerintah untuk menegakkan hukum secara adil. Sebab tidak selamanya hukum dan keadilan itu seiring sejalan. Demikian halnya pula dengan keadilan dan kepastian hukum.

Disamping itu, sosialisasi makna hukum yang sesungguhnya sebagai upaya untuk menciptakan pengertian "baru" pada masyarakat, akan sangat terasa penting bila ingin menciptakan suatu tatanan masyarakat baru dengan menempatkan elemen hukum dalam posisinya yang utama.

Dalam fungsinya sebagai alat kontrol sosial, maka substansi dari hukum positif yang berlaku harus mencerminkan keadilan dengan mengakomodasikan segenap kepentingan semua lapisan masyarakat.

Titik *krusial* dari konflik yang timbul selama ini justru ditengarai karena substansi dari hukum positif yang berlaku itu hanya bersifat melegitimasi kepentingan fihak-fihak tertentu yang memiliki akses langsung maupun tidak langsung dengan sentrum kekuasaan. Proses pengambilan keputusan yang dituangkan dalam format peraturan hukum itu dapat dikategorikan sebagai refleksi dari suatu sistem politik hukum yang diterapkan.

Memberikan gambaran yang luas dan jelas dari suatu sistem politik memang bukan merupakan sebuah pekerjaan mudah. Kemungkinan untuk hal tersebut nampak tertutup dalam pemerintahan yang begitu kompleks seperti yang ada di Indonesia saat ini.

Sungguhpun demikian, hasil yang diperlihatkan oleh suatu proses kebijakan dalam konteks yang konstitusional dan historis harus tetap diakui. Sistem demokrasi, secara praktis, amat sulit untuk dijabarkan. Bagian-bagian permasalahannya bersifat definisional dan tak seorangpun merasa yakin apa itu demokrasi, karena demokrasi itu sendiri senantiasa berkembang.

Sehubungan dengan itu, E. F. Schattschneider mengemukakan bahwa:

*"..... diluar ide dan pengalaman banyak orang di banyak tempat, selama berabad-abad telah menyepakati apa itu demokrasi. Tetapi tak seorangpun memiliki monopoli dalam hal tersebut karena kata akhirnya sendiri belum terucapkan. Hal ini masih sedang dicari dan oleh karena itu masih terbuka sekali untuk pelbagai sikap penafsiran yang juga tak satupun merupakan kata akhir. Hasil dari kondisi semacam ini adalah bahwa mereka yang menyukai demokrasi harus belajar untuk hidup dengan sejumlah kebingungan terhadap keyakinan tersebut."*⁶⁷⁾

67). E. F. Schattschneider, *"Two Hundred Million Americans in Search of a Government"*, New York: Holt,

Ambiguitas dan perkembangan yang terus menerus dalam mencapai kesepakatan final merupakan ciri dari pelaksanaan sistem demokrasi di banyak negara; sekalipun apa yang dimaksud oleh Schattschneider itu demokrasi yang terjadi di Amerika, namun cukup kontekstual dengan kondisi yang ada di Indonesia. Sepertinya masih ada semacam kulit luar yang keras dimana segala sesuatunya dapat terjadi di balik kulit tersebut. Adapun yang dimaksud dengan kulit luar itu ialah konstitusi seperti yang selalu dapat terlihat dalam pemikiran-pemikiran dari lembaga-lembaga politik.

Schattschneider mengibaratkan pemerintah itu sebagai "*sebuah kerang, keras di luar lunak di dalam dan bagian-bagian yang keras dan lunak tersebut saling bergantung satu sama lain*"⁶⁸).

Dari uraian singkat tersebut, peneliti ingin menunjukkan bahwa antara implementasi hukum yang dituangkan dalam kebijaksanaan publik dengan "*political will*" pemerintah memiliki keterkaitan yang sangat erat.

...continued...

Rinehart & Winstons, 1969, halaman 42; Juga dalam dalam: Charles O. Jones, "*Pengantar Kebijakan Publik*", P.T. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1996, hal. 9.

68). *Ibid.*

Oleh karena itu telaah tentang kebijaksanaan pemerintahan semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum terhadap setiap masalah yang timbul dalam penyelenggaraan negara.

Persoalan yang dihadapi tidak lagi sekedar masalah legalitas formal, penafsiran, penerapan pasal-pasal, melainkan tuntutan keadaan saat ini menghendaki agar hukum dilihat dalam kerangka yang luas dan persoalan-persoalan yang sedang berkembang dalam masyarakat, sebagaimana tampak dari pernyataan The International Legal Center (ILC), bahwa:

"The study of law can be seen as the study of the rules and processes governing economic, political and social behavior. Yet all too often, as we have seen the discipline is not presented as the suitable vehicle it is for policy analysis". 69)

Untuk dapat menemukan keterkaitan antara kebijaksanaan pemerintah dengan hukum, maka perlu diketahui letak hukum di dalam masyarakat. Berdasarkan pendekatan sosiologis, hukum bukan semata sebagai suatu lembaga yang

69). International Legal Center, *"Legal Education in a Changing World"*, New York, 1975, hal. 60. Juga dalam: Esmi Warassih, *"Kegunaan Telaah "Kebijaksanaan Publik" Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini"* (Sebuah Pengantar), *"Masalah-Masalah Hukum"*, No. 11 Tahun 1994, Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 19-23.

otonom atau sebagai variabel yang independen melainkan ia sebagai lembaga yang bekerja untuk dan di dalam masyarakat. Pemahaman yang demikian memberikan suatu penjelasan bahwa hukum disamping dapat memberikan pengaruh juga sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur yang lain yang ada di dalam masyarakat.

Oleh karena itu hukum tidak lagi hanya berfungsi sebagai alat kontrol sosial, tetapi ia dimainkan sebagai sarana untuk melakukan perubahan di dalam masyarakat. Bahkan hukum dipakai sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan politik, sebagaimana yang dikemukakan oleh N. Luhman bahwa fungsi hukum sebagai: "*Social engineering as a political approach to Law*".⁷⁰⁾

Jika salah satu ciri hukum modern itu merupakan suatu bentuk kegiatan manusia yang dilakukan dengan kesadaran untuk mencapai tujuan, sedangkan penetapan tujuan merupakan *out put* dari sistem politik yang berupa alokasi nilai yang otoritatif dan alokasi ini dinyatakan sebagai kebijaksanaan pemerintah yang selanjutnya akan diimplementasikan ke dalam masyarakat, maka tampaklah bahwa hukum merupakan "*indikator*" adanya kebijaksanaan

70). Gunther Teubner, "*The Transformation of Law in The Welfare State*", dalam Gunter Teubner (eds.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*", Walter de Gruyter 1986, hal.5. Lihat dalam Esmi Warassih, Ibid.

sebagaimana pendapat Yay A. Sigler bahwa: "*constitutions, statutes, administrative orders and executive orders are indicators of policy*".⁷¹⁾

Apabila kebijaksanaan diartikan "*is whatever governments choose to do or not to do*"⁷²⁾, maka setiap tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah mencerminkan adanya suatu kondisi dan atau keadaan yang diinginkan oleh pemerintah.

Berbataskan itu, maka telaah terhadap kebijaksanaan pemerintah tidak cukup hanya dengan mengkaji suatu bentuk dan substansi peraturan sebagai *out put* dari suatu sistem politik, tetapi yang -- secara sosiologik-empiris -- haruslah juga dengan menginterpretasikan sikap "diam" pemerintah terhadap suatu permasalahan yang timbul dalam masyarakat.

Oleh karenanya politik hukum pemerintah dapat dikaji melalui dimensi kebijakan pemerintah yang bersifat tertulis maupun "yang tidak tertulis" (baca: lisan). Dengan kata lain, politik hukum pemerintah tidak hanya

71). Yay A. Sigler & Benyamin R. Beede. "*The Legal Sources of Publik Policy*", DC. Heath and Co, 1977, hal. 145.

72). Thomas R. Dye, "*Understanding Public Policy*", Englewood Cliff. Prentice Hall, Inc. New Jersey, 1978, hal. 3.

mencerminkan kemauan pemerintah (*political will*) untuk melaksanakan sesuatu atau tidak menyelesaikan suatu persoalan yang dianggap dan menjadi isu penting oleh sebagian besar masyarakat nasional (maupun transnasional), tetapi juga mengindikasikan upaya untuk terus mempertahankan pola status quo kekuasaan.

Tentu saja agar kebijakan politik hukum pemerintah itu tidak berpihak dan mampu mengakomodasikan segenap kepentingan dan meresepsi aspirasi masyarakat luas, maka diperlukan elemen pendukung agar politik hukum yang tertuang dalam kebijakan pemerintah itu menjadi signifikan dengan persoalan yang sedang aktual dihadapi.

Elemen pendukung itu antara lain ialah terpenuhinya syarat-syarat bagi tegaknya negara hukum yang demokratis; Akan tetapi usaha-usaha untuk mewujudkan syarat-syarat yang diperlukan bagi tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial itu, juga akan sangat bergantung dari hasil akumulasi persoalan dan interaksi politik di antara kelompok-kelompok sosial (elit) yang ada dalam masyarakat maupun kelompok-kelompok yang secara kategoritif memosisikan dirinya (secara kondisional maupun struktural) sebagai "*pressure group*".

E. Teori Yang Berkait Dengan Proses Pemberdayaan Hukum

Menempatkan (kembali) fungsi hukum sebagai suatu tolok ukur untuk menggapai rasa keadilan dan kesetaraan merupakan misi utama yang harus dicapai untuk memenuhi makna kebebasan dalam alam kemerdekaan.

Pernyataan diatas nampaknya terlalu "arogan"; bahkan T. Mulya Lubis⁷³⁾ sendiripun menyatakan pencapaian rasa keadilan dan kesetaraan itu hanya mungkin bila melibatkan segala macam aspek kehidupan kita dari yang kecil sampai yang besar; dari sosial, ekonomi, politik, dan kultural⁷⁴⁾.

Namun demikian tidak berarti bahwa hukum sebagai suatu sarana adalah hal yang mustahil digunakan untuk mencapai kesetaraan akan hak dan kewajiban bagi setiap individu warga negara. Masalahnya ialah bagaimana kita mampu menemukan dan mengoperasionalkan hukum melalui

73). Lihat T. Mulya Lubis, *"Pembangunan dan Hak-hak Asasi Manusia"*, Prisma, No. 12, Desember 1979, hal. 11-20; Juga dalam T. Mulya Lubis *"Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural"*, LP3ES, 1986, hal. 14 dst.

74). Untuk mengetahui sejauhmana cakupan dimaksud, dengan berpijak bahwa keadilan dan kesetaraan itu hanya mungkin ada bila hak-hak asasi manusia dan hak-hak sipil masyarakat terlindungi, lihat *"International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights"*, dan *"International Covenant on Civil and Political Rights"*.

suatu metode yang tepat, yang dapat mendekati segenap kompleksitas permasalahan secara utuh.

Pendekatan secara *socio-legal* barangkali merupakan alternatif jawaban yang cukup tepat, paling tidak dalam konteks ini. Dengan didukung melalui metode studi hukum kritis yang kuat, maka telaah tentang fenomena pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat dalam sistim hukum yang cenderung represif akan menemukan bentuk solusinya yang lebih komprehensif.

Studi Eugen Ehrlich adalah salah satu contoh yang penting dan yang telah memberikan sumbangan yang berarti terhadap metode hukum secara sosiologis itu. Ia menyatakan bahwa: "*titik berat perkembangan hukum tidak terletak dalam perundang-undangan juga tidak dalam keputusan pengadilan maupun dalam ilmu pengetahuan di bidang hukum, tetapi dalam masyarakat itu sendiri*"⁷⁵).

Ehrlich memulainya dengan mengemukakan bahwa supremasi hukum berada jauh diatas kekuasaan bahkan adat kebiasaan. Ia mengajukan gagasan yang realistis dan khas tentang "fakta-fakta hukum" (*Rechtstaatsachen*) dan tentang hukum yang hidup dalam masyarakat.

75). Sebagaimana dikutip dalam W. Friedman, "*Teori dan Filsafat Hukum*" - *Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, Edisi Terjemahan (Susunan II), Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hal. 104-105

Titik pokok dalam pendekatan Ehrlich adalah bahwa ia mengenyampingkan perbedaan-perbedaan antara hukum dengan norma-norma sosial lainnya yang bersifat memaksa. Perbedaan ini adalah nisbi dan lebih kecil daripada yang biasanya dinyatakan, karena sifat memaksa yang pokok di bidang hukum tidak berbeda dengan norma-norma sosial lainnya, ialah paksaan sosial bukan kekuasaan negara.

Kepatuhan suku dan keluarga pada agama memberikan alasan-alasan untuk mentaati norma-norma sosial, termasuk sebagian besar norma-norma hukum. Banyak norma-norma hukum tidak pernah diungkapkan dalam ketentuan-ketentuan hukum, bahkan juga dalam sistem-sistem yang berkembang. Dengan kata lain, hukum jauh lebih luas daripada peraturan hukum.

Negara sebagai sumber hukum yang pokok, bagi Ehrlich secara historis adalah perkembangan jauh ke belakang, dan negara bagi dia selamanya adalah alat masyarakat, walaupun dalam kondisi-kondisi modern makin berkuasa dan berkuasa mutlak di negara-negara sosialis.

Sebagai suatu pilihan, maka studi Ehrlich patut dicermati dan dikembangkan dalam fungsinya sebagai pisau analisis untuk menyoroti hukum pada posisinya sebagai sarana pengakomodasian dan pendistribusian keadilan bagi segenap persoalan rakyat; Oleh karenanya penghargaan dan efektifisasi keberlakuannya dalam masyarakat menjadi

jauh lebih penting untuk dipertimbangkan daripada hanya sekedar sebagai alat "justifikasi" untuk memenuhi standar suatu negara hukum.

Hukum juga dapat didekati dari sudut fungsi-fungsi dasar yang dikerjakan oleh pranata-pranata hukum. E. Adamson Hoebel⁷⁶⁾ menyimpulkan adanya empat fungsi dasar hukum, masing-masing ialah:

- (1) Menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa pula yang dilarang;
- (2) Menentukan pembagian kekuasaan dan memerinci siapa-siapa yang boleh secara syah melakukan paksaan serta siapa-siapa yang harus mentaatinya dan sekaligus memilih sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif;
- (3) Menyelesaikan sengketa-sengketa;
- (4) Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat itu⁷⁷⁾.

76). E. Adamson Hoebel, *"The Law of Primitive Man"*, Cambridge Harvard University Press, 1961

77). Dalam Edwin M. Schur, *"Law and Society : A Sociological View"*, New York-Random House, 1968, hal. 79-82.

Demikian pula Talcott Parsons⁷⁸⁾, yang menyoroti tertib hukum dalam kerangka teori sistem-sistem sosial yang fungsional memandang hukum sebagai "suatu mekanisme kontrol sosial yang bersifat umum dan beroperasi secara merata di hampir seluruh sektor masyarakat", Parsons menyatakan bahwa fungsi utama suatu sistem hukum itu bersifat integratif; artinya untuk mengurangi unsur-unsur konflik yang potensial ada dalam masyarakat dan untuk melicinkan proses pergaulan sosial.

Hanya dengan jalan mentaati suatu sistem aturan sajalah sistem-sistem interaksi sosial itu akan dapat berfungsi dengan baik, tanpa kemungkinan berubah menjadi konflik-konflik yang terbuka ataupun yang terselubung dalam keadaan kronis.

Agar sesuatu sistem aturan dan pranata khusus itu dapat menyelenggarakan integrasi yang demikian itu secara cukup efektif, maka menurut Parsons ada empat masalah yang harus diselesaikan terlebih dahulu, yaitu:

- (1) Masalah legitimasi (yang akan menjadi landasan bagi pentaatan pada aturan-aturan);
- (2) Masalah interpretasi (yang akan menyangkut soal penetapan hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek, melalui proses penerapan aturan-aturan tertentu);

78). *Ibid.*

- (3) Masalah sanksi (yang menegaskan sanksi-sanksi apakah yang akan timbul apabila ada pentaatan, dan sanksi-sanksi apa pulakah yang akan terjadi apabila ada pengingkaran-pengingkaran terhadap aturan-aturan; serta sekaligus menegaskan siapakah yang akan menerapkan sanksi itu);
- (4) Masalah yurisdiksi (yang menetapkan garis-garis kewenangan yang kuasa menegakkan norma-norma hukum dan menyebutkan macam-macam perbuatan, orang, peranan-peranan dan golongan-golongan apa yang hendak diatur oleh perangkat-perangkat norma hukum itu).

Parsons mengakui bahwa "sistim hukum" dan "sistim politik" itu sangat erat berkaitan, khususnya yang menyangkut masalah sosial dan yurisdiksi. Karena dalam kedua hal tersebut setiap usaha untuk menegakkan hukum selalu dikembalikan ke tangan penguasa-penguasa politik.

Walaupun demikian, Parsons tampaknya tetap bersikukuh bahwa kedua hal tersebut secara analitis dapat dipisahkan. Pemisahan secara analitis demikian itu dimungkinkan dengan cara memusatkan perhatian kepada tugas pokok pengadilan yang berupa pengadaan serangkaian aturan-aturan yang konsisten (melalui fungsi interpretasi) dan dengan cara mengkonstatir kenyataan bahwa di dalam sistim hukum yang sudah jauh berkembang itu, badan-badan pengadilan memiliki taraf kebebasan yang cukup besar dari kekuasaan politik. Oleh karena itu, secara analitis tugas pengadilan-pengadilan benar-

benar menempati posisi yang sentral di dalam tertib hukum, sedangkan perumusan kebijakan melalui badan legislatif terletak di dalam inti kekuasaan politik.

Pembedaan ini kemudian diuraikan lebih lanjut oleh Bredemeier. Dengan menggunakan konsep-konsep umum yang telah dikembangkan oleh Parsons, Bredemeier berusaha melukiskan secara agak terperinci segala macam "inputs" dan "outputs" yang terlibat dalam proses timbal balik yang fungsional antara sistem hukum dan sub-sistem sub-sistem lainnya yang utama dalam masyarakat⁷⁹⁾.

Di dalam analisis Bredemeier, sistem politik (atau sistem "pengejaran tujuan": terutama badan pembuat undang-undang) akan bekerja "melengkapi" sistem hukum (yang "integratif ialah pengadilan) dengan tujuan-tujuan yang mengandung kebijakan sebagai pengganti interpretasi, dan dengan kekuatan pemaksaan sebagai pengganti kesyahan.

Demikian pula "sistem adaptif" (penyesuaian), yaitu sistem ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, akan menyumbangkan input berupa pengetahuan-pengetahuan khusus, yang dimaksudkan untuk memungkinkan verifikasi-

79). Harry C. Bredemeier, *Law as an Integrative Mechanism*, dalam Wilhelm Aubert, *Sociology of Law*, Middlesex: Penguin Books, 1973, hal. 52-67.

verifikasi kebenaran. Sebagai penggantinya, dari tertib hukum ini akan diperoleh keputusan-keputusan berwibawa yang akan mempengaruhi suasana penyesuaian, terutama lewat akibat-akibat yang ditimbulkan oleh keputusan-keputusan itu pada organisasi peranan yang terdapat di dalam sistim pembagian kerja (pembebanan hak dan kewajiban demi kepentingan organisasi yang efisien).

Berhubungan dengan sistim sosialisasi ("pemeliharaan pola"), tertib hukum akan menerima motivasi untuk senantiasa berpaling kepada hukum, -- yang telah dihidupkan di dalam sanubari penduduk -- sebagai bagian dari sistim nilai-nilai sosial; dan sebagai penggantinya tertib hukum ini akan selalu membuat output "keadilan" berupa pemenuhan "harapan-harapan yang dikandung dan diresapi" oleh para individu.

Harapan-harapan yang ada dalam masyarakat itu, -- ialah antara lain yang menginginkan kesetaraan dalam kesempatan memperoleh keadilan -- membutuhkan situasi dan kondisi yang kondusif agar dapat diimplementasikan ke dalam bentuknya yang normatif sebagai peraturan maupun dalam proses eksekusinya. Oleh karena itu diperlukan adanya perubahan sosial. Berbagai aspek mengenai hubungan antara hukum dengan perubahan sosial dimaksudkan untuk pelak merupakan peranan hukum di dalam masyarakat yang modern. Aspek-aspek tersebut meliputi persoalan-

persoalan modus-modus baru yang diperlukan untuk mengubah hukum, keter-tinggalan perkembangan hukum di belakang perubahan-perubahan sosial dan penggunaan hukum sebagai sarana untuk menimbulkan perubahan sosial.

Dua konsepsi utama yang berkaitan dengan itu ialah konsepsi mengenai perubahan sosial dan konsepsi mengenai hukum. Sebagaimana diketahui masyarakat selalu mengalami perubahan-perubahan; generasi demi generasi datang silih berganti dan bermacam-macam orang telah menempati berbagai peranan sosial.

Tetapi konsepsi yang dimaksud dengan "perubahan sosial" bukanlah menunjuk kepada perubahan-perubahan yang konstan dalam populasi tiap-tiap masyarakat seperti ini, melainkan menunjuk kepada perubahan-perubahan dalam masyarakat yang memang benar-benar berubah. Termasuk ke dalam bilangan ini adalah perubahan-perubahan berbagai pranata masyarakat, perubahan-perubahan dalam hal pen-
definisian status-status dan peranan-peranan, perubahan-perubahan ideologi yang diterima pada suatu saat, perubahan-perubahan pola-pola nilai-nilai, dan perubahan-perubahan dalam profil nilai-nilai.

Dengan perkataan lain, konsepsi mengenai perubahan sosial itu menunjuk kepada perubahan-perubahan dalam

struktur masyarakat atau dalam budaya⁸⁰⁾.

Perubahan sosial dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Antara lain oleh perubahan-perubahan lingkungan fisiknya; perubahan-perubahan genetik dalam populasi; kontak-kontak yang terjadi dengan masyarakat lain; perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat itu sendiri, misalnya oleh adanya perpindahan penduduk atau oleh adanya penemuan-penemuan sosial dan teknologi.

Kecepatan perubahan sosial yang tinggi memang merupakan salah satu ciri budaya masa kini. Dalam masyarakat barat yang modern, kecepatan yang tinggi dalam perubahan sosial (khususnya karena berkaitan erat dengan adanya penemuan-penemuan dan perubahan-perubahan di bidang teknologi), telah diakui sebagai ciri-ciri yang permanen dalam kehidupan masyarakat.

Sementara itu, beberapa masyarakat yang disebut "*underdeveloped*", justru berusaha agar memperoleh kecepatan dalam perubahan sosial yang lebih tinggi, dengan maksud agar dapat secara cepat mencapai taraf perkembangan yang sejajar dengan apa yang telah dicapai oleh masyarakat barat tadi.

80). Lihat Yehezkel Dror, "*Law and Social Change*", dalam Joel B. Grossman and Marry H. Grossman, "*Law and Change in Modern America*", Pacific Palisades, Cal: Goodyear Publishing Inc., 1971, hal. 36-39.

Masyarakat terdiri dari sejumlah besar pranata dan komponen-komponen. Perubahan masyarakat hampir selalu dapat dipastikan berawal dari beberapa pranata ini atau unsur-unsurnya yang kemudian mempengaruhi pranata dan unsur-unsur lain, sampai kemudian seluruh masyarakat menjadi berubah. Pertanyaan yang timbul adalah: sampai berapa besarkah kemungkinan suatu komponen tertentu di dalam masyarakat dan budaya dapat berubah tanpa membawa perubahan-perubahan dalam aspek-aspek masyarakat yang lain; dan sampai berapa jauhkah kemungkinan beberapa komponen masyarakat dan budaya tetap "statis" meskipun aspek-aspek yang lain telah berubah.

Masalah-masalah ini sesungguhnya berhubungan erat dengan masalah lain yang bersifat lebih umum, yaitu masalah sampai berapa jauhkah berbagai aspek masyarakat itu saling berkaitan dan membentuk suatu sistem interaksi, sehingga oleh karena itu setiap perubahan dalam satu bagian tertentu akan mengakibatkan perubahan yang berlanjut dalam seluruh bagian-bagian yang lain.

Makin otonom sifat sesuatu aspek di dalam suatu sistem, akan makin mudah pulalah kemungkinannya untuk dapat dipelajari secara terpisah dari pranata-pranata masyarakat yang lain dan akan mudah pulalah kemungkinannya untuk dapat diperbandingkan dengan bidang-bidang yang paralel di masyarakat lain.

Di lain pihak, jika sesuatu bidang budaya (atau aktivitas masyarakat) tertentu ternyata sangat berjalanan erat dengan aspek-aspek lain dalam masyarakat yang sama, maka usaha untuk mempelajarinya secara terpisah akan menjadi sukar; usaha untuk membandingkannya -- diluar konteks sosial -- dengan bidang-bidang yang paralel dimasyarakat lainpun akan menjadi demikian sulit sehingga seolah-olah tak akan mungkin bisa dilakukan.

Penggunaan konsepsi-konsepsi yang demikian itu sebagai bahan analisis di dalam penelitian ini, kiranya akan menjadi jelas bila memperhitungkan pula sifat-sifat hukum, yang dilihat dari sudut pandang ilmu pengetahuan sosial merupakan budaya dari tiap-tiap masyarakat.

Apapun juga bunyi dari definisi hukum yang dibuat, tetaplah bahwa hukum itu sesungguhnya merupakan budaya masyarakat. Oleh karena itu hubungan antara hukum dan perubahan sosial menjadi lebih diperumit oleh karena adanya dua sifat hukum⁸¹⁾.

Yang pertama ialah, bahwa hukum di dalam suatu masyarakat itu secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang kedalam merangkum bagian-bagian yang saling ber-serasi dan keluar berada di dalam keadaan yang berserasi

81). Joel B. Grossman and Mary H. Grossman, *Ibid* hal. 37

dengan keseluruhan jaringan hubungan internal yang ada. Hukum dengan demikian merupakan suatu sub-sistem di dalam kerangka keseluruhan budaya masyarakat yang berkaitan erat dengan proses dan pranata-pranata pembuatannya, penerapan serta pelaksanaannya.

Kedua, hukum itu merupakan pula suatu unsur yang selalu merembes serta memasuki setiap pranata sosial yang ada dan selanjutnya selalu memainkan peranan yang penting di dalam setiap pranata tersebut.

Demikianlah, maka -- sebagai suatu misal yang agak konkrit -- Hukum Keluarga itu di satu pihak merupakan suatu fragmen dari suatu totalitas hukum, dan tak akan mungkin dipahami tanpa melihat kaitannya yang erat dengan keseluruhan sistem hukum; dan dilain pihak, Hukum Keluarga ini juga merupakan bagian yang esensiil di dalam pranata sosial yang disebut keluarga, yang oleh karenanya juga tidak akan mungkin bisa dipahami tanpa memperhatikan seluk beluk dan hal ikhwal pranata tersebut.

Pada intinya ada tiga organ yang menimbulkan perubahan-perubahan dalam tubuh hukum⁸²⁾, ialah : organ-organ legislatif yang terspesialisasi; organ-organ

82). *Ibid.*

penerap hukum yang juga terspesialisasi; dan berbagai organ (atau badan) yang melaksanakan serta menggunakan hukum. Adanya badan-badan yang berbeda-beda -- dengan fungsi-fungsi yang secara formal telah ditegaskan -- itu selalu dapat ditemui di dalam masyarakat modern manapun.

Di dalam masyarakat modern ini kita selalu melihat adanya badan legislatif yang bertugas mengundang hukum-hukum tertulis, badan-badan pengadilan yang bertugas menerapkan hukum, badan-badan kejaksaan serta kepolisian- yang bertugas menegakkan hukum; (walaupun dalam kenyataannya bisa saja ada badan-badan administratif yang juga mengerjakan pembuatan-pembuatan, penerapan dan penegakkan hukum seperti itu).

Untuk memperbandingkan peranan badan legislatif di pusat dengan peranan organ-organ lain yang juga mampu mengubah hukum, maka ada dua hal yang pantas untuk dicermati. Yang *pertama* ialah, bahwa dalam suatu negara yang memiliki konstitusi yang sulit dirubah dan yang memiliki suatu badan yang diberi wewenang untuk menyatakan sah atau tidaknya undang-undang setelah dinilai dari kesesuaiannya dengan konstitusi, kemungkinan untuk merubah hukum lewat proses legislatif yang sadar sebenarnya terbatas. Oleh sebab itu, di dalam negara-negara terkondisi seperti ini, organ-organ lain yang juga berkemampuan merubah hukum akan mengambil alih tanggung

jawab yang khusus itu dan seterusnya mencoba memenuhi tugas yang penting tersebut⁸³⁾. Kedua, adanya kecenderungan badan-badan legislatif di pusat untuk menyandar

83). Sebagai contoh kasus ialah Negara Amerika Serikat dan Inggris. Di Amerika Serikat kekuasaan Conggres untuk membuat undang-undang telah banyak dibatasi oleh konstitusi. Karena proses mengamandemen konstitusi itu terbukti agak berat dan sama sekali tidak luwes, maka badan-badan pengadilan--khususnya apabila berkesempatan menafsirkan maksud konstitusi-- telah banyak bertindak sebagai pengubah hukum di banyak bidang-bidang yang penting. Sementara itu, Inggris tidak memiliki konstitusi yang secara kaku banyak membatasi kekuasaan badan legislatif pusat. Itulah sebabnya mengapa di negeri ini semua bagian hukum mudah dirubah oleh tindakan-tindakan legislatif yang langsung. Tanggung-jawab pengadilan-pengadilan di bidang inipun menjadi agak terbatas. Di Indonesia, di bawah Pemerintahan Abdurrahman Wahid, fungsi MPR sebagai refleksi dari kedulatan rakyat tertinggi dicoba untuk diperluas tidak saja yang secara normatif telah dimuat di dalam konstitusi. Namun demikian, mengingat masih belum jelasnya instrumen pertanggungjawaban Presiden di akhir masa jabatannya kepada MPR, maka "suara" MPR, yang nampaknya direpresentasikan oleh Amien Rais sebagai Ketua, lebih berdampak sebagai penekan daripada nasehat politis yang harus dipatuhi oleh Presiden. Demikianlah juga halnya dengan DPR, institusi DPR saat ini yang tengah mencoba untuk memposisikan dirinya sebagai "oposisi", masih bersifat "setengah hati", karena Presiden terpilih adalah juga mewakili kepentingan fraksi-fraksi yang ada di DPR. Secara umum "*political will*" dari Pemerintahan Abdurrahman Wahid mengindikasikan adanya kehendak yang kuat untuk menciptakan berbagai upaya melepaskan ketergantungan rakyat dengan penguasa, juga menerima berbagai perbedaan pendapat politik sebagai suatu upaya untuk membangun kesadaran berdemokrasi. Ini antara lain terlihat dari pelepasan sejumlah narapidana politik dan tahanan politik, membubarkan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial, membentuk Departemen Hukum dan Perundangan-undangan sebagai langkah untuk lebih memandirikan lembaga-lembaga peradilan.

kan diri pada produk-produk legislatif yang sekunder. Di semua masyarakat modern, walaupun banyak usaha telah diupayakan secara terus menerus untuk membatasi perundang-undangan sekunder ini, ruang lingkup dan meluasnya perundang-undangan yang satu ini kian hari kian bertambah. Sesungguhnya dewasa ini banyak perubahan-perubahan legislatif atas hukum telah terjadi lewat perundang-undangan sekunder ini, yang pembuatannya telah didelegasikan kepada -- dan oleh karenanya dilakukan oleh -- organ-organ administratif.

Salah satu penyebab meluasnya perkembangan perundang-undangan sekunder ini adalah ketiadaan kemampuan badan legislatif pusat untuk menyelesaikan perubahan-perubahan yang dikehendaki oleh hukum. Juga adanya keengganan atau ketiadaan kemungkinan untuk menyerahkan penyelesaian masalah ini kepada badan-badan pengadilan, maka satu-satunya pemecahan yang masih ada hanyalah pemberian kewenangan kepada badan-badan administratif untuk mengubah hukum lewat perundang-undangan sekunder.

Korelasi yang tampak, antara kecepatan perubahan-perubahan sosial yang dialami oleh masyarakat modern di satu pihak dan meluasnya kewenangan legislatif di tangan badan-badan administratif di lain pihak, rupanya telah nyata-nyata mendukung kebenaran dari tindakan tersebut.

Masalah yang lebih mutakhir dewasa ini, baik dari sudut pandang teoritis maupun dari sudut pandang praktis, adalah permasalahan yang menyangkut soal ketertinggalan masyarakat sesudah adanya perubahan hukum.

Seberapa jauhkah -- kalau memang mungkin -- hukum dapat digunakan untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial? Berikutnya: apakah orang dapat dan mungkin melaksanakan perubahan masyarakat melalui perubahan hukum?

Penganut-penganut teori Karl Marx yang klasik akan menjawab secara negatif: tidak! Dengan menganggap hukum sebagai bangunan supra-struktur di atas teknologi dan ekonomi, teori ini hanya mengakui kemungkinan hukum tertinggal di belakang perubahan-perubahan sosial; dan orangpun masih harus memerlukan banyak waktu sebelum dapat mencerminkan perubahan-perubahan teknologi dan ekonomi itu ke dalam hukum. Dari sudut pandang penganut-penganut Karl Marx ini tidaklah akan mungkin dibayangkan bagaimana hukum akan bisa membawa perubahan pada dasar-dasar teknologi dan ekonomi masyarakat.

Pendirian lain yang juga menentang kemungkinan dan keinginan memakai hukum sebagai sarana untuk mendatangkan perubahan sosial datang dari pihak mazhab sejarah. Von Savigny, yang -- dengan menerapkan sebagian filsafat Hegel -- telah memandang hukum sebagai suatu hasil

pertumbuhan organik yang bersifat asli pada setiap masyarakat. itulah sebabnya Savigny menentang keras peraturan perundang-undangan, terutama yang bertujuan mengambil-alih pranata-pranata serta hukum-hukum asing.

Argumentasi-argumentasi para penganut Marx dan mazhab sejarah itu, pada waktu ini telah secara nyata terbantahkan oleh fakta-fakta dan realita. Penggunaan hukum sebagai sarana aksi-aksi sosial, yang diarahkan kepada perubahan sosial, telah berkembang secara terus menerus dan tampaknya telah menjadi salah satu ciri masyarakat modern -- dan oleh karenanya perlu dipelajari secara intensif. Kesadaran yang relatif masih baru untuk menggunakan hukum secara luas dan sistematis sebagai sarana aksi-aksi sosial -- berikut kontradiksi-kontradiksi serta ketegangan-ketegangan yang nyata antara faham *rule of law* (yang memandang hukum sebagai dasar tertib sosial yang kokoh) dan faham *instrumentalis* (yang memandang hukum sebagai alat aksi sosial) -- merupakan secercah gambaran betapa masih kurangnya orang memperhatikan persoalan evolusi peranan hukum dan persoalan pembuatan hukum dalam masyarakat modern⁸⁴).

84). Lihat Yehezkel Dror, "Law and Social Change", dalam Wilhelm Aubert, ed., "Sociology of Law", Middlesex Penguin Books, 1973, hal. 90-99.

Analisis yang mendalam terhadap hukum yang tengah dihadapkan ke arah perubahan sosial itu akan menunjukkan adanya dua aspek dalam peranan hukum: aspek yang langsung, dan aspek yang tidak langsung. Hukum memainkan peranan tak langsung yang penting -- dalam hubungannya dengan perubahan sosial -- melalui pembentukan berbagai pranata sosial. Pranata-pranata sosial inilah yang seterusnya mempunyai impak-impak langsung pada masyarakat. Sebagai contoh, suatu hukum yang membangun sistem kewajiban belajar akan berperanan secara tidak langsung sebagai pengubah masyarakat, karena dengan jalan demikian hukum telah memungkinkan bekerjanya sebuah pranata yang disebut pendidikan. Lembaga-lembaga pendidikan itulah yang akan memainkan peranan langsung dalam proses perubahan masyarakat.

Sementara itu, dilain pihak, hukumpun bisa berinteraksi secara langsung dengan pranata-pranata sosial yang asasi dan dengan demikian mewujudkan suatu hubungan yang langsung antara hukum dengan masyarakat. Sebagai misal dapat disebutkan hukum yang dirancang untuk melarang poligami. Hukum yang demikian ini mempunyai pengaruh yang langsung dan besar atas perubahan masyarakat; tujuan utamanya memang hendak membuat perubahan-perubahan dalam pola-pola tingkah laku masyarakat yang pokok.

Suatu hubungan tak langsung antara hukum dan perubahan sosial yang agak berbeda adalah mengenai penggunaan hukum secara tak langsung untuk menyelenggarakan perubahan-perubahan sosial yang terarah. Basis hukum dari setiap aksi-aksi sosial yang terorganisasi dalam semua masyarakat modern itu -- yang nyata bertema- li erat dengan kebutuhan fungsional intern dari masyarakat-masyarakat birokrasi yang sifatnya luas -- adalah keharusan untuk selalu menaruh kepercayaan kepada hukum sebagai sarana penopang yang tak langsung bagi hampir setiap usaha yang secara sadar diarahkan ke arah perubahan-perubahan sosial.

Dengan demikian, apabila negara ingin membentuk badan-badan publik yang berfungsi menyelenggarakan perubahan-perubahan sosial tertentu, maka negara memerlukan hukum untuk menciptakan badan-badan tersebut dan sekaligus untuk membatasi kekuasaannya. Disini hukum secara tak langsung akan menunjang terjadinya perubahan-perubahan sosial yang dilakukan olehnya dengan jalan menciptakan organ-organ yang secara langsung mencoba mendorong berlangsungnya perkembangan-perkembangan sosial.

Dalam proses bekerjanya hukum tersebut, -- baik yang secara langsung maupun tidak -- dapat dikatakan hukum memiliki kedudukan dan peran yang vital sebagai

suatu lembaga yang bekerja dalam masyarakat. Gambaran yang kemudian terbentuk di sini adalah bahwa hukum itu merupakan suatu *fungsi* dari masyarakat. Dengan demikian perubahan-perubahan yang terjadi didalam masyarakat akan dikaitkan secara sadar kepada hukum yang berlaku disitu.

Menurut Soerjono Soekanto ada dua fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat, yaitu *pertama* sebagai sarana kontrol sosial; dan *kedua* sebagai sarana untuk melakukan sosial engineering⁸⁵⁾.

Pertama; Sebagai sarana kontrol sosial, maka hukum berfungsi memberikan perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakkan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: --kepastian hukum (*rechssicherheit*); kemanfaatan (*zweckzassigheit*) dan keadilan (*gerechtigkeiteit*)⁸⁶⁾.

85). Soerjono Soekanto, "*Pengantar Sosiologi Hukum*", Bhratara, Jakarta, 1973, hal. 58.

86). Soedikno Mertokusumo, "*Penegakan Hukum dan Penemuan Hukum*", Penataran Hukum Dagang FH UGM, Yogyakarta, 1995, hal. 1.

Sehubungan dengan penegakan hukum tersebut, maka sistem atau mekanisme kontrol sosial memegang peranan penting. Oleh karena itu menurut Roucek, sistem pengendalian sosial dapat diartikan sebagai: "*.. a collective term for those processes, planned or planned, by which individuals are taught, persuaded or compelled to conform the usages and life values of groups*"⁸⁷⁾.

Karena merupakan suatu proses, baik yang direncanakan atau tidak direncanakan, untuk menganjurkan, membujuk atau bahkan memaksa anggota masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan nilai-nilai kehidupan yang berlaku, maka sistem pengendalian sosial ini terutama bertujuan untuk mencapai keserasian antara stabilitas dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat atau dapat dikatakan sistem pengendalian sosial ini secara ideal bertujuan untuk mencapai suatu kedamaian.

Sistem pengendalian sosial dibedakan antara yang bersifat *preventif* dan *represif* atau gabungan antara keduanya. Kontrol sosial preventif merupakan suatu usaha pencegahan terhadap terjadinya gangguan-gangguan keserasian antara ketertiban dengan ketentraman. Sedangkan kontrol sosial represif bertujuan untuk mengembalikan

87). Joseph S. Roucek et al, "*Social Control*", New York-D Van Nostrand, Inc, 1951.

keseimbangan yang pernah mengalami gangguan.

Suatu proses pengendalian sosial bisa dilakukan dengan berbagai cara, menurut Donald Black cara-cara tersebut antara lain :

- (1) *pemidanaan*, yang berintikan pada larangan;
- (2) *pemberian kompensasi*, yang berintikan pada pelaksanaan kewajiban;
- (3) *penyembuhan*, yang berintikan pada normalitas;
- (4) *konsiliasi*, yang berintikan pada harmoni atau keserasian⁸⁸).

Selo Sumardjan mengemukakan pada pokoknya proses kontrol sosial berkisar pada cara-cara tanpa kekerasan (persuasif) ataupun dengan cara paksaan dan ancaman (koersif). Cara mana yang sebaiknya diterapkan tergantung pada faktor terhadap siapa serta kondisi bagaimana kontrol sosial itu akan diperlakukan⁸⁹). Sebenarnya cara-cara yang dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut bisa diterapkan secara berdiri sendiri (terpisah) atau bisa digabungkan secara akumulatif, tergantung pada masalah yang sedang dihadapi.

88). Donald Black, *"The Behavior of Law"*, New York, Academic Press, 1976.

89). Selo Soemardjan, *"Peranan Ilmu-ilmu Sosial Dalam Pembangunan"*, Pidato Dies Natalis Universitas Indonesia, Jakarta, 1972.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa kontrol sosial itu merupakan suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi masyarakat agar tetap berada pada pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya. Dengan demikian, oleh hukum, kontrol sosial tersebut dijalankan dengan menggunakan berbagai aktifitas yang melibatkan penggunaan kekuasaan negara sebagai suatu lembaga politik, dan melalui lembaga-lembaga yang dibentuknya. Aspek kontrol sosial dari hukum ini kelihatannya memecahkan masalah yang dihadapkan kepadanya secara kongkrit, yaitu mengatur hubungan-hubungan sosial yang ada. Apa yang nampak statis tersebut disebabkan oleh karena hukum sebagai sarana kontrol sosial sekedar mempertahankan pola-pola hubungan serta kaedah-kaedah yang ada (hukum sebagai penjaga *status quo*).

Sesungguhnya hanya sampai di situ saja sifat status yang melekat pada hukum yang bisa kita tangkap. Selebihnya pekerjaan kontrol sosial itu cukup sarat dengan perubahan dan dinamika⁹⁰⁾.

Kedua, fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial pada masyarakat, digunakan secara sadar oleh masyarakatnya. Hukum dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan

90). Satjipto Rahardjo, "*Hukum dan Perubahan Sosial*", Alumni, Bandung, 1979. hal. 123-124.

tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat dan untuk mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi serta menciptakan pola kelakuan baru. Dalam suatu formula, yang sekarang menjadi klasik, Roscoe Pound melukiskan bahwa tugas pokok pemikiran modern mengenai hukum adalah tugas "rekayasa sosial"⁹¹⁾.

Sedangkan Mochtar Kusuma Atmadja menyatakan bahwa sebagai sarana pembaruan masyarakat, hukum bertugas sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan⁹²⁾.

Penggunaan kaidah hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat (*social engineering by law*), mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan-perubahan yang direncanakan (*intended change or planned change*)⁹³⁾. Perubahan ini biasanya dikehendaki dan direncanakan oleh sekelompok elit dalam masyarakat yang menjadi pelopornya. Pada masyarakat yang kompleks, birokrasi memegang

91). W. Freidmann., "Teori dan Filsafat Hukum, Ideologi dan Problematika Keadilan (Susunan II)", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994. hal. 141.

92). Bambang Sunggono, "Hukum Kebijakan Publik", Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 102.

93). Soerjono Soekanto, "Pokok-pokok Sosiologi Hukum", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 111.

peranan penting, karenanya setiap tindakan sosial yang diambil harus mempunyai dasar hukum yang sah.

Adam Podgorecki mengemukakan adanya empat azas yang ada dalam proses *social engineering*, yaitu :

- (1) penggambaran situasi yang dihadapi dengan baik;
- (2) analisa terhadap penilaian-penilaian dan menentukan susunan jenjang nilai-nilai tersebut;
- (3) verifikasi hipotesa-hipotesa;
- (4) pengukuran efek undang-undang yang adaonva⁹⁴).

Walaupun Podgorecki memberikan jalan keluar agar suatu *social engineering* bisa berhasil dengan baik, namun kenyataannya tidak semudah yang dibayangkan. Peraturan-peraturan yang akan dilepaskan ke dalam masyarakat sebenarnya bukanlah satu-satunya sarana yang mengatur tingkah laku anggota masyarakat. Diluar hukum, para anggota masyarakat masih dibatasi tingkahlakunya oleh unsur-unsur kekuatan lain yang melingkupinya dan bekerjanya faktor-faktor personal atas dirinya.

Interaksi dari semua unsur kekuatan yang melingkupi subyek *social engineering* itu, satu sama lain akan menentukan seberapa jauh para anggota masyarakat akan dapat memenuhi tuntutan dari aturan hukum.

94). Satjipto Rahardjo, "*Hukum dan Masyarakat*", Angkasa, Bandung, 1986, hal. 118.

Oleh karena proses *social engineering* ini tidak mudah, maka pada saatnya penyesuaian-penyesuaian juga perlu dilakukan agar peraturan yang dibuat itu dapat bekerja secara efisien. Dalam hal ini maka proses umpan balik (*feedback*) menjadi penting, mengingat proses *feedback* tersebut akan memberikan bahan kepada pihak pengambil keputusan mengenai situasi yang timbul di dalam masyarakat berkaitan dengan pengaturan itu.

Agar interaksi antara pengaturan hukum dengan subyek yang diaturinya bisa terjadi dengan baik, kadang kala orang mencari makna bagi subyek-subyek itu dalam konteks pengaturan oleh hukum. Chambliss dan Seidman⁹⁵⁾ menyebut *adresat* hukum itu sebagai pemegang peran (*role occupant*). Dengan menyebut demikian itu maka interaksi antara pemegang peran dengan hukum dapat diurai dengan lebih jelas. Sebagai pemegang peran, maka ia diharapkan oleh hukum untuk memenuhi harapan-harapan tertentu sebagaimana dilafalkan dalam peraturan-peraturan. Dengan demikian mereka diminta untuk memenuhi peran-peran yang diharapkan (*role expectation*). Oleh karena pengaruh-pengaruh yang bekerja atas diri si pemegang peran, maka dapat terjadi suatu jarak antara peran yang diharapkan dan peran yang dilakukan (*role performance*).

95). *Ibid*, hal. 119.

Selanjutnya Chambliss dan Seidman dalam proses *social engineering* menggambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

$$\text{Proses pelebagaan} = \frac{\begin{array}{l} \text{(Efektifitas} \\ \text{menentukan unsur-} \\ \text{unsur baru)} \end{array} \quad \text{---} \quad \begin{array}{l} \text{(Kekuatan yang} \\ \text{menentang dari} \\ \text{masyarakat)} \end{array}}{\text{Kecepatan menanam unsur-unsur yang baru}}$$

Perubahan-perubahan yang dikendaki itu bila berhasil dan selanjutnya akan melembaga sebagai pola-pola tingkah laku yang baru di masyarakat, dimana hal itu merupakan proses pelebagaan.

Soerjono Soekanto menggambarkan proses pelebagaan yang berjalan di masyarakat itu sebagai berikut :

Efektifitas menanam adalah hasil yang positif dari penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode untuk menanamkan lembaga baru di dalam masyarakat. Dalam pada itu setiap usaha menanam sesuatu yang baru akan mengalami reaksi dari beberapa golongan masyarakat yang merasa dirinya dirugikan. Kekuatan menentang dari masyarakat itu mempunyai pengaruh negatif terhadap berhasilnya proses pelebagaan. Pengaruh ketiga dalam proses pelebagaan ini datangnya dari faktor kecepatan menanam.

Sedangkan "kecepatan menanam" itu adalah panjang atau pendeknya jangka waktu yang dilakukan dan diharapkan memberi hasil. Semakin tergesa-gesa orang berusaha menanam dan semakin cepat orang mengharapkan hasilnya, semakin tipis efek proses pelebagaan di dalam masyarakat, demikian pula sebaliknya. Efektifitas kecepatan usaha-usaha menanam tersebut sebenarnya tak dapat dilihat berdiri sendiri, melainkan harus dihubungkan dengan faktor efektivitas menanamkan unsur-unsur baru. Penambahan kecepatan menanam yang disertai dengan usaha menambah efektifitas akan menyebabkan hasil proses pelebagaan tidak akan berkurang. Hasil tersebut akan berkurang, apabila kecepatan menanam saja yang ditambah tanpa memperbesar efektifitasnya⁹⁶⁾.

F. Hukum sebagai Sistem

Untuk analisis fungsionalisasi hukum, terutama untuk mengetahui apakah ketiga komponen sistem hukum itu mendukung ke arah proses fungsionalisasi hukum maka perlu diuraikan konsepsi hukum sebagai sistem. Menurut Lawrence M. Friedman⁹⁷⁾ suatu sistem hukum mengandung

96). Soerjono Soekanto. *Op Cit*, hal. 103.

97). Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development", *Law and Society Review*, No. 1 Agustus 1969.

tiga komponen, yaitu:

a). Komponen struktural yang dikatakan sebagai :

"the institutions themselves, the forms they take, the processes that they perform.. Structure included the number and type division of power between judge, legislators, governors, kings, administrative officers: modes of procedure in various institutions..."

b). Komponen Substansi terwujud dalam :

".... the output side of the legal system. These are the laws themselves the rules, doctrines, statutes, and decrees, to the extent they are actually used by the rulers and the ruled: and, in addition, all other rules and decisions which govern, whatever their formal status "

c). Komponen Kultural ialah :

".... the values and attitudes which bind the system together, and which determine the place of the legal system in the culture of the society as a whole".

Berdasarkan arti yang terkandung dalam ketiga pernyataan di atas, dapat dinyatakan bahwa komponen struktural adalah bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme, yang dimanifestasikan dalam bentuk institusi pembuat undang-undang, pengendalian dan berbagai institusi yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan penegakan hukum. Ruang lingkup kewenangan institusi tersebut secara garis besar dapat dilihat dalam konstitusi negara.

Komponen substansi adalah hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum, yang dapat berwujud dalam bentuk "*in concreto*" (kaidah hukum individu) yaitu kaidah yang berlakunya ditujukan pada orang-orang tertentu saja, maupun bentuk hukum "*in abstracto*" (kaidah hukum umum), yaitu kaidah yang berlakunya ditujukan kepada siapa saja yang dikenai dengan perumusan kaidah umum.

Komponen kultural, yang disosialisasikan dan diimplementasikan dalam bentuk sikap-sikap dan nilai-nilai dari masyarakat. Sehingga dapat dinyatakan bahwa derajat apresiasi masyarakat terhadap cara kerja institusi (komponen struktural), serta kualitas materi (komponen substansi) sangatlah dipengaruhi oleh sikap dan nilai yang dinamakan sebagai budaya hukum (*legal culture*).

Ketiga komponen dalam sistem hukum tersebut menentukan bekerjanya sistem hukum, yang berarti bahwa suatu pembahasan mengenai proses fungsionalisasi dan implementasi hukum dalam masyarakat pasti akan melibatkan proses dari ketiga komponen tersebut. Dalam hal ini upaya fungsionalisasi hukum diperlukan adanya keselarasan dan keserasian proses kerja antara komponen yang ada dalam sistem.

Paralel dengan ungkapan tersebut di atas, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa kualitas daya guna dan hasil guna hukum dalam masyarakat sangat ditentukan oleh empat faktor yang meliputi⁹⁸⁾:

- 1) Hukum dan peraturan itu sendiri;
- 2) Petugas yang menegakkannya;
- 3) Fasilitas yang penting untuk mendukung pelaksanaan hukum;
- 4) Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan itu, sebagai bagian atau subsistem sosial.

Dengan terpenuhinya keserasian antara keempat faktor di atas, hukum akan bekerja secara fungsional, baik dalam proses ketertiban maupun pengarahannya. Dalam konteks inilah, maka hukum baik dalam fungsinya sebagai instrumen kontrol sosial maupun instrumen *social engineering*, dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuan dari pembentukan kaidah hukum tersebut.

98). Soerjono Soekanto, *"Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum"*, Rajawali, Jakarta, 1987, hal. 53.

BAB III

ANALISIS PEMBERDAYAAN HAK-HAK SIPIL

(UNTUK MENUJU MASYARAKAT MADANI)

SEBAGAI BAGIAN DARI PROSES DEMOKRATISASI HUKUM

A. Skema Usulan Strategi Pemberdayaan Hak-hak Sipil

A. 1. Pendahuluan

Apabila berbicara mengenai pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat, maka tidak akan terlepas, dan karena itu terkait erat, dengan suatu upaya membangun iklim yang demokratis pada suatu negara. Arus demokratisasi di segala bidang di milenium ke tiga ini, kini semakin menemukan bentuk penyebarannya yang efektif.

Tidak dapat disangkal bahwa akhir abad XX, adalah awal dari homogenisasi manusia berdasarkan kodratnya sebagai manusia. Peletakan kerangka dasar kemanusiaan yang universal itu, tidak lantas bermakna adanya upaya penyeragaman, bahkan sebaliknya dimana-mana semua berusaha melestarikan identitas, apakah itu agama, kultur, kebangsaan, bahasa atau ras⁹⁹⁾.

99). Lihat dalam John Naisbitt & Patricia Aburdene, "Sepuluh Arah Baru untuk Tahun 1990-an; Megatrends 2000", Binarupa Aksara, Jakarta, 1990, hal.133-134.

Demokratisasi yang tumbuh dari suatu alur ide menjadi gerakan yang efektif bagi peningkatan harkat kemanusiaan -- untuk suatu komunitas besar ialah massa rakyat -- bertolak belakang dari perlakuan yang telah diterima selama ini oleh kekuatan politis terorganisir yang dinamakan negara. Negara dengan hegemoninya, yang secara berlebihan mengontrol segenap sisi dinamika kehidupan manusia -- bahkan yang masih dalam tataran ide sekalipun -- tanpa adanya alasan yang rasional, nyata-nyata tidak cukup kuat untuk membuat kehidupan ini menjadi statis.

Untuk mengimbangi hegemoni negara (*state*) dalam pengelolaan politik, ekonomi dan sosial, maka pemberdayaan masyarakat sipil (*civil society*) serta penguatannya sebagai strategi dalam proses demokratisasi tampaknya semakin hari tidak saja dirasakan semakin penting, tetapi juga semakin berkembang, bahkan kian memperoleh kedudukannya sebagai suatu alternatif jawaban terhadap melemahnya fungsi kerakyatan dalam sistem pemerintahan.

Gerakan lembaga swadaya masyarakat (*Non Governmental Organization*) sebagai salah satu elemen penting dalam *civil society* itu, secara sosiologis memegang peranan penting dalam proses pertumbuhan dan pemberdayaan (*empowerment*) dalam rangka menghadapi kekuatan negara. Dalam pengalaman negara-negara barat yang sudah

maju, lembaga swadaya masyarakat merupakan pelopor bagi terwujudnya sebuah wilayah publik yang bebas (*a free public sphere*) yang pada gilirannya menjadi landasan bagi sebuah *civil society* yang mandiri.

Tak pelak lagi, adanya sebuah sistem dan format politik baru yang mampu menjadi kerangka landasan demokratisasi menjadi salah satu pilar utama bagi proses pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat. Kerangka landasan ini harus mampu menopang agenda redemokratisasi di semua aspek sebagai syarat mutlak bagi terpenuhinya partisipasi warga dalam proses pembentukan redemokratisasi hukum.

Dalam konteks mencari landasan dan visi strategi alternatif bagi pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat melalui proses redemokratisasi hukum inilah, maka peran kekuatan-kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat menjadi signifikan apabila dihadapkan dengan persoalan keengganan pihak penguasa untuk melepaskan kendali politiknya terhadap warga negara.

A. 2. Penegasan Pentingnya Prinsip Kewarganegaraan

Ketika para pendiri negara ini bersepakat untuk membentuk sebuah negara merdeka yang berdaulat, mereka sebenarnya telah meletakkan prinsip-prinsip dasar di atas mana negara merdeka yang berdaulat ini ditegakkan.

Salah satu yang terpenting adalah ditegakkannya prinsip kewarganegaraan (*citizenship politics*) yang akan menjadi dasar bagi format dan struktur politik Indonesia pasca-kolonial. Prinsip ini diperjuangkan dengan gigih antara lain oleh Mohammad Hatta ketika beliau menolak argumentasi Prof. Soepomo mengenai konsep negara integralistik¹⁰⁰).

Namun dalam perkembangan selanjutnya, di dalam perjalanan sejarah pasca-kemerdekaan prinsip kewarganegaraan ini lantas lenyap di dalam wacana dan praksis politik. Kalaupun muncul ke permukaan, kewarganegaraan dipahami dengan perspektif legalistik semata-mata. Ia tidak pernah menjadi salah satu titik tolak bagi pengembangan format dan struktur politik sebagaimana yang biasanya ada di dalam masyarakat modern dan demokratis. Padahal, prinsip kewarganegaraanlah yang antara lain dapat dipergunakan untuk mengantisipasi

100). Lihat dalam Adnan Buyung Nasution, *"The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959"*, Utrecht: Rijksuniversiteit, 1992. Edisi terjemahan oleh Sylvia Tiwon, *"Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-legal atas Konstituante 1956-1959"*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hal. 88-89., Baca juga H. Muhammad Yamin, *"Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945"*, Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959, Hal. 110. Serta Deliar Noer, *"Perkembangan Demokrasi Kita"*, dalam *"Demokrasi dan Proses Politik"*, LP3ES, Jakarta, 1986, Hal. 70-92.

bahaya disintegrasi dalam masyarakat yang pluralistik.

Wacana kewarganegaraan berkait erat dengan model atau sistem politik dan pemerintahan, nilai-nilai dan visi tentang keutamaan publik, serta hubungan dengan sesama anggota masyarakat¹⁰¹). Disamping itu, wacana kewarganegaraan muncul dalam dimensi-dimensi legal-formal, hak-hak dasar, dan pemahaman subjektif sebagai anggota masyarakat.

Secara umum dapat dikatakan bahwa di negara-negara yang memiliki sistem politik liberal, konsep kewarganegaraan umumnya dimengerti dalam konteks legal formal. Warga negara (*citizen*) memahami dirinya sebagai pribadi-pribadi hukum dan pihak-pihak otonom dalam suatu ikatan yang berdaulat (*sovereign compact*).

Dengan demikian, identitas sebagai warga negara muncul ketika warga berhadapan dengan pemerintah, baik sebagai pihak yang melakukan perjanjian dengannya maupun sebagai pihak yang menjadi subjek-subjek maupun penerima keuntungan darinya. Hubungan antar warga negara, dalam wacana liberal ini, sifatnya adalah pribadi (*private*)

101). Indonesia di bawah Kepemimpinan Presiden Soekarno, memompa semangat kebangsaan yang kuat dengan wacana kewarganegaraan sebagai "alat revolusi". Dan pada era Presiden Soeharto, wacana kewarganegaraan pun direduksi menjadi "alat pembangunan" dan "stabilitas".

bukan publik sehingga nilai-nilai kebersamaan sebagai warga sangat rendah atau bahkan tidak ada¹⁰²).

Dalam urusan partisipasi politik, wacana politik tentang kewarganegaraan menekankan adanya keterlibatan dalam lembaga-lembaga politik formal seperti partai politik (parpol), pemilihan umum (pemilu), parlemen, dan lembaga politik formal lainnya.

Pada rejim Orde Baru sistem politik cenderung bersifat otoriter, karenanya wacana kewarganegaraan dimonopoli oleh negara atau bahkan seringkali direduksi mengikuti kemauan Sang Pemimpin. Pihak yang terakhir ini merepresentasikan warga negara sehingga peran kontrol menjadi hilang. Kewarganegaraan dalam konteks inipun kehilangan nilai keutamaan publik karena apa yang baik bagi publik telah dimonopoli oleh negara.

Keterlibatan warga negara, sepintas lalu, memang sangat tinggi dalam kehidupan politik, karena negara dan masyarakat seolah-olah menjadi satu dan memahami politik secara bersama-sama. Namun jika dikaji lebih jauh, sejatinya yang terjadi adalah mobilisasi politik yang

102). Lihat dalam Muhammad A.S. Hikam, *"Politik Kewarganegaraan, Landasan Redemokratisasi di Indonesia"*, Erlangga, Jakarta, 1999, hal. xx., merujuk dari Benjamin Barber, *"Strong Democracy Participatory Politics for A New Age"*, Berkeley, CA: University of California Press, 1984, hal. 220.

dikontrol oleh negara. Oleh karena itu, bahaya dari model wacana kewarganegaraan rejim Orde Baru adalah totalisme politik, dalam artian bahwa semua dimensi kehidupan menjadi terpolitisasi ("*everything becomes political*"¹⁰³). Hak-hak dasar individu dengan demikian menjadi suatu hal yang asing karena ia berarti melepaskan diri dari kolektivitas.

Oleh karena itu, di kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat muncul kemudian wacana kewarganegaraan yang menekankan pentingnya hak-hak dasar (*rights*) sebagai landasannya serta partisipasi aktif sebagai strategi artikulasinya¹⁰⁴). Dengan merujuk kepada TH. Marshall misalnya¹⁰⁵), membuat konseptualisasi mengenai kewarganegaraan yang berorientasi pada hak-hak dasar. Sementara Benyamin Barber¹⁰⁶), menekankan pentingnya partisipasi aktif warga negara untuk membentuk apa yang disebutnya

103). Mengutip Hannah Arendt dalam: "*The Human Condition*", Chicago: The University of Chicago Press, 1958.

104). Wawancara dengan Syarif Bastaman dari Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia (PBHI), Jakarta, Juli - Agustus 1999.

105). Lebih lanjut baca TH. Marshall, "*Citizenship and Social Class*", London: Cambridge University Press, 1950.

106). Benyamin Barber, "*Strong Democracy....*", *Op. Cit.*

sebagai sistem demokrasi yang kokoh (*strong democracy*).

Dengan menekankan wacana kewarganegaraan pada hak-hak dasar tersebut, diharapkan munculnya demokrasi dan negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai buah dari perjuangan jangka panjang warga negara. Namun demikian hak-hak dasar tersebut diperoleh oleh lapisan bawah masyarakat secara gradual dan melalui perjuangan bersama sebagai warga negara. Dengan tidak saja mengupayakan terpenuhinya hak-hak sipil dan politik, tetapi juga hak-hak untuk memperoleh jaminan sosial yang layak sebagai sesama anggota komunitas. Dan fase berikutnya memperoleh hak-hak kultural bagi warga negara, seperti kesamaan gender (*gender equality*), hak-hak penduduk asli (*indigenous people's rights*), dan hak-hak yang bersifat kultural lainnya¹⁰⁷).

Perlu pula diformulasikan konsep politik kewarganegaraan yang non legalistik, tetapi dialektik, dengan melihat kewarganegaraan sebagai kesatuan ikatan (*bond*) dari anggota yang berbeda-beda dalam suatu komunitas politik. Dengan demikian hubungan warga negara dengan negara/pemerintah maupun sesama warga negara, bukanlah satu arah tetapi dialektis serta aktif yang diikat oleh

107). Muhammad A.S. Hikam, "*Politik Kewarganegaraan...*", *Op. Cit.* hal. xxii.

"kesadaran dan aktivitas yang sama", melalui "keterlibatan bersama-sama dalam ruang politik".

Dengan konsepsi yang demikian, maka warga negara akan selalu berada di tengah-tengah peristiwa politik, bukan sebagai penonton. Warga negara juga bukan menjadi pihak yang pasif dan mengikuti politisasi negara. Dengan model politik kewarganegaraan seperti ini, maka prinsip-prinsip kesantunan (*civility*) dan kerjasama (*cooperation*) menjadi penting. Dan dengan prinsip *civility* itu pula, warga negara akan dianggap dan menjadi agen atau aktor yang merdeka dan setara, kendati bukan dalam pengertian alami. Sebagaimana dikatakan oleh Michael Oakeshott, warga negara adalah "*agen-agen yang bebas dimana respons yang satu terhadap tindakan yang lain berdasarkan atas adanya kesepakatan*"¹⁰⁸).

Menurut Munir, wacana politik kewarganegaraan sebagai strategi pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia, tampaknya belum dijadikan sebagai salah satu alternatif bagi pemecahan dan bagi kegagalan membentuk suatu sistem hukum yang demokratis yang mampu menopang terlaksananya hak-hak sipil masyarakat. Wacana pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat baik di dunia

108). Michael Oakeshott, "*On Human Conduct*", Oxford: Clarendon Press, 1975, hal. 112.

akademis maupun diluarnya pada umumnya masih didominasi oleh paradigma konvensional yang memusatkan perhatian pada permasalahan pembentukan institusi-institusi politik dan bukan pada bagaimana menciptakan paralegal-paralegal yang handal¹⁰⁹).

Dengan demikian, wacana kewarganegaraanpun lantas tersingkir dari margin politik dan tidak dianggap memiliki relevansi di dalam pembentukan sistem politik yang demokratis sebagai media untuk membentuk sistem hukum yang responsif.

Memang apabila merunut perkembangan konsep kewarganegaraan di Indonesia, maka ia baru muncul ketika gerakan antikolonialisme tumbuh di kalangan masyarakat. Sebelumnya, dalam konsep tradisional, kewarganegaraan sama sekali tidak dikenal. Konsep kekuasaan tradisional Jawa, umpamanya, hanya memiliki konsep *kawula* (politik) atau *cacah* (untuk keperluan ekonomi/pajak). Bahkan sampai kinipun dalam bahasa nasional belum terdapat kosa kata yang menyamai "*citizen*" atau "*citoyen*". Kata *warga negara*, masih erat kaitan atau ketergantungannya dengan negara, sehingga bukan kebetulan kalau pemahaman tentang

109). Yang dimaksud dengan *paralegal* ialah masyarakat yang berdaya yang mempunyai kemampuan hukum. Wawancara mendalam dengan Munir, Koordinator KontraS, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, Juli-Agustus 1999.

warga negara pun lebih cenderung bermakna "kawula" karena ia adalah warga -- dari/milik -- negara¹¹⁰⁾.

Dengan terjadinya diskontinuitas wacana diatas, maka yang lebih menonjol dalam wacana politik adalah istilah rakyat (*people*), yang lebih berkonotasi pada mereka yang tertindas atau berada di lapis bawah. Kendatipun istilah rakyat dapat memberikan inspirasi revolusioner dan demokratis, ia pun memiliki konotasi radikalisme dan anarki.

Sedangkan kewarganegaraan dalam pengertian *citizen* bermakna warga yang memiliki jiwa publik, yaitu partisipasi dan tanggungjawab publik. Ia juga merupakan kategori identitas politik baru yang mengatasi partikularisme dan sektarianisme; kegiatan publik dapat dilakukan oleh warga tanpa memandang latar belakang sosial, ekonomi, etnisitas, dan seterusnya.

110). Gugatan terhadap pola kekuasaan Jawa yang sentralisme dan tidak pernah bisa memajukan hak-hak orang Jawa, dilontarkan dengan keras oleh WS. Rendra ketika membacakan Pidato Kebudayaannya dengan judul "Megatruh", serta Kuntowijoyo dengan judul "Jawa", dibukukan ke dalam "Jika Rakyat Berkuasa -- Upaya Membangun Masyarakat Madani Dalam Kultur Feodal", Editor Tim MAULA, Pustaka Hidayah, Bandung, 1999, hal. 93-106. Serta Onghokham, "Petani dan Kraton dalam Politik Tradisional Jawa", dalam "Demokrasi dan Proses Politik", LP3ES, Jakarta, 1986, hal. 33-56.

Dalam konteks Orde Baru, kewarganegaraanpun lantas dipahami secara legal formal dan didominasi oleh negara. Dalam hegemoni ideologi Orde Baru, warga negara tidak dimengerti dalam konteks hak-hak dasar serta agensi yang utuh dan otonom, tetapi sebagai subjek yang perilakunya ditentukan oleh negara. Negaralah yang menentukan apakah seorang warga negara dapat melaksanakan hak-hak politiknya atau tidak. Kebijakan-kebijakan politik seperti massa mengambang, KTP khusus kepada Tapol serta warga keturunan, dan sebagainya merupakan upaya-upaya penindasan hak-hak warga negara¹¹¹⁾.

- 111). Wawancara dengan Irianto Subiakto, Kepala Divisi Hak-hak Sipil dan Politik, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, Juli-Agustus 1999. Sedangkan untuk uraian lebih lanjut penanganan kasus Tahanan Politik G 30 S/PKI, baca Yap Thiam Hien, *"Negara, Ham & Demokrasi"*, khususnya dalam Bab *"Penilaian Singkat Tentang Penghargaan dan Praktek Hak Asasi Manusia dalam Orde Baru"*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia Jakarta, 1998, hal 15-27. Untuk mengetahui berapa jumlah manusia yang ditumpas dalam peristiwa G 30 S/PKI tersebut, dapat dilihat pada Robert Cribb, *"The Indonesian Killings 1965-1966: Studies from Java and Bali"*, Monash University, 1990. Khususnya Bab *"Introduction"*. Peristiwa ini penting dikemukakan karena sangat mempengaruhi kebijakan pemerintahan Orde Baru selanjutnya dalam memperlakukan mereka yang terlibat partai yang dinyatakan terlarang tersebut, yaitu menerapkan kebijakan diskriminasi atas mereka dengan memberi label-label "OT" atau "ET" pada Kartu Tanda Penduduk dan menerapkan kriteria "Bersih Lingkungan". Pada kasus Kedung Ombo, yang dipaparkan pada halaman berikutnya tulisan ini, kebijakan ini diterapkan kepada penduduk yang menolak menerima ganti rugi tanahnya yang diperlukan untuk pembangunan waduk tersebut.

Perspektif tradisional mengenai "warga-kawula" itulah yang kemudian hegemonik dalam wacana dan kiprah politik hukum Orde Baru terhadap masyarakat sipil. Elit penguasa cenderung memandang "kebebasan" yang ada pada masyarakat (bila ada atau bila diberikan) merupakan sumber konflik (horizontal dan vertikal) serta sebagai suatu gejala yang akan menjadi ancaman bagi sistem.

Oleh karena itu, represi adalah salah satu tindakan yang dianggap tepat dan dilaksanakan secara efektif dan terus menerus oleh Rejim Orde Baru untuk "menciptakan dan membangun kondisi masyarakat yang kondusif" bagi tegaknya suatu sistem pemerintahan otoriter-birokratik.

Dengan kata lain, konsep dan strategi manajemen kekuasaan dari Nicollo Machiavelly untuk mempertahankan dominasi "negara" terhadap rakyat dipahami secara utuh dan dilaksanakan secara "murni dan konsekuen".

Continued...

Lihat Kajian Bersama Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat & Lawyer Committe for Human Rights, *"Atas Nama Pembangunan - Bank Dunia dan Hak Asasi Manusia di Indonesia"*, ELSAM, Jakarta, 1995, khususnya pada Bab III "Hak Asasi Manusia dan Pembangunan Di Indonesia Masa Orde Baru".

A. 3. Paradigma Kewarganegaraan : Alternatif Bagi Pemberdayaan Hak-hak Sipil Masyarakat.

Paradigma kewarganegaraan (*citizenship*) sesungguhnya telah memiliki akar kesejarahan yang panjang, yaitu semenjak model negara kota dikenal di Yunani. Dalam model negara ini, warga negara melaksanakan hak-hak politiknya di dalam sebuah *polis* secara langsung atau yang dikenal sebagai sistem demokrasi langsung (*direct democracy*). Dalam perkembangan lebih lanjut, konsep kewarganegaraan pun mengalami elaborasi sehingga pemahamannya sangat bervariasi. J.J. Rousseau, misalnya, menganggap warga negara adalah peserta aktif yang senantiasa meng-upayakan kesatuan komunal. Bagi Montesquieu, hidup berwarganegara bertujuan membina keteraturan (*order*).

Ide ini kemudian dikembangkan oleh Immanuel Kant yang menekankan kehidupan berwarganegara pada kepatuhan terhadap hukum. Selanjutnya, menurut Alexis de Tocqueville, kewarganegaraan merupakan suatu posisi yang membedakan apakah seseorang berada dalam keadaan terisolasi atau memiliki tujuan-tujuan yang sama dengan anggota masyarakat yang lain. Sedangkan dalam pemahaman Karl Marx, kewarganegaraan adalah suatu kondisi yang menentukan apakah seseorang sebenarnya dalam kondisi bebas

ataukah tertindas dalam sebuah komunitas politik¹¹²⁾.

Ide kewarganegaraan dapat dipilah setidaknya menjadi enam pengertian, masing-masing ialah:

- Pertama*, kewarganegaraan sebagai konstruksi legal (Sebagaimana yang dikembangkan oleh Ralf Dahrendorf, Schuck dan Smith);
- Kedua*, kewarganegaraan diartikan sebagai posisi netralitas (yang dipergunakan oleh Rawl dan Rorty);
- Ketiga*, kewarganegaraan sebagai keterlibatan dalam kehidupan komunal (dikembangkan oleh Tocqueville, Barber dan Walzer);
- Keempat*, kewarganegaraan dikaitkan dengan upaya pencegahan (*amelioration*) terhadap terjadinya konflik-konflik berdasarkan perbedaan kelas (dipopulerkan oleh TH. Marshall dan Turner);
- Kelima*, kewarganegaraan sebagai upaya pemenuhan diri (*self-sufficiency*) (sebagaimana dikonsepsikan oleh Mead dan Fullinwinder);
- Keenam*, kewarganegaraan sebagai proses "hermeneutik" yang berupa dialog dengan tradisi, hukum, dan institusi; (pemahaman Gadamer, Habermas, Arendt dan Alejandro)¹¹³⁾.

Dengan adanya variasi pemahaman konseptual mengenai kewarganegaraan ini, maka selayaknya dicoba menseleksi untuk membentuk paradigma yang digunakan dalam memahami persoalan kewarganegaraan ini.

112). Muhammad A.S. Hikam, *Op.Cit.* hal. 162.

113). *Ibid.* hal. 163-164.

Gabungan dari pemahaman ketiga, keempat, dan keenam nampaknya dapat dijadikan landasan bagi pembentukan paradigma kewarganegaraan yang relevan untuk kondisi saat ini.

Pemahaman pertama atau legalistik seperti yang dibela oleh Ralf Dahrendorf akan cenderung menekankan pada dimensi yuridis kewarganegaraan yang kendati dapat menjamin kepastian, namun berpotensi untuk melupakan mereka yang berada di luar jangkauan yuridis, karena sebab-sebab struktural seperti kemiskinan, atau adanya praktek-praktek diskriminasi tersembunyi.

Sementara itu, pemahaman kedua yang dibela oleh John Rawls memandang kewarganegaraan sebagai posisi netral. Ia menjadi landasan visi liberalisme ekstrem yang menafikan campur tangan negara dalam kiprah warga negara. Kendati visi demikian dapat diterima dalam kondisi struktural masyarakat kapitalis maju, namun tampaknya akan ditolak oleh masyarakat Indonesia. Sebaliknya, lawan netralitas yaitu pandangan kelima yang dikukuhkan oleh Mead akan memberi peluang bagi intervensi negara secara berlebihan atas nama pemenuhan kebutuhan dan pemerataan.

Dengan menggabungkan pemahaman yang dipergunakan oleh Tocqueville, Marshall, dan Arendt, paradigma kewarganegaraan yang dicoba dibangun akan mampu menyumbangkan

alternatif bagi upaya reorientasi dalam pembangunan politik hukum yang memberi perhatian lebih besar kepada persoalan dasar, seperti kemandirian, partisipasi, pemenuhan kebutuhan pokok, perlindungan hak-hak politik, ekonomi dan sosial serta pengembangan potensi dan sumber daya yang dimiliki anggota masyarakat.

Bertolak dari penggabungan di atas, paradigma kewarganegaraan setidaknya harus mencakup tiga dimensi utama:

- 1) dimensi keterlibatan aktif dalam komunitas;
- 2) dimensi pemenuhan hak-hak dasar yaitu hak politik, ekonomi dan sosial-kultural;
- 3) dimensi dialog dan keberadaan ruang publik yang bebas.

Dari ketiga dimensi ini, dikembangkanlah kerja-kerja pemberdayaan dan demokratisasi hukum sesuai konteks struktural dan tuntutan perkembangan masyarakat.

Dilihat dari dimensi partisipasi, maka kurangnya keterlibatan aktif warga negara, terutama yang berada di lapisan bawah harus menjadi keprihatinan utama. Ini menyiratkan perlunya restrukturisasi format politik, sehingga akan terbuka peluang yang semakin besar bagi keterlibatan warga negara terhadap proses formulasi hukum, umpamanya.

Dari dimensi kedua, yaitu pemenuhan hak-hak dasar warga negara, maka dapat dikembangkan strategi pembangunan yang mampu mengoreksi kelemahan-kelemahan dasar dari strategi pembangunan yang berlaku sampai saat ini. Dengan mengadopsi teori TH. Marshall tentang evolusi pemahaman kewarganegaraan, maka proses modernisasi dan pembangunan yang dilakukan harus semakin diikuti dengan upaya-upaya penyeimbangan serta penang-gulangan konflik-konflik mengingat semakin terpilahnya masyarakat akibat terbentuknya kelas-kelas sosial.

Dalam konteksnya dengan pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat di Indonesia, maka kendati proses pembangunan telah berlangsung sekian lama, tetapi tetap saja pemenuhan hak-hak warga negara, terutama mereka yang berada di lapisan bawah -- berkaitan dengan politik dan ekonomi -- masih jauh tertinggal. Hak untuk mendapat ganti rugi yang layak atas pengorbanan rakyat masih sering diabaikan karena rakyat masih dianggap sebagai objek daripada subjek dalam pembangunan. Akibatnya, pengabaian terhadap hak tersebut dianggap sebagai hal yang lumrah dan bahkan perilaku menindas terhadap rakyat pun sering diberi pembenaran atas nama pembangunan¹¹⁴⁾.

114). Lihat catatan kaki nomor 111.

Peristiwa-peristiwa yang terjadi di Kedung Ombo, Nipah, Timika, dan Jenggawah -- untuk menyebut beberapa yang paling dikenal -- muncul sebagai akibat dari pengabaian terhadap hak dasar tersebut.

Selain kepedulian terhadap hak, paradigma kewarganegaraan juga menekankan pentingnya dimensi dialog dan ruang publik yang bebas, mengingat salah satu esensi manusia adalah kemampuannya untuk melakukan dialog dan berwacana. Melalui dialoglah manusia dapat menafsirkan serta melakukan pembaruan terhadap tradisi, pranata-pranata, hukum, hak-hak dan sebagainya untuk kemudian diterima atau ditolak. Karena itu, dalam sistem politik yang demokratis, dialog menempati posisi sentral dan menjadi salah satu elemen yang menentukan kualitasnya. Dengan mengakui bahwa setiap warga negara berhak serta mampu untuk melakukan dialog dan wacana, maka klaim dari segelintir orang atau kelompok kecil elite sebagai yang "paling benar dan mengerti" apa yang diperlukan oleh anggota masyarakat seluruhnya akan ditolak.

Ini tak berarti bahwa otoritas tidak diperlukan dalam komunitas politik, tetapi otoritas tersebut akan diterima selama ia berada dalam batas-batas yang diperkenankan oleh aturan (hukum) yang dibuat bersama. Otonomi atau kemandirian para anggota untuk melakukan pengawasan serta penilaian merupakan elemen penting agar

penyalahgunaan wewenang dapat diminimalisir.

Agar proses dialog itu dapat terjadi secara wajar tanpa distorsi dan koersi, maka diperlukanlah suatu ruang publik yang bebas sehingga para peserta dapat leluasa terlibat di dalamnya. Ruang publik yang bebas ikut menentukan kualitas dialog yang sedang berlangsung. Jika ruang publik dikontrol ketat oleh negara melalui berbagai cara seperti sensor, pelarangan serta pencekalan berbicara, pembreidelan¹¹⁵⁾, dan seterusnya, maka sulit diharapkan bahwa dialog yang terdapat disana akan berlangsung secara wajar serta tanpa distorsi.

Jika dilihat dari dimensi dialog ini, maka nyatalah bahwa salah satu kelemahan mendasar dari model pembangunan (dalam skala makro) yang berlaku saat orde baru dan hingga kini, terletak pada (masih) kurangnya keterlibatan elemen-elemen non-negara dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program.

Lontaran-lontaran pemikiran alternatif dari fihak-fihak LSM serta kaum cendekiawan sering malah dicurigai sebagai sikap oposan atau menentang kebijakan dan kare-

115). Lebih lanjut lihat Edy Suhardono, "Sensor, "Demi-Demi" Yang Menyertainya, dan Wacana Hak Asasi Manusia", Jurnal Dinamika HAM, Vol. 1, No. 01 Mei-Oktober 1997, Pusam Universitas Surabaya bekerja sama dengan PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 61-66.

nanya harus dicurigai. Sikap curiga-mencurigai itulah yang pada akhirnya mematikan keinginan untuk berdialog dalam masyarakat¹¹⁶⁾.

Masih menurut Todung Mulya Lubis, selanjutnya dialog tersebut haruslah juga mencakup proses refleksi terhadap konsensus-konsensus yang sebelumnya telah disepakati, sehingga dimungkinkan terjadinya perbaikan-perbaikan, perombakan-perombakan, dan re-evaluasi terhadap apa yang telah dihasilkan atau dikerjakan. Disini fungsi kritik menjadi penting dan para pelaku kritik tidak seharusnya lantas dihambat atau diisolir. Suatu atmosfer yang anti kritik akan menghambat dinamika masyarakat serta mematikan partisipasinya.

Dimensi dialog dalam paradigma kewarganegaraan juga menghendaki kepekaan terhadap elemen-elemen kultural dan tradisi. Dalam sebuah negara yang sangat pluralistik seperti Indonesia, kepekaan terhadap perbedaan kultur, tradisi dan nilai budaya ini sesungguhnya amat sentral dalam segala aspek kehidupan. Namun justru di bawah rejim Orde Baru, hegemoni negara yang demikian kuat cenderung menafikan pluralisme.

116). Wawancara dengan Todung Mulya Lubis, Anggota Dewan Penyantun Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, Agustus 1999.

Padahal, hal ini berlawanan dengan proses evolusi dan pembentukan sosial modern yang -- menurut Max Weber -- akan diwarnai oleh diferensiasi. Salah satu konsekuensi dari proses ini adalah semakin terpilahnya peran, fungsi dan institusi sosial, politik dan ekonomi, serta semakin tingginya hasrat untuk mandiri dari anggota masyarakat.

Oleh sebab itu, dengan menggunakan landasan paradigma kewarganegaraan ini, kepekaan masyarakat terhadap kebhinekaan juga semakin ditingkatkan. Dan ini berarti bahwa uniformitas menjadi semakin kehilangan relevansinya dalam pengelolaan ipoleksosbud di Indonesia.

Akhirnya bahwa suatu reorientasi paradigmatis yang dapat menjadi landasan wacana dan kiprah pemberdayaan hukum semakin diperlukan menyusul terjadinya kemandegan-kemandegan serta kelemahan-kelemahan penggunaan hukum sebagai sarana pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat.

B. Konsepsi Pemberdayaan Hak-hak Sipil Dalam Skema Gerakan LSM

B. 1. Pendahuluan

Konsepsi kewarganegaraan dalam perspektif gerakan advokasi YLBHI merupakan suatu esensi keikut-sertaan seseorang di dalam komunitas politik dengan pengakuan dan perlindungan serta penegakan hak-hak dasarnya, baik

itu hak-hak hukum, hak-hak ekonomi, hak sosial maupun hak budaya. Untuk merealisasikan konsep kewarganegaraan itu dalam tataran praksisnya, maka diperlukan adanya upaya pemberdayaan masyarakat agar sadar akan hak-haknya dan mampu untuk menggunakan hak-hak itu¹¹⁷⁾.

Namun demikian, upaya pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat itu tidak akan pernah terlepas dari konteks upaya untuk menciptakan sistem hukum yang demokratis, baik dalam proses pembentukannya maupun dalam implementasinya. Demokratisasi hukum disini diperlukan untuk memberi ruang yang cukup agar proses pemberdayaan hak-hak sipil itu mendapatkan tempatnya yang signifikan dengan tuntutan perkembangan masyarakat.

Upaya pemberdayaan hak-hak sipil nampaknya harus diperjuangkan dengan sistematis. Sesuatu yang tidak semata-mata diharapkan (akan) diberikan oleh sistem kekuasaan yang ada. Lagi pula upaya pemberdayaan hak-hak sipil itu tidak bisa dilakukan hanya melalui satu dimensi belaka. Berbagai dimensi yang berkait dengan upaya pemberdayaan hak-hak sipil tersebut, perlu untuk diperhatikan.

117). Wawancara dengan Munir, S.H., Koordinator KontraS, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, Juli - Agustus 1999.

Salah satu pra syarat (atau pra kondisi) yang terpenting disini adalah adanya rejim kekuasaan yang demokratis¹¹⁸). Oleh karena itu, apabila pada suatu negeri ada sistem kekuasaan yang tidak demokratis atau otoriter, maka tugas pertama dan terutama dalam gerakan pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat ialah terlebih dahulu berupaya menggalang kekuatan -- dengan berbagai lapisan terutama lapisan menengah -- untuk "menumbangkan" sistem kekuasaan yang demikian itu.

Penggalangan kekuatan diantara berbagai lapisan masyarakat tersebut, tidak saja membutuhkan ketajaman visi mengenai isu aktual yang relevan, tetapi juga membutuhkan waktu yang cukup untuk menyatukan persepsi terlebih dahulu tentang berbagai tuntutan dan aksi yang diinginkan.

B. 2. Demokratisasi Kekuasaan Menuju Demokratisasi Hukum

Pada hakekatnya, semua sistem demokrasi menganut dua prinsip pokok: yaitu kebebasan atau kemerdekaan dan persamaan. Kendatipun demikian teori demokrasi mengakui bahwa secara esensial kedua prinsip ini berada pada

118). Wawancara dengan Bambang Widjojanto, Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, Agustus-September, 1999.

posisi yang saling berhadapan¹¹⁹⁾. Kebebasan seseorang untuk bertindak mungkin akan menjadi ancaman bagi orang lain; sementara prinsip persamaan mungkin akan membatasi kebebasan orang-orang, yang karena bakat, ketekunan atau komitmen dan warisan, memungkinkan mereka menikmati keuntungan-keuntungan bagi diri mereka sendiri¹²⁰⁾.

Dilema ini dalam prakteknya ditangani dengan dibuatnya pilihan-pilihan: kelompok-kelompok pimpinan dan partai-partai politik -- yang tentu saja dipengaruhi juga oleh ide-ide dan nilai-nilai yang ada di masyarakat masing-masing -- menciptakan sistem-sistem politik yang menekankan satu prinsip dan melunakkan yang lain, sambil memelihara komitmen verbal keduanya. Hasil dari pilihan-pilihan ini tidak hanya terbatas pada hal-hal yang sudah jelas dalam sikap publik, sistem-sistem nilai dan ideologi-ideologi, tetapi juga secara jelas terekspresi dalam struktur-struktur politik yang konkrit seperti organisasi sistem partai, sistem pemilihan umum dan pelaksanaan penegakkan hukum.

119). Lihat C.M. Sherover, *"The Development of the Democratic Idea"*, New York: Washington Square Press, 1968, hal. 590f.

120). Ulf Sundhaussen, *"Democracy and the Middle Classes Reflections on Political Development"*, Australian Journal of Politics and History 3J (1), 1991; Dimuat juga dalam Prisma No. 2, Tahun XXI, 1992, hal. 63.

Perlu pula dikemukakan bahwa sistem-sistem hukum di dunia dan tradisi-tradisi, merupakan faktor penting dalam evolusi sistem-sistem politik. Hukum adat Anglo-Saxon misalnya, adalah yang paling banyak diapresiasi oleh para pendukungnya karena fleksibilitasnya. Ia bisa dengan mudah mengakomodasi perubahan atau sebaliknya mengabaikan hukum yang ada dalam rangka menanggapi pendapat umum.

Tradisi hukum kontinental Eropa Barat dengan kodifikasi yang ketat, yang didasarkan pada praktek-praktek jurisprudensi Roma dan yang diberlakukan dengan diundangkannya kode *Napoleon* hampir di seluruh Eropa Barat dan Tengah, jauh kurang fleksibel dan terbuka untuk campur tangan politik. Legislasi dan pelaksanaannya begitu kuat ter-subordinasi pada prinsip-prinsip politik dan ideologis yang terkodifikasi secara legal; Akses ke pengadilan bagi warga negara biasa lebih gampang ketimbang dalam tradisi hukum adat.

Sistem hukum berikutnya adalah hukum "kerakyatan" (*Popular Law*)¹²¹, ialah suatu sistem hukum yang mendasarkan legitimasinya bukan dari tradisi khusus tetapi yang dicirikan dengan spontanitas rakyat (*popular spontaneity*); ia merefleksikan kehendak rakyat pada setiap

121). Ulf Sundhaussen, *Ibid.*

moment khusus dan secara substansial bisa berubah begitu suasana hati rakyat (*moods of the populace*) berubah.

Sedangkan sistem hukum tradisional adalah suatu sistem hukum yang didasarkan pada kebiasaan-kebiasaan yang sudah mapan dan diterima yang biasanya -- tetapi tidak selalu -- terikat pada norma-norma keagamaan. Sistem hukum ini pada umumnya ditemukan di negara-negara sedang berkembang, dan yang mendominasi atau hadir berdampingan dengan sistem hukum "sekuler" berinspirasi barat¹²²).

Maka, dominasi yang kuat dari negara melalui penerapan sistem politik yang tersentralistik mengakibatkan pengelolaan sistem penegakan hukum, sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan menjadi wilayah yang dikuasai sepenuhnya oleh negara. Hegemoni negara secara penuh terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat itu, tidak saja telah mematikan kemampuan masyarakat untuk bersikap kritis dan berdaya untuk merealisasikan hak-hak sipilnya, tetapi juga bahkan telah memberikan hak kepada

122). Keempat sistem hukum sebagaimana diketengahkan oleh Ulf Sundhaussen itu, tak pelak menggambarkan bagaimana ketergantungannya pola penegakan hukum pada kekuatan politik yang ada. Karena itu adalah sangat tidak argumentatif, apabila dalam upaya pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat -- melalui fungsionalisasi hukum -- faktor politik dikesampingkan dari objek pengamatan.

negara untuk mendominasi ide-ide tentang kebenaran dan keadilan¹²³⁾.

Dengan memanfaatkan budaya timur yang paternalistik, pola kekuasaan dipaksakan menuju penghambaan antara "kawula" dan "Raja". Berbagai perangkat aturan diformulasikan untuk mendukung "kebijakan" seperti itu. Dengan demikian diharapkan tidak akan ada penilaian terhadap kesalahan "Sang Penguasa". Falsafah mengenai "kebhinekaan" yang "ika", dikelola dengan baik melalui manajemen yang militeristik, ditekankan pentingnya mematuhi perintah atasan dengan sanksi keras apabila mencoba untuk mempertanyakannya apalagi membangkang.

Potensi konflik yang "bersembunyi" di balik sepatu lars itu, disatu sisi dijadikan alat untuk menciptakan dan mengembangkan rasa ketakutan rakyat terhadap "instabilitas", dan pada dimensi yang lain dibangun keyakinan (*image*) bahwa hanya "Sang Penguasa" yang bisa meredam dan menyelesaikan masalah-masalah horisontal atau internal dalam masyarakat.

123). Sebagai alat untuk merepresi masyarakat, maka sistem politik yang ada tidak saja telah menghambat dinamika masyarakat lokal, tetapi juga mengekspresikan sikap elit-elit kekuasaan dalam mengapresiasi dinamika perkembangan masyarakat global. Dengan memanfaatkan fungsi kekuatan militer semaksimal mungkin dan dimaksudkan sebagai bagian integral dari sistem kekuasaan yang dijustifikasi melalui Konsep "Dwi Fungsi".

Deskripsi itu menjadi realita, ketika arus demokratisasi melanda Indonesia, kelas menengah terpelajar meneriakkan perlunya perlawanan terhadap pola kekuasaan yang menindas, gaung dari ide-ide demokratisasi itu membangkitkan semangat mahasiswa untuk berani turun ke jalan dan memasang badan berhadapan dengan peluru tajam tentara demi untuk menumbangkan rejim otoriter tersebut.

Tak pelak lagi, bersamaan dengan kondisi ekonomi global yang tengah mengalami resesi, kekuasaan otoriter-pun dipaksa turun dan akhirnya runtuh secara drastis. Dalam kondisi yang demikian itu, adalah memadai apabila kita berbicara tentang pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat. Oleh karena itu, maka wacana tentang pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat haruslah dielaborasikan dengan asumsi bahwa redemokratisasi di bidang hukum hanya akan dapat berlangsung secara efektif apabila redemokratisasi di bidang politik telah berjalan atau minimal diupayakan secara berbarengan¹²⁴).

124). Dalam hubungan itu, pengalaman negara-negara Amerika Latin, Argentina misalnya, menggambarkan bahwa suatu orientasi, kepentingan, dan nilai-nilai dari kekuatan-kekuatan sosial tidaklah hadir dalam kevakuman, melainkan dalam sebuah wilayah spesifik, yakni sebuah sistem politik yang dibatasi secara historis. Lebih lanjut lihat Marcelo Cavarozzi, "*Siklus Politik di Argentina Sejak 1955*", dalam "*Transisi Menuju Demokrasi, Kasus Amerika Latin*", Guillermo O'Donnell, Philippe C.Schmitter, Laurence Whitehead (Edt.), LP3ES, Jakarta, 1993, hal. 25-69.

Setiap sistem politik memiliki hukumnya sendiri, yang bukanlah sekadar hasil interrelasi dari atribut-atribut berbagai kekuatan sosial yang berbeda dalam suatu sistem; melainkan harus diuraikan melalui sebuah pendekatan yang tidak hanya mengenali karakteristik-karakteristik spesifik dari sistem politik namun juga mengangkatnya ke permukaan, tidak dengan menurunkannya pada status sekadar refleksi dari "faktor-faktor struktural" ataupun dengan memandangnya sebagai wilayah tak berdaya yang ditentukan pihak lain.

Siklus politik di Argentina sejak 1955 itu, merupakan pelajaran politik yang berharga bagi sebuah proses perkembangan demokratisasi di Indonesia. Maka apabila dicermati, elemen-elemen poleksos (politik-ekonomi-sosial) yang menimbulkan persoalan politik di Argentina tersebut, demikian pula kekuatan-kekuatan sosial yang ada untuk menciptakan iklim politik yang kondusif bagi demokrasi, secara kategoristik tidak jauh berbeda dengan situasi dan kondisi yang pernah dan sedang terjadi di Indonesia¹²⁵).

125). Masyarakat Argentina (paska 1966) didiagnosa sebagai sebuah masyarakat yang sakit, tidak responsif terhadap berbagai cara penyembuhan yang diaplikasikan pada sistem politik yang "tidak memadai"; Analisa "pembedahan" (*surgical*) mengidentifikasi berbagai penyakit -- krisis otoritas dalam masyarakat dan juga dalam negara, keresahan buruh,

Kehilangan kepercayaan kolektif ini sering kali bertalian dengan kepercayaan yang hampir-hampir menjadi mitos bahwa persoalan-persoalan politik hanya dapat diselesaikan melalui suatu kehadiran secara magis kekuatan atau aktor politik yang ditakdirkan datang¹²⁶⁾.

Namun demikian, rezim-rezim otoriter yang memegang kontrol politik di beberapa negara Amerika Latin itupun tetap saja menyebut diri mereka sebagai "pembela pembangunan nasional dan demokrasi". Retorika kaum cendekiawan dan teknokrat yang berdiri di belakang rezim-rezim itu menyatakan bahwa rezim otoriter lebih menjamin stabilitas politik dan proses pembangunan ekonomi.

...Continued...

dan ketiadaan disiplin kelas. Semua setuju bahwa "penyembuhannya" mensyaratkan pembedahan yang sangat dalam. Karena itu masyarakat Argentina pada masa itu menjadi objek dari berbagai "penanganan" brutal akibat perluasan represi negara, yang kerap dijalankan dengan cara-cara yang melanggar norma hukum, sebagai salah satu "obat" yang ditekankan. Disamping represi negara, berlangsung pula pemiskinan drastis dalam kehidupan sehari-hari yang dialami kelompok yang sangat beragam dalam masyarakat sipil, yang dalam derajat besar berasal dari ketakutan yang memenuhi hubungan antara personal; penghancuran segmen luas struktur produktif; serta keruntuhan banyak sirkuit kultural, profesional, teknikal dan akademik yang mendasar. Lihat Marcello Cavarozzi, *Ibid.* hal. 28.

- 126). Marcelo Cavarozzi, *Ibid.* hal. 29. Kemudian ingatan kita akan menerawang dengan kepercayaan masyarakat lokal di Tanah Jawa tentang akan hadirnya "Satrio Piningit" dalam prediksi Jangka Jayabaya, sebagai mana yang kerap kali "disosialisasikan" oleh Permedi, S.H. Seorang tokoh Paranormal yang kini menjadi anggota DPR/MPR R.I. periode Thn. 1999-2004.

Rezim otoriter Dunia Ketiga, tak diragukan lagi, memang bekerja sama dengan para teknokrat, birokrat dan pemilik kapital dalam negeri maupun asing. Disamping itu, mereka juga mendapat sokongan penuh dari negara-negara Kapitalis Barat, baik yang berbentuk dana, teknologi canggih maupun bantuan-bantuan yang berupa dukungan politik dan militer.

Dalam kondisi politik yang demikian itu, upaya redemokratisasi kekuasaan tampaknya harus dimengerti sebagai suatu proses yang ditandai oleh suatu situasi peralihan. Menurut O'Donnell, pengertian peralihan (*transition*) dalam proses redemokratisasi itu dibatasi: "pada satu sisi oleh upaya penghancuran rezim otoriter dan di sisi yang lain oleh penciptaan sejenis demokrasi, kembalinya jenis rezim otoriter yang lain, atau munculnya suatu alternatif revolusioner"¹²⁷).

Karena situasi peralihan inilah, maka sifat dasar proses redemokratisasi ini adalah kecairannya. Dalam situasi demikian, tidak ada satupun kekuatan politik dominan yang bebas dari tantangan-tantangan. Penguasa

127). Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, *Transition from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, John Hopkins Press, Vol. 3. 1986. hal. 6. Juga dalam Muhammad A.S. Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, *Op.cit.*, hal. 32.

Orde baru dan sesudahnya, masih saling bertentangan satu sama lain untuk mendefinisikan situasi yang sedang berubah di depan mata¹²⁸⁾.

Jadi benarlah asumsi bahwa dalam proses pemulihan demokrasi, "para aktor berjuang bukan saja untuk memuaskan kepentingan jangka pendek atau kepentingan pihak-pihak yang akan diwakili, tetapi juga mendefinisikan aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang konfigurasinya akan ikut menentukan siapa yang kalah dan menang di masa depan"¹²⁹⁾.

Satu hal yang juga patut diperhatikan adalah bahwa analisis tentang redemokratisasi tidak boleh hanya berpangkal dari kondisi-kondisi internal suatu negara, penting untuk dicermati adalah faktor keterkaitan negara itu dengan konteks internasional. Redemokratisasi, seperti juga proses-proses politik yang lain, bukanlah terjadi dalam suatu kekosongan. Menurut Z. Su, orang tak

128). Kasus Filifina pasca Marcos merupakan contoh yang jelas. Setelah tumbang rezim Marcos, rezim baru di bawah Corazon Aquino masih harus banyak melakukan upaya redefinisi situasi yang akan dijadikan sebagai pangkal tolak untuk memulihkan demokrasi. Kegagalan atau keberhasilan Aquino dalam mengatasi persoalan ini akan sangat menentukan prospek demokrasi di Filifina. Sebab bila gagal menyelesaikannya dengan baik, bisa jadi Filifina kembali jatuh ke tangan rezim otoriter dari jenis yang lain. Lebih lanjut lihat Guillermo O' Donnell, *et. all.*, (edt.), *op. cit.*

129). *Ibid.*

mungkin melakukan analisis yang memadai mengenai proses redemokratisasi di Dunia Ketiga tanpa berusaha mengkaitkan dengan politik global¹³⁰). Ini semakin relevan bila diingat bahwa dunia modern telah didominasi oleh sebuah sistem dunia, atau apa yang oleh Wallerstein disebut sebagai sistem kapitalis dunia¹³¹).

Tentu saja ini sama sekali tidak berarti mengingkari adanya tingkat kemandirian tertentu yang dimiliki oleh setiap negara. Yang ingin ditekankan disini adalah bahwa sejauh menyangkut proses politik Dunia Ketiga, ia tidak mungkin dipisahkan secara ekonomi, sosial dan politik dari sistem yang sama dalam skala global. Sistem ini bukan saja berperan sebagai kendala, melainkan bisa juga menjadi semacam faktor pendorong bagi proses redemokratisasi. Sebab proses ini bagaimanapun juga adalah suatu proses dialektis antara pelaku-pelaku (negara, pemimpin politik, civil society,) dengan struktur global tersebut. Jadi, dimensi utama yang perlu dilihat dalam proses redemokratisasi adalah dampak rejim otoriter terhadap sistem politik yang ada.

130). Z. Su, *"On Latin America's Process of Democratization"*, *Latin America Perspective*, 58, 15, Summer, 1988.

131). Wallerstein, *"The Capitalist World - Economy"*, London Cambridge University Press, 1979. Juga, *"Historical Capitalism"*, London: Verso, 1984.

Dari studi kasus yang dilakukan oleh K. Remmer¹³²⁾ ternyata bahwa proses pemulihan demokrasi tidak hanya berhenti pada penumbangan penguasa otoriter semata, melainkan juga (dan lebih penting), "*penciptaan suatu kerangka pranata-pranata khusus yang dapat mewadahi kemampuan berbagai macam partai dan kelompok politik untuk mengejawantahkan kepentingan-kepentingan mereka*".

Oleh karenanya, kini redemokratisasi di Indonesia adalah jauh dari sekadar upaya pemulihan *status quo* politik, ekonomi dan sosial. Ia juga melibatkan transformasi nilai-nilai, praktik-praktik, dan pranata-pranata politik yang telah diciptakan oleh rejim otoriter sebelumnya. Disinilah pentingnya memperhitungkan dimensi waktu berkuasanya rezim otoriter itu; semakin lama rezim itu bercokol, semakin sulit pula melakukan perubahan fundamental menuju redemokratisasi.

Kegagalan rezim Orde Baru untuk meratakan pembagian pendapatan adalah salah satu faktor yang melemahkan aktivitas politik massa. Rezim ini juga telah kehilangan legitimasi ideologis dari bawah, sehingga hegemoni ideologi negara senantiasa mendapat perlawanan. Misalnya saja, ideologi nasionalisme yang sering dikumandangkan

132). K. Remmer, "*Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America*", *Comparative Politics*, April, 1985, hal. 268-270.

ternyata tidak selalu efektif sebagai formula legitimasi bagi keutuhan bangsa.

Tak pelak lagi, akhirnya rejim Orde Baru menjadi semakin sempit dan terisolir, dengan kemampuan pelembagaan kewenangan politik yang amat terbatas melalui campuran antara sistem perwakilan, kooptasi, dan manipulasi. Melihat permasalahan politik dan ekonomi yang dihadapi oleh Bangsa Indonesia saat ini, maka *euphoria* menyambut redemokratisasi memang patut dipertanyakan. Paling tidak, ada dua masalah pokok yang harus dijawab: bagaimanakah stabilitasi ekonomi? dan berikutnya, kesulitan-kesulitan apakah yang akan muncul dan dihadapi oleh rezim baru yang akan melakukan pemulihan demokrasi setelah begitu lama di bawah rezim yang otoriter?.

Tampaknya, pemerintah Pasca Orde Baru belum mampu menyingkirkan kemacetan-kemacetan struktural yang berasal dari model pembangunan kapitalistik sebelumnya. Misalnya krisis-krisis yang ditimbulkan oleh utang-utang yang berjumlah besar, ketergantungan terhadap impor barang-barang modal, kelemahan dalam menghadapi fluktuasi pasar internasional, dan seterusnya. Padahal jelas bahwa proses redemokratisasi akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan rezim-rezim baru untuk mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi tersebut.

Pada dimensi politik-ideologi, masih diragukan ketulusan rezim militer untuk memberikan kesempatan yang lebih besar kepada orang-orang sipil untuk memperoleh kekuasaan. Paling tidak, penarikan diri kelompok militer dari jabatan politik bukanlah sekaligus berarti penarikan diri dari aktivitas politik praktis. Kelompok militer mungkin akan terus menggunakan kekuasaan di belakang layar, dan mungkin akan membatasi ruang gerak pranata-pranata politik. Oleh karena apa yang terjadi pada masa transisi ini adalah semacam tawar-menawar antara kelompok militer dan sipil untuk menciptakan syarat-syarat dan kondisi-kondisi tertentu bagi proses redemokratisasi di Indonesia.

Cukup jelas disini, bahwa proses redemokratisasi di Indonesia juga dibayangi oleh dilema hubungan sipil militer. Di satu pihak, mungkin saja terjadi pengaktifan kembali dalam sektor sipil dan pengunduran kelompok militer dari jabatan-jabatan politik. Tetapi di pihak lain, pengaktifan itu senantiasa di bawah ancaman militer yang lebih condong kepada konservatisme politik. Keberhasilan dan kegagalan proses redemokratisasi akan tergantung juga pada "perjanjian" antara pihak militer dan orang-orang sipil: yang pertama akan menurunkan tingkat keterlibatan politiknya dan memberi tempat bagi pihak yang kedua untuk makin aktif dan mandiri.

Disamping dilema hubungan sipil-militer, dapat pula dikemukakan bahwa proses redemokratisasi tak mungkin dipahami secara tuntas tanpa mengkaji operasi yang dilakukan oleh sistem internasional di negara berkembang. Termasuk mengkaji secara kritis peran MNC (*Multi National Corporation*), lembaga keuangan internasional, dan peran lembaga militer serta politik internasional.

Sebagai ilustrasi, studi yang dilakukan oleh J. Petras¹³³⁾ misalnya, menyimpulkan bahwa rezim-rezim otoriter di negara-negara berkembang berperan sebagai alat kekuatan kapitalis dunia bagi upaya ekspansi globalnya. Kontrol yang ketat yang dilakukan oleh negara terhadap *civil society* dimaksudkan untuk memberi jaminan yang diminta oleh korporasi kapital. Untuk itu, negara berusaha menyelesaikan konflik-konflik kelas dan kontradiksi sosial di dalamnya melalui: "...transformasi kapitalis secara besar-besaran terhadap masyarakat, mencakup ketidak-merataan dalam skala masif, kekakuan sosial, pengumpulan surplus tenaga kerja yang besar, dan bentuk-bentuk rekolonisasi, yaitu mendirikan kembali berbagai wilayah ekspor dimana perusahaan multinasional mampu memiliki kedaulatan teritorialnya..."¹³⁴⁾.

133). J. Petras, et.al., "*Class, State and Power in the Third World*", London: Zed Press, 1981, hal.132-133

134). *ibid.*

Tentu saja analisis J. Petras tersebut harus diterima secara hati-hati. Mengingat bahwa masih ada faktor kemandirian relatif yang dimiliki oleh negara-negara berkembang dalam kancah sistem internasional. Kemandirian relatif negara ini, tergantung pada berbagai faktor seperti posisi geo politik, ukuran besar-kecilnya negara, kapasitas teknologi, jumlah penduduk, latar-belakang historis, kekuatan militernya dan seterusnya.

B. 3. Strategi Menuju Redemokratisasi

Setelah meninjau secara kritis asumsi dasar dari redemokratisasi kekuasaan dan permasalahannya, maka sampailah kita pada persoalan mekanisme dan strategi untuk menuju proses itu.

Alfred Stefan¹³⁵⁾ mengajukan strategi yang telah, sedang, dan mungkin akan ditempuh dalam proses redemokratisasi. Strategi-strategi ini secara umum dapat dirunut dari tiga sumber utama, yaitu:

- 1) Penjajahan dari luar dan peperangan internal,
- 2) Transformasi internal dari elite rezim otoriter menuju rezim demokratik;

135). Alfred Stefan, *"Paths towards Redemocratization. Theoretical and Comparative Considerations"*, dalam Guillermo O'Donnell, et. al., (eds.), *"Transition from Authoritarian..."*, *op.cit.* hal. 65-66. Juga Muhammad A.S. Hikam, *"Demokrasi dan Civil Society"* *op. cit.* hal. 40-41.

3) Kekuatan internal kelompok oposisi yang menumbangkan kekuasaan otoriter yang berkuasa.

Dari sumber yang *pertama*, strategi yang bisa dikembangkan ada tiga macam, yaitu: restirasi internal setelah penjajahan dari luar; reformulasi internal; dan pembuatan rezim demokratik yang dipantau dari luar.

Dari sumber yang *kedua*, maka proses redemokratisasi sebenarnya diprakarsai oleh elite rezim otoriter itu sendiri. Paling tidak ada tiga basis kelembagaan politik dari kelompok elite yang memulai proses ini: pertama, kepemimpinan politik dari kelompok elite sipil; kedua, kelompok militer yang sedang berkuasa; dan ketiga, kelompok militer sebagai lembaga yang bertindak menentang rezim otoriter baik sipil atau militer.

Sementara itu dari sumber *ketiga*, Alfred Stefan melihat ada empat kelompok strategi yang berbeda yang diciptakan untuk melakukan redemokratisasi. *Pertama*, penghentian rezim otoriter atas prakarsa masyarakat. *Kedua*, pakta yang dibuat oleh partai-partai politik. *Ketiga*, pemberontakan terorganisasi yang dipelopori oleh partai-partai reformis. *Keempat*, adalah perang revolusioner di bawah ideologi Marxisme.

Untuk menjaga agar uraian redemokratisasi ini tidak membias terlalu luas, maka peneliti tidak akan

menguraikan model yang dikemukakan Alfred Stefan ini secara lengkap. Disini cukup diberikan beberapa garis besar (*highlights*), khususnya yang relevan dengan proses redemokratisasi di Indonesia. Dalam hal ini tekanan penting akan diberikan kepada sumber yang terakhir.

B.4. Redemokratisasi dari Kekuatan Oposisi

Dari Sumber Ketiga ini, kita dapat melihat empat macam strategi menuju redemokratisasi. Pertama, adalah kekuatan oposisi yang dibuat oleh rakyat untuk menentang rezim otoriter. Kekuatan semacam ini muncul dari lapisan bawah (*grass-roots*), seperti misalnya protes dan demonstrasi besar-besaran yang dilakukan mahasiswa, pemogokan-pemogokan buruh, protes (unjuk rasa) petani, dan sejenisnya. Namun demikian kelemahan strategi seperti ini adalah bahwa ia biasanya hanya menimbulkan pergantian kepemimpinan dalam rezim saja, tanpa disertai perombakan total menuju rezim yang demokratik. Gerakan-gerakan lapisan bawah mungkin saja berhasil menciptakan krisis-krisis bagi pemerintahan. Tetapi secara teoritis hal ini umumnya hanya akan memperkuat posisi militer sebagai "lembaga politik".

Strategi kedua adalah proses redemokratisasi yang lahir dari pakta dan koalisi partai-partai. Pakta partai-partai "oposisi" ini diupayakan sebagai strategi

menumbangkan rezim otoriter untuk membuka peluang bagi rezim demokratis yang akan dibuat setelah itu. Jika strategi ini sukses, dia memang lebih berkekuatan transformatif ketimbang yang pertama tadi, karena ia jelas didukung secara luas oleh kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Ada beberapa syarat agar pakta yang dibuat oleh partai-partai oposisi tersebut efektif. Menurut Stepan paling kurang ada dua syarat utama yang harus dipenuhi. Pertama, adanya kepemimpinan koalisi yang memiliki kapasitas organisatoris dan ideologis yang memadai untuk menciptakan koalisi yang besar diantara partai-partai anti rezim otoriter. Kedua, adanya kepatuhan dan kesetiaan yang kuat dari para pengikut koalisi terhadap pakta tersebut¹³⁶).

Dalam hal ini, "kasus" ditolakannya Pidato Pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie pada Sidang Umum M.P.R. R.I. 1999, minimal dapat dipandang sebagai suatu contoh keberhasilan strategi ini. Partai-partai "koalisi oposisi" ternyata mampu menggalang kekuatan dan menyatukan suara untuk menumbangkan rezim Orde Baru. Prof Dr. Amien Rais, tokoh Partai Amanat Nasional yang didukung koalisi partai-partai lain (Partai Keadilan dan Partai

136). Alfred Stefan, *ibid.*

Persatuan Pembangunan serta Partai Bulan Bintang) dan Megawati Soekarno Putri, Tokoh Wanita kharismatik dari PDI Perjuangan berhasil menggalang kekuatan di Majelis untuk mengakhiri rezim Soeharto-Habibie yang sejak tahun 1966 telah berkuasa. Ini berarti proses demokratisasi yang berasal pakta partai-partai "oposisi" berhasil meretas jalan menuju redemokratisasi kekuasaan¹³⁷⁾.

Strategi ketiga adalah revolusi yang dipimpin oleh sebuah partai reformis. Kemungkinan proses redemokratisasi cukup besar bila revolusi itu berhasil, karena ada basis partai dan ideologi yang menjadi penopangnya. Partai-partai reformis umumnya memiliki ideologi pro demokrasi yang kuat sehingga kalau mereka memegang tampuk kepemimpinan, reformasi politik, ekonomi, dan sosial akan dilakukan.

Kelemahan strategi ini adalah keterbatasan partai-partai reformis dalam menggunakan alat-alat pemaksa. Oleh sebab itu mereka mungkin terpaksa melakukan koalisi dengan militer yang akan ditugaskan menangani masalah ini. Akibatnya adalah kemungkinan adanya tekanan-tekanan

137). Namun demikian kemampuan pakta dan koalisi partai-partai oposisi dalam proses redemokratisasi akan ditentukan oleh tingkat kepaduan dan keutuhannya. Sekali saja koalisi itu runtuh, maka militer akan muncul lagi sebagai kekuatan politik, dengan demikian proses redemokratisasi menjadi terhambat.

politik pihak militer yang akan berusaha membatasi reformasi yang dianggap merugikan pihaknya. Kelemahan lain adalah terbatasnya dukungan dari luar. Menurut Stepan kebanyakan partai-partai reformis ini hanya memiliki sekutu luar yang berada dalam jaring kapitalis dunia. Oleh karenanya, reformasi mereka pun terbatas lingkupnya dan kemungkinan besar masih ada dalam batas-batas sistem kapitalis tersebut.

Dari diskusi diatas, dapat dikemukakan bahwa strategi menuju redemokratisasi pun selayaknya dilihat sebagai model-model deskriptif dan tentatif. Sebab kenyataannya strategi yang diambil oleh suatu negara biasanya tumpang tindih. Tak ada satupun dari strategi diatas yang berlaku umum. Faktor-faktor kondisi spesifik tiap negara, seperti latar belakang sejarah, struktur politik, sumber daya nasional, ideologi, dan juga kaitan dengan sistem dunia, kesemuanya berdampak terhadap pilihan-pilihan strategi menuju redemokratisasi.

Dengan demikian, strategi apapun yang akan ditempuh dalam proses redemokratisasi -- mengikuti pemikiran David Held bahwa proses redemokratisasi adalah suatu proses yang bersisi dua hal¹³⁸⁾ -- maka ia harus mengacu

138). David Held, *Models of Democracy*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1987, hal. 285-286.

kepada dua hal pokok. Di satu pihak, menghendaki suatu negara yang kuat yang mampu menjadi kekuatan pelindung, penengah konflik, dan kekuatan redistributif bagi *civil society*. Dan di pihak lain, menghendaki derajat kemandirian *civil society* yang semakin tinggi sehingga mampu berpartisipasi sesuai dengan kemampuan dan kemauan sendiri.

Jadi, dua sasaran proses redemokratisasi adalah menyangkut suatu upaya restrukturisasi kekuatan negara dan *civil society*. Transformasi dari rezim Orde Baru ke "Orde Reformasi" saja jelas tidak cukup, karena ia hanya mengenai satu sisi proses itu saja. Yang harus dilakukan adalah, pembatasan yang jelas terhadap kekuasaan dan wewenang negara, dan memperluas kemandirian *civil society* dalam proses politik, ekonomi, dan sosial budaya.

Dalam rangka meningkatkan kemandirian *civil society* ini, maka sangat penting adanya pembatasan kekuatan korporatif dalam mempengaruhi dan menghambat agenda-agenda politik, pembatasan kekuatan kelompok-kelompok kepentingan (*pressure group*) yang kuat untuk memenuhi keinginannya secara tak terkontrol, dan menipiskan privelese-privelese yang dimiliki oleh sementara kelompok sosial (seperti kelompok-kelompok ras tertentu) dengan mengorbankan kelompok lain.

Dalam rangka restrukturisasi kekuasaan dan wewenang negara itu, maka lembaga-lembaga kenegaraan yang ada agar dapat lebih berfungsi bagi penerapan perundang-undangan, menjamin pelaksanaan hak-hak, membuat kebijakan-kebijakan, dan membendung konflik-konflik kepentingan yang mungkin akan terjadi. Untuk menjamin terlaksananya hal-hal tersebut, diperlukan adanya lembaga-lembaga elektoral yang sehat, seperti sistem-sistem perwakilan dan partai-partai politik yang kompetitif, agar wewenang dan koordinasi kegiatan-kegiatan di atas bisa berjalan dengan baik.

Akhirnya, proses redemokratisasi selayaknya dimengerti sebagai proses yang konjungtural, yang mengandaikan adanya saling pengaruh antar berbagai faktor yang pada gilirannya menciptakan suatu keadaan atau peristiwa sesuai dengan yang diinginkan.

C. Pola Advokasi Sebagai Alternatif Pemberdayaan Hukum

C. 1. Pendahuluan

Munculnya lembaga-lembaga bantuan hukum di Indonesia pada dekade terakhir ini, dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai kondisi pembangunan di Indonesia.

Gambaran yang pertama adalah bahwa hukum belum sampai pada tingkat perkembangan yang memihak kepada

kepentingan rakyat secara keseluruhan dan situasi telah berkembang sedemikian rupa sehingga rakyat tak mampu menjadi subjek hukum.

Kedua, karena hukum belum memihak kepada kepentingan rakyat, maka selalu ada ketegangan antara "pembuat" hukum dan lapisan masyarakat yang menjadi korban pelaksanaan hukum yang dipaksakan keberlakuannya itu.

Ketiga, ialah bahwa ketegangan antara "pembuat" hukum dan lapisan masyarakat yang dikorbankan itu telah melahirkan kelompok-kelompok sosial atau lembaga-lembaga bantuan hukum. Dalam proses perkembangannya berbagai kelompok dan lembaga bantuan hukum ini, yang pada dasarnya berupaya mengintegrasikan kepentingan rakyat dan kepentingan negara, cenderung oleh penguasa dipandang sebagai "lawan" dalam proses penegakan hukum¹³⁹).

Dalam keadaan seperti ini hukum tidak dilihat sebagai sumber daya pembangunan, tetapi lebih sebagai alat legitimasi dari proses pembangunan, yang ditentukan secara sepihak oleh rezim yang berkuasa atau oleh suatu proses pembangunan yang digiring oleh kepentingan negara-negara adikuasa.

139). Wawancara dengan Todung Mulya Lubis, *op. cit.*

C. 2. Perkembangan Hukum Dalam Perspektif L.S.M.

Kondisi perkembangan hukum di Indonesia, masih sangat kuat memihak kepada kepentingan para penguasa daripada memihak kepada kepentingan rakyat. Hal ini terjadi karena kebanyakan hukum yang dilaksanakan itu pada dasarnya adalah peraturan hukum yang diciptakan oleh sekelompok orang yang mengatas-namakan nilai dan kepentingan rakyat.

Sistem "demokrasi" yang diterapkan oleh Pemerintah Orde Baru (1966-1998) tidak pernah secara sesungguhnya mengupayakan demokratisasi dan karena itu juga pada kenyataannya rakyat tidak pernah secara *de facto* berpartisipasi dalam proses pembuatan hukum. Rakyat secara keseluruhan lebih dipandang sebagai objek hukum dan objek pembangunan yang diarahkan perkembangannya menurut rumusan keinginan penguasa.

"Hukum" bagi kebanyakan rakyat Indonesia, lebih dipandang sebagai kekuatan yang mengancam dan mengebiri kebebasan dan bukan sebagai sumber daya yang membuka peluang bagi ruang gerak kehidupan yang lebih leluasa dan mandiri. Dalam situasi perkembangan hukum seperti ini pelanggaran hak asasi manusia menjadi tak terhindarkan dan secara berkesinambungan memperkuat proses dehumanisasi.

Masalah utama yang mencirikan perkembangan hukum seperti itu, adalah keterjebakan pemerintah dalam proses pembangunan. Suasana mengejar ketinggalan dari kemajuan yang dipamerkan oleh negara-negara maju mendorong pemerintah untuk menempatkan pembangunan ekonomi di atas segalanya dengan mengesampingkan aspek-aspek kehidupan lain, terutama menyangkut kesadaran untuk membangun suatu bangsa sesuai dengan nilai-nilai dan kebutuhan yang riil yang dihayati oleh masyarakat. Tentu saja dilain pihak, kecenderungan arah pembangunan seperti ini sangat digiring oleh kelicikan dari pihak negara-negara maju dalam mengeksploitasi kekayaan dan menciptakan ketergantungan politik, ekonomi maupun militer.

Maka, hukum yang "ditegakkan" adalah hukum yang menjamin kestabilan politik agar pembangunan ekonomi terus melaju menuju perkembangan seperti yang didiktakan negara adikuasa.

C. 3. Ketegangan Antara Rakyat dan "Pembuat" Hukum .

Gambaran global mengenai perkembangan hukum yang berhambra kepada kemajuan ekonomi di atas, secara lebih konkrit kita amati pada konflik sosial yang terjadi secara terus menerus dengan intensitas yang kian meningkat di akhir pemerintahan orde baru dan yang sampai kini belum jelas penyelesaiannya.

Rakyat Indonesia, yang pada kenyataannya mayoritas petani ataupun nelayan, semakin tergeser menjadi buruh industri tanpa suatu proses perkembangan yang terencana untuk siap menjadi buruh industri. Hak-hak mereka sebagai buruh dengan mudah dimanipulasi oleh kaum kapitalis kota atau bahkan trans-nasional yang ternyata telah memonopoli formulasi dan substansi peraturan-peraturan.

Tanah-tanah rakyat dengan cepat dan mengganas direnggut menjadi kawasan industri. Hutan dan berbagai kekayaan kawasan pegunungan dieksploitasi tanpa memperdulikan hak rakyat atas kekayaan lingkungan, dan tanpa mencemaskan kerusakan lingkungan bagi kehidupan rakyat sekarang dan masa depan. Rakyat berhadapan dengan hukum nasional yang sering memporak-porandakan hukum-hukum adat atau nilai-nilai budaya yang sudah lama mengkrystal dalam kehidupan petani atau nelayan.

Dari kesemua perubahan dan perkembangan seperti itu, rakyat tidak lagi menjadi subjek yang menentukan pilihan hidupnya. Mereka teralienasi dari lingkungan yang telah menghidupkan dan membesarkannya. Untuk beberapa kasus pada akhirnya rakyat mampu mengorganisir dirinya dan muncul sebagai "*people's power*" tetapi tentu saja semuanya tak akan berarti kalau proses pembangunan yang telah dimulai bertahun-tahun itu harus selalu dimulai kembali.

Salah satu gejala yang menyolok dari suasana ketegangan antara rakyat dan pembuat hukum di Indonesia di era orde baru adalah semakin sempitnya hak dan peluang masyarakat lapisan bawah untuk berorganisasi dan mengungkapkan serta mengekspresikan dirinya. Hak politik rakyat diperkosa oleh pembentukan lembaga-lembaga pemerintahan yang sangat sentralistis dan menginternalisasikan monoloyalitas dan karena itu sama sekali tidak mengakar pada masyarakat lokal.

Dalam beberapa kegiatan para "pembuat hukum" dan penguasa nampaknya mengupayakan proses sosialisasi hukum supaya hukum itu diketahui oleh masyarakat kebanyakan, tetapi karena kegiatan itu tidak memberi peluang untuk mempertanyakan secara kritis relevansi dan aktualitas dari hukum yang diterapkan itu, maka kegiatan seperti itupun tidak lebih dari proses pelegitimasi status quo penguasa sebagai "pembuat hukum".

Suasana perkembangan hukum dan ketegangan antara rakyat dan penguasa seperti tergambar di atas, telah menggugah hati dan perhatian anggota masyarakat tertentu untuk mencoba menegakkan hakekat hukum yang memihak kepada kepentingan riil masyarakat.

Sebagai hasil refleksi dari diskusi-diskusi yang

mendalam dalam berbagai pertemuan¹⁴⁰⁾, maka disimpulkan upaya bantuan hukum untuk menegakkan keadilan dan kebenaran harus ditempatkan sebagai bagian integral dari seluruh usaha-usaha pembangunan. Untuk itu berbagai permasalahan hukum dan hak asasi harus dikaji dalam konteks perkembangan struktur masyarakat.

Dewasa ini upaya untuk menegakkan hukum dalam rangka menegakkan keadilan dan kebenaran tidak bisa hanya dengan mendampingi rakyat di meja pengadilan. Semua konflik, yang biasa secara sepihak dinilai sebagai pelanggaran hukum, berakar pada sistem sosial, budaya, ekonomi dan politik yang diterapkan dalam struktur masyarakat negara.

Struktur masyarakat yang timpang yang mencerminkan kekuasaan yang sangat besar oleh segelintir orang terhadap sebagian besar masyarakat Indonesia adalah

140). Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) misalnya, secara reguler mengadakan diskusi mingguan dengan mengangkat berbagai tema hukum yang dianggap aktual saat itu dengan mengundang para pakar yang dipandang menguasai permasalahan. Disamping mencoba menemukan solusi hukum yang tepat terhadap permasalahan pembangunan (hukum) di Indonesia, YLBHI juga membentuk *Task Force* (KontraS = Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan; I.C.W. = *Indonesian Corruption Watch*) yang berfungsi untuk mengakomodasikan berbagai persoalan yang dihadapi rakyat sekaligus mencoba untuk "menekan" pemerintah agar permasalahan tersebut diperhatikan.

kondisi yang tidak kondusif untuk menempatkan rakyat sebagai subjek hukum. Oleh karena itu, upaya bantuan hukum bagi masyarakat kecil haruslah merupakan upaya yang bermuara pada transformasi struktur masyarakatnya. Tidak mungkin terjadi perubahan sosial yang menguntungkan rakyat kecil kalau formasi dari komponen-komponen pembentuk struktur yang sekarang tidak ditata kembali.

Pandangan yang melihat rakyat sebagai "target" yang harus diubah dan diatur, harus secara mendasar diubah bukan lagi sebagai "target", yang cenderung dipandang sebagai benda, tetapi sebagai sumber daya pengembangan dirinya. Dalam kaitan dengan itu, kesadaran kritis rakyat untuk mempertanyakan relevansi dan aktualitas hukum yang berlaku harus selalu dipertajam. Untuk bisa menempatkan rakyat sebagai sumber daya pembangunan, maka rakyat harus mendapatkan peluang yang riil untuk mengorganisir dirinya¹⁴¹⁾.

Analisis mengenai kondisi sosial-politik dan hak-hak asasi di Indonesia ini, kiranya bisa menjadi bahan kajian lanjutan bagi pengembangan dan pemberdayaan hukum untuk peningkatan kualitas hak-hak masyarakat sipil di Indonesia.

141). Wawancara dengan Teten Masduki, Koordinator I.C.W. (*Indonesian Corruption Watch*) salah satu *Task Force* dari YLBHI, Jakarta, Agustus-September 1999.

C. 4. Gerakan Bantuan Hukum Untuk Pemberdayaan Hukum

C. 4. 1. Bantuan Hukum Sebagai Suatu Gerakan

Sejarah bantuan hukum menunjukkan bahwa bantuan hukum pada mulanya berawal dari sikap kedermawanan (*charity*) sekelompok elite gereja terhadap para pengikutnya. Hubungan kedermawanan ini juga ada pada pemuka adat dengan penduduk sekitarnya¹⁴²). Suatu pola hubungan *patron-client* jelas terpancar disini.

Pengertian bantuan hukum disini tidak begitu jelas sehingga ada kesan, bantuan hukum diinterpretasikan sebagai bantuan dalam segala hal ekonomi, social, agama dan adat. Patron ingin melindungi kliennya, dan karena itu segala macam bantuan diberikan.

Kekaburan tersebut disebabkan karena konsep bantuan hukum itu sendiri memang belum ada. Bantuan (hukum) ini tidak ditafsirkan sebagai hak, tetapi sebagai bantuan. Pemberian bantuan lebih banyak tergantung kepada patron, bukan kepada nilai perkara atau inti masalah.

142). Lihat James Gordley, "Variation on a Modern Theme" (Part Two), dalam Mauro Cappelati, et. al., (eds), "Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies", Oceana Publication Inc. New York, 1975.

Bisa saja perkara yang terjadi itu sangat tidak adil, tetapi patron tidak mau memberikan bantuan. Lalu perkara itu ditelantarkan, karena sebetulnya patron tidak dibebani kewajiban untuk memberikan bantuan. Dengan demikian bantuan disini sifatnya menjadi sangat personal, tidak impersonal.

Sejarah secara perlahan mengembangkan konsep bantuan hukum. Dasar berpijak "kedermawanan" itu mulai diubah menjadi "hak". Setiap klien yang terampas haknya boleh mendapatkan bantuan hukum. Konsep bantuan hukum juga semakin diperluas dan dipertegas. Bantuan hukum sudah mulai dihubungkan dengan hak-hak politik, ekonomi, dan sosial. Dalam abad terakhir ini, bantuan hukum mulai dikaitkan dengan "kesejahteraan sosial" (*welfare*) dan "kesejahteraan politik" (*democracy*)¹⁴³.

Dalam praktek sehari-hari bantuan hukum juga mulai melebarkan sayapnya, tidak saja terbatas di negara-negara kapitalis tetapi juga di negara sosialis. Negara-negara Dunia Ketiga juga sudah mulai mengembangkan bantuan hukum ini. Dan pada beberapa dekade terakhir ini gerakan bantuan hukum hampir terdapat dimana-mana: di Afrika Selatan, Brazilia, Taiwan dan lain-lainnya.

143). T. Mulya Lubis, "Legal Aid: Its History and Role", dalam *Legal Aid Indonesia*, Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1976, hal. 25-32.

Dari segi konsep, terlihat mulai ada perubahan dari bantuan hukum yang sifatnya individual ke bantuan hukum yang sifatnya struktural. Walaupun demikian ada beberapa persoalan yang belum secara tuntas terpecahkan. Bantuan hukum itu diberikan kepada siapa? Kalau terbatas pada orang miskin, apa ukuran (*eligibility*) kemiskinan itu? Di beberapa negara ukuran ini masih belum jelas, termasuk di Indonesia.

Soal *target group* ini agaknya sering disalahartikan. Mungkin bagi sementara orang sudah dianggap terselesaikan, karena kata *legal aid* selalu harus dihubungkan dengan orang miskin yang tidak mampu membayar advokat, tetapi bagi yang lain kata *legal aid* ini ditafsirkan sama dengan *legal assistance* yang biasanya mempunyai konotasi pelayanan hukum atau jasa hukum dari masyarakat advokat kepada masyarakat mampu dan tidak mampu. Tafsiran umum yang dianut belakangan ini adalah *legal aid* sebagai bantuan hukum kepada orang miskin yang tidak mampu.

Kalau bantuan hukum itu diartikan sebagai *charity*, maka bantuan hukum di Indonesia sudah ada sejak datangnya agama Nasrani ke Indonesia di tahun 1500-an, bersamaan dengan hadirnya bangsa Portugis, Spanyol, Inggris dan Belanda. Kalau kata *Charity* dikaitkan dengan praktek tolong menolong dalam masyarakat hukum adat

kita, maka lembaga tolong menolong ini adalah juga salah satu bentuk dari bantuan hukum meskipun tidak terorganisasi. Meskipun dalam literatur Jawa kata "gotong royong" itu tidak ada seperti yang ditulis oleh Koentjaraningrat¹⁴⁴), namun praktek gotong royong itu ada dan berakar dalam kehidupan kita. Pepatah "*mangan ora mangan angger kumpul*" adalah contoh yang tepat tentang praktek gotong royong ini. Andaikata kita bisa menafsirkan gotong royong sebagai bagian dari bantuan hukum, maka sejarah bantuan hukum Indonesia adalah juga sejarah kehidupan Bangsa Indonesia. Paling tidak, kita bisa menganggap kehidupan gotong royong ini sebagai janin bantuan hukum itu sendiri.

Kehidupan gotong royong -- meskipun ditandai oleh pola hubungan patron-klien -- dalam batas-batas tertentu bisa berarti bantuan (hukum) kepada klien. Bantuan pemuka adat kepada anggota adat setempat bagaimanapun adalah bantuan; Dan kalau hukum diartikan secara luas, maka bantuan adat itu adalah juga bantuan hukum. Semuanya ini dengan tidak mengurangi kemungkinan bahwa hubungan patron-klien itu sering menjelma menjadi hubungan yang menindas.

144). Lihat Koentjaraningrat, "*The System and Spirit of Gotong Royong*", dalam *Prisma*, Edisi Bahasa Inggris No. 6, Juni 1977.

Secara institusional, biro bantuan hukum dalam bentuk konsultasi hukum pernah didirikan di *Rechtshoge School* Jakarta pada tahun 1940 oleh Prof. Zeylemaker, seorang guru besar hukum dagang dan hukum acara perdata¹⁴⁵⁾. Biro konsultasi hukum tersebut dimaksudkan untuk memberi nasehat hukum kepada rakyat tidak mampu, di samping untuk memajukan kegiatan klinik hukum. Biro yang dikelola oleh Mr. Alwi St. Osman dan Mr. Elkana Tobing serta beberapa mahasiswa ternyata tidak sepenuhnya sukses, karena kurangnya pengalaman praktek di kalangan pengelolanya.

Pada tahun 1953, ide mendirikan semacam Biro Konsultasi Hukum itu kembali muncul. Kali ini dari sebuah perguruan Tionghoa Sim Ming Hui atau Tjandra Naya. Biro ini baru pada tahun 1954 didirikan di bawah pimpinan Prof. Ting Swan Tiong. Biro ini agak terbatas ruang geraknya, dan lebih mengutamakan konsultasi hukum bagi orang Cina. Biro ini juga tidak begitu sukses.

Prof. Ting Swan Tiong yang perhatiannya amat besar dalam bidang ini, pada tahun 1962 datang menemui Dekan Fakultas Hukum Universitas Indoensia Prof. Sujono Hadibroto dan mengusulkan agar di Fakultas Hukum didirikan

145). Lihat T. Mulya Lubis, "*Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*", LP3ES, Jakarta, 1986, hal. 7.

Biro Konsultasi Hukum. Usulan ini disambut baik, dan pada tanggal 2 Mei 1963 -- bertepatan dengan Hari Pendidikan Nasional -- resmi didirikan Biro Konsultasi Hukum di Universitas Indonesia dengan Prof. Ting Swan Tiong sebagai ketuanya. Diakui, biro ini tidak bergerak dengan *full speed*, tetapi secara regular memberikan konsultasi hukum bagi orang tidak mampu. Di tahun 1968 biro ini diubah menjadi Lembaga Konsultasi Hukum, lalu pada tahun 1974 diubah lagi menjadi Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum seperti yang dikenal sekarang.

Di daerah-daerah lain, biro yang serupa juga didirikan. Prof. Mochtar Kusumaatmadja dari Fakultas Hukum Universitas Pajajaran bisa disebut sebagai tokoh bantuan hukum yang banyak jasanya dalam memberi teladan bagi biro-biro serupa di daerah lain. Meski Biro Konsultasi Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pajajaran Bandung baru didirikan pada tahun 1967, tidaklah salah jika menyimpulkan bahwa Fakultas Hukum Universitas Pajajaran telah berhasil dalam tugas pengabdian masyarakat.

Diluar fakultas hukum dan agaknya yang paling menonjol serta aktif adalah Lembaga Bantuan Hukum Jakarta yang didirikan pada tanggal 28 Oktober 1970 oleh Persatuan Advokat Indonesia. LBH ini adalah wajah lain dari gerakan bantuan hukum di Indonesia karena cirinya yang sangat dinamik. Cara pengelolaannya juga lebih

profesional dibandingkan dengan pengelolaan di biro-biro konsultasi hukum yang dijalankan oleh fakultas hukum negeri atau swasta. Hal ini kiranya tidak bisa dipisahkan dari figur Adnan Buyung Nasution yang dinamik, kreatif dan energik itu. Berkat sukses LBH Jakarta, maka gerakan bantuan hukum di Indonesia mulai memasyarakat. Didirikannya lembaga bantuan hukum oleh berbagai golongan adalah suatu pertanda sehat bahwa bantuan hukum telah diakui sebagai salah satu *basic needs*.

Sebagai sebuah gerakan, maka gerakan bantuan hukum tidaklah sekadar merupakan pelembagaan pelayanan hukum buat golongan miskin; Sifat sebagai gerakan inilah yang membuat berita-berita di sekitar peranan LBH dalam membela rakyat kecil begitu gegap gempita, dan betapapun usaha orang untuk menghentikan arusnya, gerakan ini akhirnya tak terbendung juga. Karena itu, kini di berbagai daerah telah tumbuh lembaga-lembaga serupa atas prakarsa berbagai kalangan; sebab sebagai sebuah gerakan, ia pun tak mungkin menjadi monopoli LBH atau Buyung seorang. Ibarat sebuah musim, ia mematangkan kondisi dimana-mana sembari menumbuhkan cendawannya sendiri¹⁴⁶⁾.

146). Mengutip Kata Pengantar Aswab Mahasin, dalam Adnan Buyung Nasution, "*Bantuan Hukum di Indonesia*", LP3ES Jakarta, 1988.

Gerakan bantuan hukum juga menampakan cirinya yang kritikal, terutama sekali terhadap para penyelenggara kekuasaan. Hal ini seakan menunjukkan adanya semangat populisme, yang barangkali bukan berasal dari ketegangan antara daerah tepian dan metropolis sebagaimana diungkapkan oleh Edward Shills¹⁴⁷⁾, karena gerakan bantuan hukum justru berhulu di metropolis. Namun ia juga menyuarakan kritik terhadap lembaga-lembaga metropolis, dan walaupun tidak menolak borjuasi kota, ia tetap memprotes pelanggaran-pelanggaran oleh birokrasi kota.

Dari sini pulalah untuk sebagian semangat populisme itu memperoleh akarnya. Tiadanya peluang buat berbagai kewenangan dan pengambilan keputusan, lestarnya hubungan patrimonial dalam penyelenggaraan kekuasaan -- satu hal yang dianggap bertentangan dengan arah kemajuan dalam ukuran metropolis -- kaburnya garis antara persoalan yang tak pribadi dengan cara pemecahan yang memasukkan hubungan kepribadian, pertentangan penafsiran negara hukum dan negara pejabat, semuanya ini memberi bahan yang tak habis-habisnya buat sikap kritikal.

147). Edward Shills, *"The Intellectuals in the Political Development of the New State"*, dalam Finkle dan Gable, (eds.), *"Political Development & Social Change"*, John Wiley & Sons Inc., NY, 1971, hal.262.

Dalam kancah ini, "semangat perjuangan" terus menerus memperbarui enerjinya. Shills mungkin meng-kategorikannya sebagai *oppositionalism*, tetapi jelas bentuknya berbeda dari oposisi politik atau perlawanan revolusioner. Kaum yuris, seperti juga umumnya kalangan intelektual yang tak lebur dalam pelembagaan politik resmi atau gerakan kekerasan, akhirnya tinggal menjadi kritikus.

Tentu saja ini tak berarti gerakan ini tidak memiliki visi politiknya sendiri. Cita negara hukum, tak lain tak bukan adalah "dimensi yuridis" dari demokrasi. Cita-cita ini pada dasarnya adalah cita-cita politik, dan usaha-usaha mencapainya pada hakekatnya merupakan tindakan politik.

Namun demikian tidak dapat dikatakan bahwa gerakan bantuan hukum ini sebagai "gerakan politik praktis", karena yang ditujunya, meminjam kalimat Daniel S. Lev, adalah "redefinisi dimensi ethis" dalam penyelenggaraan kekuasaan¹⁴⁸⁾. Dengan cara demikian, gerakan bantuan hukum sebenarnya memperluas kesadaran kewarganegaraan sepanjang menyangkut kesadaran tentang hak-hak, kepentingan kewajiban mereka, dan bagaimana memperjuangkan

148). Daniel S. lev, "Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechstaat", dalam *Law & Society Review*, Vol. 13. N No 2, 1978, hal. 39.

itu secara legal. Riak metropolis disebarkan ke tepian dengan cara ini: negara, lembaga dan pranata negara diperkenalkan kepada khalayak yang belum memahami likaliknya. Ikatan kebangsaan diteguhkan dan dilembagakan buat individu yang kini memperoleh kedudukan baru: warga negara, subjek hukum.

Corak gerakan yang demikian sebenarnya juga membatasi penyebaran riaknya sendiri. Penyebaran itu baru sangat efektif di daerah dan kalangan yang telah tersentuh riak metropolis: di kalangan yang telah mengenal sekolah, di pinggiran kota, dan walaupun sampai ke desa, senantiasa memerlukan uluran anasir yang setidaknya pernah bertatapan dengan kota.

Maka, gerakan bantuan hukum memang sulit menjadi "massif", kecuali barangkali pada kasus-kasus kolektif seperti tanah rakyat atau perburuhan. Dan dalam hal terakhir ini pun sifatnya "meredakan" konflik yang "massif" ke jalur-jalur yuridis.

Melalui gerakan bantuan hukum ini tak akan ditemui gejala radikalisme massa lewat demagogi, pembiusan oleh tokoh-tokoh karismatik, manipulasi kesetiaan-kesetiaan dan lambang-lambang masa lampau, maupun definisi kolektivitas baru seperti nasionalisme masa dahulu. Gerakan bantuan hukum tidak menciptakan suatu kolektivitas baru, sebab itu sudah dianggap ada.

Adapun yang hendak diciptakan adalah individu baru yang berhadapan dengan negara dan yang kini menjadi warga negara.

Oleh karenanya akan merupakan suatu *phobia* yang berlebihan kalau gerakan ini dianggap "berbahaya" bagi kekuasaan, stabilitas, atau ketertiban umum. Justru pada asumsi adanya suatu *publick order* (dan lebih khusus lagi *legal order*) itulah bantuan hukum dicetuskan. Bantuan hukum merupakan fondasinya, dan merusakkan fondasi ini sama dengan mengakhiri diri sendiri. Gerakan bantuan hukum karena sifatnya yang etis dan salurannya yuridis, sebenarnya membantu melestarikan pelebagaan negara.

Tetapi, karena tuntutan warganegara hampir tidak terbatas, apalagi jika itu bersumber pada rasa keadilan, maka gerakan bantuan hukum memang akan senantiasa memperoleh momentumnya.

C. 4. 2. Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia

Bantuan Hukum adalah suatu upaya mengisi hak asasi manusia (HAM) terutama bagi lapisan rakyat yang termiskin. Orang kaya sering tidak membutuhkan bantuan hukum, karena sebetulnya hukum itu dekat dengan orang kaya. Kekayaan memberikan perlindungan hukum yang lebih aman, malah sering juga melestarikan ketidakadilan hukum antara si kaya dan si miskin.

Hidup dibagi dalam beberapa kelas, dan mimpi tentang "persamaan dan kesamaan di hadapan hukum" semakin lama semakin memudar. Tragedi kapal "Titanic"¹⁴⁹⁾, adalah tragedi kita semua disini. Demikianlah, misalnya pula, seorang yang mampu membayar advokat kelas satu akan mendapat harapan "kemenangan perkaranya" yang lebih besar bila dibandingkan dengan seorang yang hanya mampu membayar seorang pokrol bambu.

Lagi, seorang yang mampu membayar dokter spesialis akan mempunyai harapan kesembuhan yang lebih baik dari seorang yang hanya mampu membayar seorang mantri biasa. Pengkotak-kotakan memang telah menjadi sifat kehidupan manusia. Rasa hormat atau kepercayaan terhadap "persamaan" adalah angan-angan kaum intelektual. Ini semua adalah contoh dari ketidakjujuran kita terhadap diri kita¹⁵⁰⁾.

149). Tenggelamnya kapal "Titanic" pada tahun 1912 merupakan tragedi kemanusiaan. Kapal yang terdiri dari 3 kelas itu memberikan bukti bahwa penumpang Kelas I lebih terjamin keselamatannya jika dibandingkan dengan penumpang Kelas II dan Kelas III dan penumpang Kelas II lebih terjamin keselamatannya dari penumpang di Kelas III. Kelebihan uang atau kekayaan ternyata memberikan jaminan keselamatan yang lebih baik.

150). Hal yang demikian ini pernah (dan sebenarnya sudah cukup sering) dilontarkan para aktivis bantuan hukum, misalnya oleh T. Mulya Lubis; Baca artikel-

Dalam medan berfikir seperti inilah, pandangan terhadap gerakan bantuan hukum harus ditempatkan dalam upayanya untuk memperjuangkan penegakkan hak-hak asasi manusia (HAM) bagi si miskin. HAM rakyat miskin telah cukup lama "ditawan" oleh orang-orang kaya, dan HAM itu tidak akan diberikan begitu saja. Melalui gerakan bantuan hukum ini, hal itu harus direbut, meskipun disadari bahwa bantuan hukum saja tidak cukup. Dirasakan perlunya merombak struktur, yang jelas tidak adil dan menggantikannya dengan pola hubungan yang lebih adil.

Tujuan bantuan hukum dengan demikian perlu diperluas, tidak saja terbatas pada bantuan hukum individu tetapi juga struktural, tidak saja di wilayah *urban* tetapi juga di wilayah *rural*. Kesalahan gerakan bantuan hukum di Indonesia selama ini adalah karena gerakan bantuan hukum terlalu individual dan bersifat kekotaan.

Padahal kelompok yang paling tertindas karena pelanggaran-pelanggaran HAM adalah kelompok masyarakat miskin dari struktur bawah yang hidup di pedesaan. Karena itu gerakan bantuan hukum, haruslah secara aktif memperluas ruang lingkup kerjanya dengan mendatangi pedesaan dan mengerjakan bantuan hukum dalam arti yang seluas-luasnya.

.....
ntinued...

nya dalam "*Pembangunan dan Hak-hak Asasi Manusia*", dalam Prisma, No. 12, Desember 1979, hal.11-20.

Seyogyanya gerakan bantuan hukum tidak terbelenggu dengan jalur-jalur formal semata, sebab banyak jalur-jalur informal yang sudah waktunya ditangani. Yang penting adalah gerakan bantuan hukum itu harus diartikan sebagai upaya membebaskan rakyat miskin dari struktur yang menindas mereka. Kalau demikian, maka gerakan bantuan hukum harus mampu membuka mata dan perasaan orang miskin bahwa mereka adalah korban dari sistem sosial yang tidak adil. Kesadaran bahwa mereka miskin dan tertindas mestinya harus terus dipompakan kepada mereka.

Kultur *nrimo* yang telah mendarah daging pada mayoritas masyarakat harus diubah. Mereka miskin karena mereka dibuat miskin, bukan karena dilahirkan miskin. Kesempatan yang seimbang tidak pernah ada¹⁵¹⁾. Sumber-sumber daya ekonomi dan politik sepenuhnya dikuasai oleh orang-orang kaya, dan ini memungkinkan orang-orang kaya tersebut jadi penentu kehidupan orang-orang miskin. *Equality of opportunity* adalah perlu, tetapi ini tidak akan berarti banyak jika tempat ancang-ancang tidak sama. Apa artinya *equality of opportunity* bagi orang-

151). Lebih lanjut mengenai perlunya *equality of opportunity* antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang, lihat Mahbub ul Haq, "The Poverty Curtain: Choices for the Third World", New York, Columbia University Press, 1976.

orang yang naik sepeda tua dengan seorang yang naik Mercedes Benz seri terbaru ?

Tampaknya kaum intelektual bersama dengan para teknokrat terlalu percaya pada asas *equality of opportunity*, pada asas kebebasan berkompetisi, dan sesungguhnya inilah yang membuat masyarakat kita semakin tertinggal jauh. Disinilah titik tolak bahwa tujuan gerakan bantuan hukum adalah mengubah pola struktur yang menindas, paling tidak meratakan jalan menuju suatu perubahan struktur yang menindas ke struktur yang lebih berkeadilan.

Untuk bisa mengubah struktur, maka penyebaran gagasan pendekatan struktural dalam bantuan hukum ini mutlak harus dilakukan. Harus ada kesamaan bahasa antara semua gerakan bantuan hukum. Kalau suatu gerakan nasional bisa dibentuk akan lebih baik, tetapi kalau hal itu masih belum mungkin, maka gerakan bantuan hukum yang terpecah di daerah-daerah harus bisa dipakai secara maksimal, dengan catatan harus ada kontak yang terus menerus dengan gerakan bantuan hukum di daerah lain.

Disamping perluasan keterlibatan ke luar wilayah perkotaan (atau pedesaan), maka hal lain yang bisa dikerjakan oleh gerakan bantuan hukum adalah memberikan kontribusi dalam proses pembaruan hukum dalam segala bidang yang berorientasi kepada kepentingan kehidupan

sosial rakyat miskin. Keberanian untuk menggugat orang kaya harus digalakkan, agar kelompok terbesar rakyat miskin berani dan terampil dalam memperjuangkan HAM-nya.

Selain itu, melalui *lobby* yang terus menerus gerakan bantuan hukum akan menampilkan dirinya sebagai perwakilan orang-orang miskin. Dengan "manunggal" bersama rakyat, maka gerakan bantuan hukum akan bisa menghayati persoalan-persoalan yang ada pada rakyat dan mencari jalan keluar yang lebih tepat. Kekeliruan yang ada selama ini adalah gerakan bantuan hukum tidak mau *terlibat* langsung; masih ada kecenderungan hanya menjadi juru bicara rakyat miskin, menjadikan rakyat miskin sebagai komoditi. Kalau polanya masih tetap seperti itu, maka gerakan bantuan hukum tidak akan efektif.

Namun demikian konsep bantuan hukum, bukanlah konsep yang mati. Bantuan hukum haruslah dikaji secara terus menerus, karena mungkin saja perubahan waktu, struktur sosial politik dan kondisi lokal menuntut perubahan pendekatan, paling tidak dalam tekanan. Pada saat ini, misalnya, gerakan bantuan hukum harus mampu menangkap perbedaan tekanan bantuan hukum di Irian Jaya dengan di Aceh dan atau di Ambon. Juga bila dikaitkan dengan mereka yang dibantu: bantuan hukum terhadap korban PHK dan terhadap tahanan politik. Jadi mungkin ada beberapa variasi antara bantuan hukum di satu waktu

dan keadaan tertentu, dengan bantuan hukum di waktu dan keadaan yang lain.

Tetapi perbedaan yang terjadi bukanlah sesuatu hal yang perlu ditakuti. Bagaimanapun, perbedaan itu sehat; tidak saja bagi perkembangan konsep bantuan hukum itu sendiri, tetapi justru untuk mereka yang tengah memulihkan hak dan martabat mereka. Apabila bantuan hukum ditempuh dengan menyeragamkan pola pekerjaan, maka hal itu bukan saja tidak demokratis, tetapi malah bisa bersifat *counterproductive* atau merugikan perjuangan bantuan hukum itu sendiri. Diatas segalanya, harus diakui bahwa perbedaan yang ada justru merupakan cerminan dari perbedaan kondisi sosial politik, ekonomi dan budaya dari satu ke tempat lain. Tidak di semua daerah, bantuan hukum bisa diberikan dengan lancar, dan tidak di semua situasi bantuan hukum merupakan jalan ke luar. Akibatnya wawasan tentang bantuan hukum memang belum lagi merata. Masih banyak yang belum mengerti, baik dilingkungan aktivis bantuan hukum, pejabat maupun rakyat.

Kebutuhan akan bantuan hukum semakin lama semakin dirasakan. Dan kebutuhan ini semakin hari semakin pula muncul ke permukaan karena pelaksanaan Pemerintahan Orde Baru yang telah berlangsung selama ini justru menelan banyak korban, terutama mereka yang tidak mem-

peroleh bagian apa-apa. Korban ini sering menjelma menjadi sengketa hukum yang perlu ditangani secara hukum (pada beberapa tingkatan tertentu).

Sengketa hukum itu tidak sekedar bukti dari adanya konflik kepentingan antara yang kuat dengan yang lemah, tetapi juga bukti dari dampak dari strategi kekuasaan yang menindas yang lemah untuk dan atas nama yang kuat. Dengan demikian jurang antara yang kaya dan yang miskin menjadi semakin menganga dan secara moral orang mulai mempertanyakan apa yang diinginkan oleh pelaksana kekuasaan ini.

Bantuan hukum yang dianggap hanya sebagai instrumen penyelesaian sengketa nampaknya diharapkan mengambil peranannya yang semata meredakan konflik-konflik yang timbul sebagai eksekusi dari pelaksanaan pemerintahan. Tidak sebagai "reaktor" kritik terhadap kebijaksanaan pemerintah yang selama ini ternyata tidak memperdulikan hukum, terutama hukum yang membantu rakyat miskin.

Jadi sesungguhnya bantuan hukum dalam pikiran penguasa lebih merupakan bantuan hukum dalam arti tradisional, yaitu membantu rakyat berperkara di pengadilan-pengadilan. Sebaliknya bantuan hukum yang ideal adalah bantuan hukum yang bersifat struktural ialah yang mengadakan perombakan pola hubungan yang secara struktural telah menindas rakyat itu.

Sebagai akibat pola hubungan yang menindas itu, maka dimana-mana dapat ditemui berbagai ragam bentuk kemiskinan, mulai dari kemiskinan sandang, pangan dan papan; kemiskinan akan pengetahuan, kemiskinan akan keterampilan, kemiskinan akan informasi, kemiskinan akan pendidikan, kemiskinan atas kesempatan berusaha, kemiskinan akan kepemilikan, kemiskinan akan sumber daya ekonomi, dan seterusnya, hingga kemiskinan akan hak-hak hukumnya.

Kata lain dari beragam bentuk kemiskinan itu ialah kemiskinan struktural. Kemiskinan ini, lebih jauh, adalah warisan sejarah masa silam, estafet penjajahan yang berabad-abad, dan sekarang dilanjutkan lagi dengan penjajahan bentuk baru (*neo-colonialism*) sebagai akibat dari kekuatan ekonomi, politik, teknologi, militer dan informasi dari Dunia Kesatu atas Dunia Ketiga¹⁵²⁾.

Apabila melihat ayunan langkah perusahaan transnasional dan lembaga keuangan internasional di negara-negara Dunia Ketiga, maka penjajahan bentuk baru ini hampir-hampir sempurna. Penjajahan bentuk baru ini begitu *advanced* dan *sophisticated*. Hampir tidak ada

152). Lihat Andre Gunder Frank, "*Capitalism and Underdevelopment in Latin America*", New York and London: Monthly Review Press, 1969 hal. 3-11.

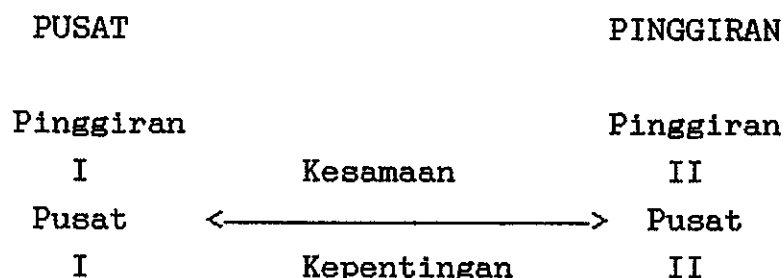
peluru yang ditembakkan¹⁵³).

Karena kemiskinan yang dilihat disini bersifat struktural, maka ukuran kemiskinan juga jadi struktural. Mereka yang miskin ini --mengikuti teori Johan Galtung-- adalah mereka yang berada diluar "pusat" (*center*), yaitu mereka yang berada di "pinggiran" (*periphery*). Tetapi satu kritik atas Galtung adalah karena teori yang dikembangkannya seolah menutup mata terhadap kemajemukan sosial baik di Pusat maupun Pinggiran. Kesenjangan dalam kadar yang berbeda ada juga pada Pusat. Jadi kurang tepat jika secara kaku mempertentangkan Pusat-Pinggiran, karena kesenjangan di dalam Pusat dan Pinggiran juga suatu soal yang rawan.

Peta bumi kemiskinan di atas tidak harus ditafsirkan berdiri sendiri tanpa ada kaitan dengan peta bumi kemiskinan di negara lain. Sejarah masa silam telah melahirkan sistem sosial yang penuh dengan kesenjangan, dan kesenjangan ini ada pada tingkat internasional dan terutama sekali di tingkat nasional.

153). Secara amat tepat Johan Galtung mengatakan bahwa: "... *only imperfect, amateurish imperialism needs weapons; professional imperialism is based on structural rather than violence*". Lebih mendalam baca Johan Galtung, "A Structural Theory of Imperialism", dalam *Journal of Peace Research*, Vol. 8, 1971, hal. 81-117.

Pola hubungan menindas antara pusat-pinggiran di Dunia ketiga adalah juga kepanjangan dari pola hubungan menindas di Dunia Kesatu. Persekutuan antara pusat di Dunia Kesatu dengan pusat di Dunia Ketiga telah menjadikan mereka sebagai satu kekuatan pusat yang menindas, menindas, suatu *imperialisme* struktural¹⁵⁴⁾. Secara sederhana pola hubungan tersebut tergambar berikut ini:



Pusat adalah negara-negara Dunia Kesatu sedangkan Pinggiran adalah negara-negara Dunia Ketiga. Antara Pusat I dengan Pusat II ada kesamaan kepentingan yaitu melestarikan keberadaan sebagai Pusat, melestarikan *Status Quo* dan sedapat mungkin membuat Pinggiran I dan Pinggiran II tidak berdaya, dan jauh dari sumber-sumber daya politik, ekonomi, teknologi dan informasi. Pusat II adalah kepanjangan dari Pusat I.

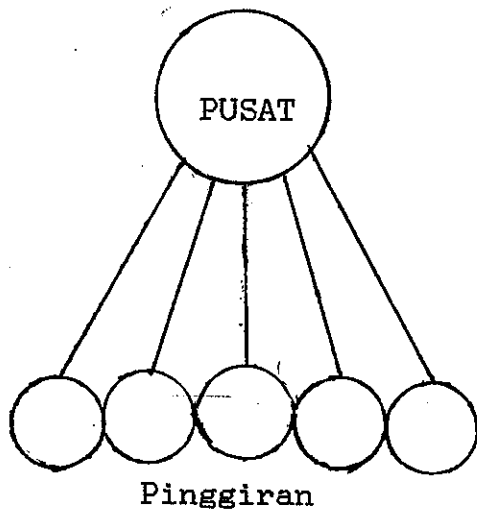
Disini yang harus diperhatikan adalah meskipun

154). Johan Galtung, *Op.cit.*

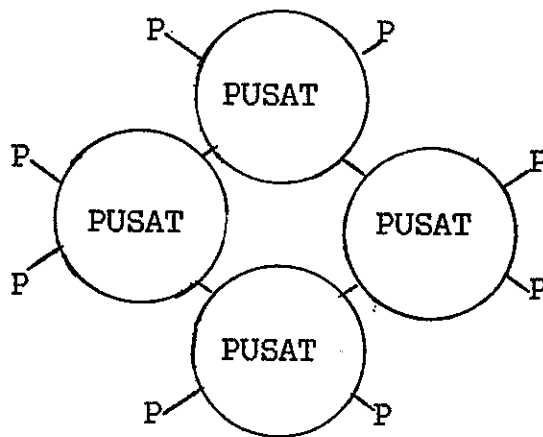
Pinggiran I dan Pinggiran II sama-sama tidak berdaya dan secara struktural berada pada keadaan yang tertindas tetapi kadar ketertindasan pada Pinggiran II jauh lebih besar dari Pinggiran I. Lebih dari itu bukan mustahil kepentingan Pinggiran II berbeda dan malah bisa pula berlawanan dengan kepentingan Pinggiran I. Tetapi yang jelas bagi Pinggiran I dan II, Pusat I dan II adalah struktur atas yang menindas. Merombak pola hubungan menindas antara Pusat-Pinggiran inilah yang musti dilakukan baik di Pusat maupun Pinggiran.

Bagan diatas dan deskripsi singkat tentang pola hubungan Pusat-Pinggiran tersebut, mengindikasikan tentang struktur sosial Dunia Kesatu dan Dunia Ketiga yang senjang dan tidak adil. Pemahaman yang komprehensif akan keterkaitan kemiskinan di Pinggiran dan Pusat akan turut menentukan bentuk dan lingkup bantuan hukum struktural yang menjadi tema utama dalam proses advokasi dari gerakan bantuan hukum YLBHI ini.

Pusat II yang berhubungan dengan Pusat I secara sadar mempertahankan pola hubungan vertikal yang menindas—dengan menguasai semua sumber daya politik, ekonomi, teknologi dan informasi. Pada saat yang bersamaan dipelihara juga pola hubungan feodal yang membuat Pinggiran II bercerai berai, seperti yang terlihat dari bagan berikut ini:



Pola Hubungan Vertikal



Pola Hubungan Feodal

Pada pola hubungan vertikal, Pusat mencoba melestarikan posisi ketergantungan Pinggiran dengan menjauhkan Pinggiran dari sumber-sumber daya politik, ekonomi, teknologi dan informasi. Sedangkan pada pola hubungan feodal, terlihat Pusat memutuskan hubungan antara sesama Pinggiran, sementara antara Pusat terjalin tali temali yang kuat. Secara sederhana sebenarnya kedua pola hubungan di atas mempertahankan *inequality*, *injustice*, dan *dependency* antara Pinggiran dengan Pusat¹⁵⁵).

Kedua pola hubungan diatas tidak terdapat begitu saja, tetapi sudah mendapat banyak pembenaran akademis. Di dalam teori pembangunan ekonomi di Indonesia era Orde Soeharto, misalnya, ini dapat terlihat dari penerapan teori *trickle down* yang tidak lain dan tidak bukan

155). Johan Galtung, *Ibid.*

merupakan teori yang menentang pemerataan dan keadilan sosial¹⁵⁶). Di dalam bidang hukum, itupun nampak terlihat dengan diberlakukannya hukum negara (*state law*) untuk membuat pola hubungan tersebut menjadi sah menurut hukum¹⁵⁷). Di dalam bidang politik, hal ini nampak jelas terlihat dari adanya kebijaksanaan *floating mass* (Era Rejim Soeharto) ialah untuk menjauhkan rakyat dari keterlibatan partisipatif¹⁵⁸). Malah dalam banyak proses pengambilan keputusan, bahkan yang menyangkut masa depan bangsa, yang terlibat dalam proses tersebut hanya terbatas pada lingkaran politik eksklusif; suatu proses yang sifatnya "intra politik". Dan permainan intra politik ini dijustifikasi oleh perwakilan yang telah "dijinakkan". Tidak bisa dipungkiri, bahwa upaya yang terorganisir untuk melestarikan pola hubungan yang tidak adil itu pada gilirannya akan melestarikan pula kemiskinan struktural.

Untuk mengubah pola hubungan menindas antara Pusat

156). Mahbub ul Haq, *Op. Cit.*

157). James C. N. Paul dan Clarence J. Dias, "*Law and Legal Resources in the Mobilization of the Rural for Self Reliant Development*", International Center for Law in Development, July, 1980.

158). Todung Mulya Lubis, "*Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*", *Op. Cit.* hal. 21-25.

terhadap Pinggiran di atas, jelas perlu pendekatan yang lebih menyeluruh. Harus sejak dini disadari bahwa bantuan hukum saja tidaklah cukup. Diperlukan adanya gerakan lain untuk mengembalikan hak-hak dasar mayoritas rakyat miskin akan sumber-sumber daya politik, ekonomi, teknologi, informasi dan sebagainya agar mereka dapat menentukan masyarakat bagaimana yang mereka kehendaki.

Proses bernegara yang eksklusif di sekitar Pusat yang hanya terbatas pada "intra politik" harus segera diganti. Kedaulatan rakyat pada akhirnya adalah jawaban dari semua masalah yang kita hadapi. Apabila tujuan sebagaimana yang tergambarkan di atas yang hendak dicapai, maka bantuan hukum, apalagi bantuan hukum yang sifatnya tradisional, tidak akan cukup.

Di bawah ini dijabarkan beberapa alasan mengapa bantuan hukum tradisional itu tidak cukup¹⁵⁹⁾.

Pertama: Karena sifat bantuan hukum tradisional adalah individual; Disini bantuan hukum dianggap sama dengan pelayanan kesehatan individual yang tidak mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial. Asal seseorang itu membuktikan dirinya tidak sehat atau buta hukum dan miskin, maka orang tersebut punya hak untuk diobati atau diberi bantuan hukum. Penelitian mengapa orang tersebut

159). T. Mulya Lubis, *Ibid.* hal. 52-58.

sakit dan butuh bantuan hukum tidak dipersoalkan disini, padahal seharusnya perlu diketahui, misalnya, seseorang itu tertindas oleh laju industrialisasi yang menggusur tanahnya, atau karena debu industri yang membuat seseorang sakit paru-parunya, atau karena pemerintah yang berkehendak memperindah kota sehingga mengambil tanah rakyat. Pengetahuan mengenai hal ini penting untuk lebih memperjelas diagnosa sosialnya, karena sesungguhnya rakyat yang sakit itu sebetulnya adalah rakyat yang diasingkan dari hak-hak dasar mereka.

Kedua: Karena sistem hukum nasional selama ini justru menunjang sistem bantuan hukum tradisional itu. Tampaknya masih belum dimungkinkan suatu bantuan hukum kolektif di dalam hukum acara yang ada, dalam artian *class action* seperti di Amerika Serikat misalnya. Di dalam hukum acara mereka yang merasa dirugikan mesti memberi kuasa. Jadi tidak sederhana dan cepat. Seharusnya gugatan satu orang bisa dijadikan dasar bagi yang lain untuk mengajukan klaim jika gugatan itu berhasil. Dengan demikian akan menghindarkan proses berperkara yang mahal dan memakan waktu lama. Disini terlihat bahwa hukum acara dengan alasan "kepastian hukum" menuntut rakyat untuk turut berproses, padahal berproses itu mahal dan lama. Bagi rakyat miskin di Pinggiran, maka berproses ini sudah dirasakan sebagai hukuman, apalagi kalau diingat bahwa banyak rakyat yang tidak tahu ber-

proses (*ignorence of law*). Ini adalah contoh dari hukum yang berpihak ke atas atau ke Pusat.

Ketiga: Karena bantuan hukum itu sendiri masih sangat bersifat kekotaan, dan karena itu masih diragukan apakah bantuan hukum itu betul-betul berurusan dengan Pinggiran. Apa bukan sebaliknya, bantuan hukum itu jangan-jangan turut melestarikan kedudukan Pusat terhadap Pinggiran, dan hanya hadir sebagai *show case*.

Keempat: Karena sifat hukum nasional adalah pasif, atau menunggu, menyadari kemiskinan dan keterasingan rakyat Pinggiran atas sumber-sumber daya politik, ekonomi, teknologi dan informasi, maka sifat hukum yang pasif ini sebetulnya lebih berperan sebagai legitimasi *status quo* yang mempertahankan pola hubungan menindas antara Pusat terhadap Pinggiran. Seharusnya hukum itu bersifat aktif mendatangi Pinggiran dan menyelesaikan sengketa atau konflik yang terjadi tidak saja di Pinggiran, tetapi juga antara Pusat dengan Pinggiran. Dengan kata lain hukum yang aktif itu tidak saja bergerak secara horisontal tetapi juga secara struktural.

Kelima : Karena bantuan hukum masih terlalu terikat dengan pendekatan-pendekatan hukum semata, maka kurang diperhatikan pendekatan yang bukan hukum yang justru bisa membantu percepatan penyelesaian sengketa atau malah konflik sosial. Seharusnya di negara yang

peranan hukumnya masih belum dominan pendekatan-pendekatan bukan hukum haruslah didayagunakan semaksimal mungkin. Hanya disini harus dijaga agar pendekatan bukan hukum itu tidak pula menimbulkan kerugian sosial, atau malah lebih jauh menimbulkan disharmoni yang kurang menguntungkan. Disini soal tolak ukur memang menjadi persoalan sentral, tetapi hendaknya tetap bertitik tolak dari prinsip bahwa pendekatan bukan hukum betapapun mengundang konflik tetap harus didayagunakan sejauh konflik itu fungsional dan jangka jauhnya akan membantu rakyat Pinggiran.

Keenam: Karena bantuan hukum masih berjalan sendiri atau baru pada tahapan bekerjasama dengan sesama sesama organisasi bantuan hukum. Padahal karena dimensi sengketa dan konflik tidak semata bersifat hukum, seharusnya kerjasama dengan organisasi-organisasi di luar Lembaga Bantuan Hukum tidak saja memperkaya pemahaman atas konflik Pusat-Pinggiran, tetapi lebih dari itu akan mempercepat penyelesaian konflik. Paling tidak situasi akan menjadi lebih matang untuk suatu penyelesaian yang lebih menyeluruh atau struktural.

Ketujuh: Karena bantuan hukum belum mengarah pada terciptanya gerakan sosial. Seharusnya dalam gerakan bantuan hukum arah akan kosientisasi sosial, politik ekonomi dan hukum dikaitkan juga dengan upaya penciptaan

suatu *power resources* di Pinggiran. Kalau Pinggiran sudah memiliki *power resources*, maka posisi tukar terhadap Pusat akan lebih kuat, dan keadaan ini akan mempercepat penyelesaian konflik Pusat-Pinggiran.

Ketujuh alasan di atas, mengharuskan gerakan bantuan hukum untuk merombak konsepnya dari yang sifatnya tradisional menjadi struktural. Kesenjangan struktural dan pola hubungan menindas dari Pusat-Pinggiran harus dihadapi dengan pendekatan yang lebih struktural, integral dan kalau perlu ekstra-legal.

Berikut ini, penjabaran dari ciri-ciri bantuan hukum struktural yang harus dimiliki:

Pertama: Sifat bantuan hukum haruslah struktural. Artinya bantuan hukum harus sepenuhnya memihak pada Pinggiran dalam menghadapi Pusat. Bantuan hukum struktural haruslah mengutamakan bantuan kepada kelompok, bukan lagi perorangan. Bantuan hukum kepada perorangan tidak tertutup, tetapi lebih diutamakan kasus-kasus yang mengandung konflik struktural, konflik antara Pusat lawan Pinggiran. Konflik antara buruh dengan majikan atau sebaliknya. Tetapi implikasi strukturalnya bisa mengubah pola hubungan antara majikan dengan buruh. Disini mungkin sudah harus dipikirkan tentang diskriminasi positif, suatu pemahaman total kepada kasus-kasus yang mempunyai dampak struktural.

Kedua: Sistem hukum nasional juga nampaknya harus diubah, dalam arti aksi-aksi hukum kelompok atau aksi hukum struktural harus mulai diberi peluang. Hukum acara sudah harus secara konsekuen memberlakukan asas peradilan yang murah, cepat, sederhana dan terbuka. Birokrasi di pengadilan harus segera dihapuskan dan adalah mutlak bila pengadilan itu dikembalikan kepada rakyat, tidak lagi memihak ke Pusat. Rasa keadilan harus mengarah pada perombakan kesenjangan struktural, yang berarti adanya pemihakan total kepada Pinggiran. Selama berproses itu dikuasai oleh birokrasi yang panjang, maka selama itu pula peradilan akan bertindak sebagai bagian dari Pusat yang menindas Pinggiran.

Ketiga: Sifat bantuan hukum haruslah mengarah ke pedesaan di samping tetap berurusan dengan kota. Bantuan hukum harus lebih banyak di pedesaan di Pinggiran, karena memang lapisan yang tertindas itu justru lebih banyak di Pinggiran. Kalau bantuan hukum yang orientasinya pedesaan ini bisa didayagunakan, maka posisi Pusat akan lebih mudah digoyahkan. Dengan demikian gerakan bantuan hukum akan melibatkan dirinya dengan percepatan penyelesaian konflik struktural antara Pusat-Pinggiran.

Keempat: Sifat bantuan hukum haruslah aktif. Bantuan hukum bukan lagi rumah sakit yang menunggu, tetapi haruslah bantuan hukum itu berjalan dari satu

tempat ke tempat di kota dan desa. Disini apa yang disebut *barefoot lawyer* itu menjadi sesuatu yang harus. Kalau perlu untuk bantuan hukum kemungkinan pengiklanan tidak dilarang. Kebisuan rakyat Pinggiran yang sebagian karena ketidaktahuan akan hukum (*ignorance of law*) harus diterobos. Lagi pula iklan bantuan hukum mungkin akan memperbanyak pintu masuk ke Lembaga Bantuan Hukum.

Kelima: Bantuan hukum harus mulai mendayagunakan pendekatan-pendekatan di luar hukum atau bukan hukum: *extralegal-approach*. Karena memang dimensi konflik struktural antara Pusat-Pinggiran memang penuh dengan hal-hal sosial, politik, ekonomi bahkan budaya. Pendekatan hukum semata bisa membuat bantuan hukum menjadi sempit, dan bukan mustahil *counter-productive*. Jadi suatu delegalisasi bantuan hukum harus segera dilakukan.

Keenam: Bantuan hukum haruslah mulai membuka diri terhadap organisasi sosial yang bukan-hukum. Suatu koordinasi kegiatan adalah jawaban yang harus ditempuh. Ketidakadilan pola hubungan antara Pusat-Pinggiran itu begitu kompleks dan menyeluruh, sehingga aksi dari Pinggiran juga harus pula menyeluruh. Disini keikutsertaan lembaga swadaya masyarakat lainnya, seperti dari kalangan organisasi buruh, tani, nelayan, pers dan sebagainya harus segera dimulai.

Ketujuh: Bantuan hukum untuk bisa efektif haruslah

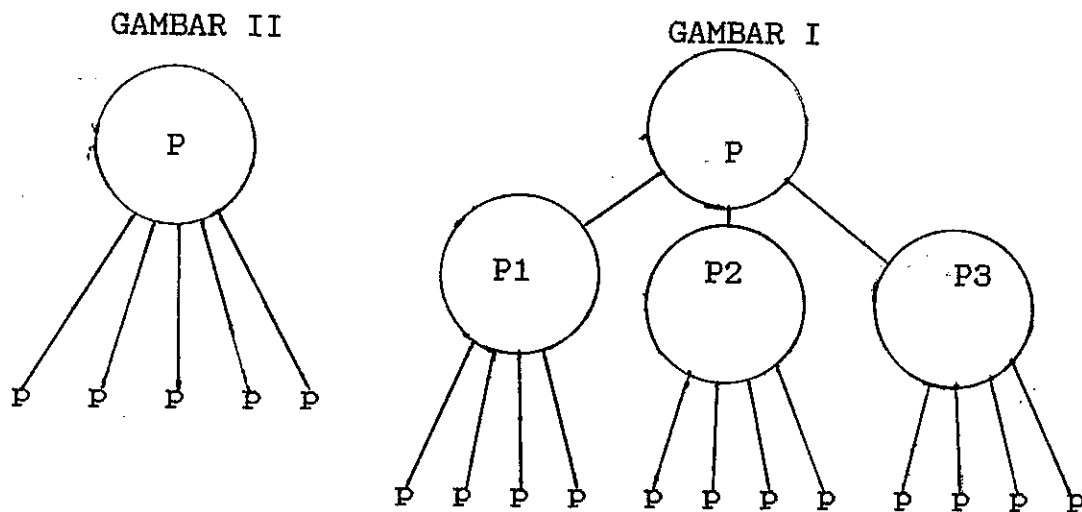
menjadi suatu gerakan sosial yang bertujuan tidak saja pada konsientisasi sosial, politik, ekonomi dan budaya, tetapi justru harus menciptakan *power resources* untuk menghadapi Pusat yang menindas. Penciptaan *power resources* di Pinggiran adalah tujuan dari bantuan hukum struktural.

Konsientisasi yang didiskusikan diatas adalah pra kondisi untuk bisa sampai pada berdirinya pusat-pusat kekuatan (*power resources*) di Pinggiran. Dengan adanya pusat-pusat kekuatan ini secara perlahan bisa melangkah pada pengembalian hak-hak dasar rakyat untuk menentukan masa depan mereka.

Karena pusat-pusat kekuatan ini akan mendesak Pusat untuk melepaskan beberapa konsesi yang bisa digunakan untuk lebih meningkatkan konsientisasi rakyat Pinggiran. Jadi kalau dilihat secara kronologis, maka proses itu menjadi siklus konsientisasi-konflik-konsesi; konsientisasi-konflik-konsesi, dan seterusnya. Pola hubungan vertikal yang dijelaskan dimuka, dikurangi sedikit demi sedikit. Namun demikian bahaya dari siklus di atas adalah munculnya "kelompok antara" yang menggandul ke atas dan menindas ke bawah¹⁶⁰⁾.

160). Baca Norman Long, "*Structural Dependency, Modes of Production and Economic Brokerage in Rural Peru*",

Bentuk penindasan tentu bisa berbeda dari satu tempat ke tempat lain, tetapi pola hubungan vertikal mendapat bentuknya yang baru. Suatu pola hubungan yang horisontal menjadi hal yang tidak terbayangkan. Diagram di bawah ini bisa menjadi contoh dari uraian di atas:



P1, P2 dan P3 adalah kelompok antara yang bisa melestarikan pola hubungan vertikal antara Pusat-Pinggiran. Dengan demikian yang terjadi adalah pelapisan sosial (*social stratification*) yang lazim terjadi pada masyarakat kapitalis. Kelompok antara ini suatu ketika akan menjadi kelas menengah yang berada di tengah konflik. Dari satu sisi mungkin pelapisan sosial ini akan memperkecil konflik Pusat-Pinggiran, tetapi satu hal

ntinued...

dalam Ivar Oxaal, Tony Barnett dan David Booth, (Edts.), "*Beyond The Sociology of Development*", London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1975, halaman 253-282.

yang pasti meski kelas menengah itu ada, pola hubungan vertikal yang menindas tidak akan berhenti.

Mungkin pula redistribusi kekuasaan (dalam arti sempit) sudah dimulai terjadi disini dan diharapkan akan terjadi perubahan (*change*), walaupun masih dipertanyakan bentuk perubahan yang bagaimana yang terjadi. Pola redistribusi diatas dianggap tidak tuntas, mengingat perubahan yang terjadi hanya akan berhenti di permukaan.

Menurut Johan Galtung¹⁶¹), dari kaca mata struktural redistribusi yang demikian hanya akan menunda perubahan menyeluruh secara struktural, karena *redistribusi* ini hanya mengobati *symptoms* bukan mengobati *disease*. Bila demikian halnya, maka tujuan akhir dari bantuan hukum struktural untuk merombak tatanan sosial ke arah keadilan struktural atau ke arah horisontalisasi pola hubungan, tidak akan tercapai. Redistribusi kekuasaan pun hanya akan menjadi angan-angan.

Oleh karena itu gerakan bantuan hukum harus terus menerus berupaya menemukan momentumnya untuk mencairkan pola hubungan yang cenderung mapan dengan menciptakan konflik. Secara sadar konflik tersebut harus dijadikan sebagai kancah ke arah redistribusi kekuasaan; suatu pra

161). Johan Galtung, *loc. cit.*

kondisi yang mesti ada. Kalau redistribusi kekuasaan bisa dimulai, maka kemudian barulah bisa berbicara mengenai kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya; bahwa rakyat menguasai sumber-sumber produksi untuk menentukan keberadaannya.

Penguasaan rakyat atas sumber-sumber daya ekonomi, politik, teknologi dan informasi tersebut akan lebih memungkinkan adanya kehidupan kemasyarakatan yang partisipatif. Lebih dari itu tembok-tembok pemisah antara Pusat-Pinggiran juga semakin mencair. Suatu corak masyarakat atau suatu corak kehidupan yang baru mulai menampakkan dirinya. Pola hubungan vertikal dan feodal selama ini akan digantikan oleh pola hubungan yang lebih sederajat (*equalization*).

Kebebasan menyatakan pendapat, berserikat, berpolitik, dan seterusnya menjadi suatu *conditio sine qua non*. Bahkan lebih dari itu suatu *civil disobedience* juga harus dijamin. Dalam masyarakat yang majemuk *civil disobedience* adalah hal yang niscaya. Harus diperhatikan juga tuntutan dari lapisan minoritas baik di Pusat maupun di Pinggiran. Dan ketika Pusat-Pinggiran sudah bertaut, maka kepentingan minoritas tetap diperhatikan dan diprioritaskan; sebab jika tidak maka yang akan terjadi adalah tirani mayoritas.

Bantuan hukum struktural bertujuan untuk mencapai

pola hubungan yang berkesamaan itu, yang menciptakan kehidupan yang *enlightened*. Disini pertumbuhan organisasi-organisasi sosial menjadi mutlak, paling tidak organisasi-organisasi ini bisa turut membantu dan menopang tercapainya keseimbangan pola hubungan yang sederajat, atau paling tidak menjadi *power resources*. Dengan demikian diharapkan terciptanya suatu kehidupan kerakyatan yang berdiri sendiri, bebas dan merdeka: suatu *self-reliance!*

D. Proses Advokasi YLBHI: Prospek dan Tantangannya bagi Pemberdayaan Hak-hak Rakyat

D. 1. Pendahuluan

Memasuki milenium ke tiga ini, bantuan hukum sudah sangat berkembang di Indonesia, malah perkembangan bantuan hukum di Indonesia bisa dianggap yang paling maju di Asia¹⁶²). Pada level regional ASEAN LBH Jakarta

162). Di negara Asia lainnya kegiatan bantuan hukum baru merupakan kegiatan tambahan dari Persatuan Advokat (*Bar Association* dan *Legal Society*), dan pemerintahan (*Attorney General* dan *Departement of Justice*). Atau merupakan kegiatan kedermawanan individual dari seorang advokat. Jadi belum terorganisasi seperti di Indonesia dengan jaringan operasional yang sudah nasional. Hal inilah yang menyebabkan banyaknya ahli-ahli hukum asing yang datang untuk belajar ke YLBHI. (Sumber: wawancara dengan Bambang Widjojanto, Ketua Dewan Pengurus YLBHI, Juli-Agustus 1999).

sudah dianggap sebagai model yang patut diikuti, dan bahkan sejak awal dekade 1980-an beberapa negara ASEAN Muang Thai dan Malaysia misalnya, telah meminta LBH Jakarta untuk turut membantu pengembangan lembaga bantuan hukum di Muang Thai dan Malaysia¹⁶³).

Selain itu kantor-kantor LBH yang berada di bawah naungan Yayasan LBH Indonesia juga sudah sangat banyak mendapat kunjungan dari berbagai organisasi bantuan hukum luar negeri, karena mereka ingin mendapatkan gambaran tentang kemajuan LBH di Indonesia¹⁶⁴).

Hal-hal diatas tentu menunjukkan adanya indikasi yang positif dari dunia internasional terhadap YLBHI atau gerakan bantuan hukum di Indonesia. Tetapi sebaliknya, patut pula dipertanyakan, benarkah gerakan bantuan hukum sudah sedemikian berkembang maju. Atau sampai sejauh manakah kemajuan gerakan bantuan hukum itu

163). Untuk membantu perkembangan bantuan hukum di ASEAN LBH Jakarta diminta melakukan dua hal: 1. Secara rutin menyelenggarakan lokakarya regional tentang bantuan hukum; 2. Menyelenggarakan kursus bantuan hukum, masing-masing di Bangkok, Kuala Lumpur dan Penang (1982).

164). Antara lain bisa disebutkan kunjungan pekerja bantuan hukum dari India, Bangladesh, Srilangka, Filipina, Malaysia dan Muang Thai. Beberapa diantara mereka bahkan menyempatkan diri untuk tinggal di YLBHI Jakarta dalam suatu periode.

dalam upaya menciptakan adanya perubahan struktur sosial *dua* tidak saja yang semata bersifat litigasi.

Dari data yang berhasil dikumpulkan, Indonesia sekarang sudah memiliki banyak sekali LBH, bahkan ada kesan bahwa bagi sementara pihak pembentukan LBH itu dirasakan sebagai suatu mode (*fashion*), sehingga di sana-sini LBH tumbuh bagai jamur. Hasil penelitian yang dilakukan oleh PPBHI - LKUI (Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia - Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia) di tahun 1984 saja misalnya, menyimpulkan ada lebih dari 100 buah LBH di Indonesia. Apabila diestimasikan dalam setiap tahunnya lahir 1 (satu) saja lembaga bantuan hukum di setiap propinsi di Indonesia, maka di akhir tahun 1999 ini jumlah lembaga bantuan hukum untuk seluruh Indonesia mencapai hampir 500 buah.

Tetapi dapat pula dikemukakan bahwa dari jumlah tersebut, cukup banyak pula yang tidak murni LBH, karena mereka mencampuradukkan pekerjaan bantuan hukum cuma-cuma bagi si miskin bersama-sama dengan jasa hukum bagi si kaya. Persepsi tentang bantuan hukum disini masih berupa persepsi yang sifatnya "kedermawanan profesi" (*professional charity*). Lebih jelek lagi kedermawanan profesi ini dipakai oleh sebagian dari pekerja LBH (atau oleh LBH itu sendiri) untuk mengelabui para pencari keadilan, untuk mendapatkan keuntungan bisnis. Jadi kata

"bantuan hukum" ini sudah dimanipulasi secara tidak bertanggung jawab oleh beberapa petualang bantuan hukum. Selain itu LBH juga sudah lama dipakai menjadi atribut politik, karena cukup banyak yang bernaung di bawah panji-panji kekuatan politik¹⁶⁵).

Sudah tentu setiap organisasi, politik maupun bukan, berhak mendirikan LBH; tetapi satu hal yang pasti adalah, semakin besarnya kemungkinan bagi sebuah LBH untuk tidak mandiri dan tidak bebas, jika ia berada di bawah naungan satu kekuatan politik. Dengan kata lain lembaga bantuan hukum yang didirikan lebih bersifat struktural sebagai atribut dari kekuatan politik (*onderbouw*) daripada menjalankan fungsinya sebagai pelayan hukum.

Kemudian ada pula LBH -- dan ini jumlahnya cukup banyak -- yang merupakan bagian dari fakultas-fakultas hukum baik negeri maupun swasta, yang merupakan pula bagian dari program pengembangan pendidikan hukum sekaligus juga perwujudan dari tugas pengabdian pada masyarakat dalam rangka Tri Dharma Perguruan Tinggi.

165). Salah satu contoh adalah Lembaga Pengabdian dan Pelayanan Hukum (LPPH) yang didirikan oleh Golkar, LPPH ini sudah membuka kantor di hampir seluruh propinsi di Indonesia. Disamping itu juga ada lembaga serupa yang bernaung di bawah SPSI, HKTI, Purnawiran ABRI dan lain sebagainya.

Pengelolaan LBH di sini biasanya dilakukan secara sambilan, karena tugas utama fakultas hukum adalah pendidikan; lagi pula jumlah tenaga dan dananya sangat terbatas. Seandainya pun LBH di sini bisa berjalan baik, maka masalah yang dihadapi ialah sejauh mana pekerja LBH ini memiliki kebebasan dalam pekerjaannya. Mungkin LBH fakultas hukum swasta tidak mengalami masalah, tetapi bagi LBH fakultas hukum negeri akan cukup sukar bekerja secara bebas karena ia merupakan bagian dari birokrasi pemerintah, walaupun akhir-akhir ini "kemandirian" dari pegawai negeri dicoba untuk ditegakkan.

D. 2. Gerakan Bantuan Hukum

Dari semua LBH di atas, nampaknya hanya LBH-LBH di bawah Yayasan LBH Indonesia yang memiliki organisasi yang bersifat nasional. LBH yang dibentuk oleh Persatuan Advokat Indonesia (PERADIN) pada tahun 1971 ini merupakan suatu yayasan yang mandiri dan bebas. Dalam pengamatan peneliti, LBH-LBH yang berada di bawah naungan YLBHI inilah yang bisa dikategorikan sebagai LBH yang betul-betul merupakan lembaga yang bekerja sepenuhnya untuk bantuan hukum dengan segala dinamika dalam pelaksanaan programnya.

Bantuan hukum dalam persepsi YLBHI tidak diartikan

secara sempit dalam artian tradisional dan pasif. Bantuan hukum diharuskan mampu secara aktif menjangkau para pencari keadilan yang tidak mampu, dimanapun, dan sedapat mungkin mendorong terciptanya suatu perombakan tatanan sosial dari tatanan yang tidak adil menjadi tatanan sosial yang lebih adil. Gerakan bantuan hukum disini pada dasarnya ingin mendekatkan segala sumber daya sosial, ekonomi, hukum dan budaya kepada rakyat yang selama ini telah menjauh dari jangkauan mereka.

Oleh karena itu, maka pekerjaan bantuan hukum menjadi suatu pekerjaan yang luas dan harus dikerjakan dengan melibatkan sebanyak mungkin tenaga pekerja sosial dari berbagai disiplin ilmu. Pekerjaan bantuan hukum pada akhirnya harus menjadi pekerjaan yang sifatnya mendorong rakyat agar sadar akan hak dan kewajiban, serta untuk itu rakyat harus pula secara bersatu padu mempertahankan hak yang sudah ada dan merebut hak-hak baru¹⁶⁶⁾.

Dalam pekerjaan bantuan hukum ini, dilema yang sering dihadapi justru berasal dari hukumnya sendiri. Dalam beberapa hal hukum kerap tidak menunjang proses terciptanya perubahan tatanan sosial, malah sebaliknya

166). Sebagai bahan bacaan, lihat Mulyana W. Kusumah, "*Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia: Suatu Pemahaman Kritis*", Alumni, Bandung, 1981.

hukum sangat berperan melestarikan *status quo*. Disini monopoli terhadap sumber-sumber daya sosial, ekonomi, politik, hukum dan budaya cenderung dikukuhkan sehingga kesenjangan sosial semakin membesar. Agaknya inilah peran hukum yang konservatif yang justru menjadi karakteristik dari hukum kolonial dan hukum-hukum yang dibuat oleh pemerintah maupun yang bersama-sama DPR yang kurang mengundang partisipasi rakyat.

Politik pembuatan hukum yang demikian ini, memang terdapat di hampir semua negara terutama di negara dimana partisipasi belum melembaga. Jadi kalau hukum dikaitkan dengan teori *law as an agent of development*, maka perlu diperhatikan secara sungguh-sungguh rumusan dari *social engineering* dan *development*, karena politik hukum yang demikian itu akan diarahkan kepada fungsinya sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan belaka, atau dengan kata lain hanya untuk menunjang kapitalisme.

Oleh sebab itu, pekerjaan bantuan hukum harus ekstra hati-hati, jangan sampai masuk ke dalam perangkat penjaga *status quo* dan membuat sumber-sumber daya sosial, ekonomi, politik, hukum dan budaya tetap jauh dari jangkauan rakyat. Jadi bantuan hukum yang gagal menginventarisasi jenis-jenis pekerjaan dan gagal pula mengidentifikasi hukum-hukum yang responsif terhadap kebutuhan rakyat banyak, maka bantuan hukum itu akan

berhenti sebagai stempel atau alat untuk mempertahankan keamanan.

Dalam kaitan itulah, maka pekerja-pekerja bantuan hukum harus kreatif dalam menjalankan pekerjaannya, dan jika perlu melakukan juga pekerjaan "meta hukum": suatu pekerjaan yang berada di luar tata hukum positif, tetapi tetap bisa dibenarkan karena tidak bertentangan dengan hukum positif, serta yang lebih penting lagi adalah tujuannya untuk memperbaiki tatanan sosial agar lebih adil. Agaknya pekerja-pekerja bantuan hukum di Indonesia harus mampu melakukan pekerjaan bantuan hukum yang luas, atau bantuan hukum struktural. Disini sifat aktif, kolektif dengan pendekatan hukum serta meta hukum harus menjadi pendekatan yang padu. Dengan cara yang demikian ini diharapkan bantuan hukum bisa memperluas jangkauannya dan mampu menyentuh esensi masalah dalam masyarakat, serta lebih dari itu menjadi sebuah gerakan (*movement*). Jadi bantuan hukum tidak lagi melulu merupakan pekerjaan yang sifatnya kantor.

Ini adalah suatu yang ideal. Tetapi nampaknya bantuan hukum di Indonesia sudah mengarah kepada suatu gerakan yang semakin lama semakin nyata. Paling tidak bantuan hukum bukan lagi sesuatu yang asing, bahkan kata bantuan hukum itu sendiri sudah hadir sebagai satu terminologi yang berarti berjuang mempertahankan hak,

berjuang merebut hak-hak baru dan berjuang merombak tatanan sosial ke arah tatanan sosial yang lebih adil.

Untuk membuat bantuan hukum betul-betul tidak asing, maka tidak dapat tidak bantuan hukum harus bicara dalam bahasa dan simbol yang dimengerti oleh rakyat banyak. Bukan hanya itu, bantuan hukum juga harus bicara tentang hukum yang hidup di kalangan rakyat, hukum yang sesuai dengan cita rasa keadilan rakyat. Adalah hal yang tidak adil, jika kepada rakyat dipaksakan untuk menerima hukum yang bagi mereka dirasakan asing dan mungkin tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di kalangan rakyat.

D. 3. Bantuan Hukum dan Masalah Unifikasi Hukum

Oleh karena itu, ada baiknya apabila masalah unifikasi hukum dibuka kembali untuk melihat sejauh mana unifikasi hukum itu bisa diterima dan kapan kiranya negara bisa secara tepat menerapkan unifikasi hukum ini dalam konteks upaya mengakomodir hukum yang hidup di kalangan rakyat.

Sejarah hukum menunjukkan bahwa di kalangan masyarakat ahli hukum, memang tidak ada kesatuan pendapat sejak dulu. Van Vollenhoven misalnya, tetap menganggap hukum adat itu harus dipertahankan, dan ini berarti

negara belum waktunya memiliki unifikasi hukum¹⁶⁷⁾. Pendapat Van Vollenhoven ini diikuti juga oleh banyak ahli hukum, meski harus diakui bahwa banyak juga yang berpendapat, sesuai dengan konsep negara kesatuan, maka unifikasi hukum juga mutlak perlu. Dua jalur pendapat ini masih terus bergumul, belum ada solusi hukum sebagai kata sepakat.

Dengan latar kondisi sosial budaya Bangsa Indonesia yang majemuk, adalah tidak mungkin memperlakukan unifikasi hukum secara absolut, sebaliknya juga mustahil mempertahankan pluralitas hukum secara absolut. Artinya ada wilayah-wilayah persoalan dimana unifikasi hukum itu dapat dimungkinkan, seperti wilayah ketatanegaraan dan pidana -- walaupun pengertian dan batasan tentang sesuatu perbuatan yang dapat dipidana, mungkin pula berbeda antara satu komunitas masyarakat adat dengan komunitas yang lain -- tetapi ada wilayah-wilayah persoalan dimana pluralitas hukum itu masih menjadi realitas, seperti masalah kekeluargaan, warisan dan perkawinan. Suatu identifikasi atas persoalan-persoalan hukum yang mungkin dapat diterapkan unifikasi hukum dan yang tidak mungkin

167). Lihat C. Van Vollenhoven, *"Suatu Kitab Hukum Adat Untuk Seluruh Hindia Belanda"*, Bhratara, Jakarta, 1972. Juga baca, Ter Haar, *"Peradilan Pengadilan Negeri Menurut Hukum Tidak Tertulis"*, Bhratara, Jakarta, 1972.

dapat diterapkan unifikasi hukum agaknya perlu dilakukan. Dengan kenyataan seperti itu, masyarakat ahli hukumpun harus lebih bersikap realistis.

Dalam konteks persoalan diatas, maka apabila bantuan hukum ingin menyentuh persoalan rakyat banyak, maka ia harus beroperasi di desa-desa, tidak berhenti hanya di kota-kota besar belaka. Kalau bantuan hukum ingin menjadi suatu gerakan, maka ia harus menangani lebih banyak masalah yang muncul di daerah-daerah yang -- tidak saja akses informasinya sangat terbatas -- tetapi juga masih dirasakan adanya kekentalan untuk mematuhi budaya (hukum) lokal setempat.

Agaknya dalam kaitan ini peranan hukum adat menjadi signifikan¹⁶⁸). Apabila jumlah perkara perdata yang masuk ke LBH misalnya, jauh lebih banyak dibandingkan perkara pidana, maka kalau LBH bisa masuk ke desa-desa dan menemui adanya masalah-masalah serupa, disini-lah peranan hukum adat menjadi sangat relevan, karena rakyat akan merasa lebih senang jika masalah mereka diselesaikan sesuai dengan kaedah-kaedah hukum yang mereka kenal dan mereka taati. Sebab jika terhadap rakyat diterapkan unifikasi hukum tanpa memperhatikan

168). Baca kembali R. Soepomo, "*Peraturan Peradilan Desa Kepada Peradilan Gubernemen*", Bhratara, Jakarta, 1972.

hukum adat setempat yang hidup, maka ini bisa berarti memberikan ketidakadilan baru bagi mereka.

Ini tidak berarti, unifikasi hukum tidak tepat. Tetapi dalam kemajemukan sosial budaya seperti sekarang ini, dengan tingkat keresahan sosial yang semakin tinggi, barangkali belum waktunya untuk wilayah-wilayah persoalan tertentu bisa diberlakukan unifikasi hukum. Apabila hendak memberikan rasa keadilan, dan bukannya keresahan, tidak dapat tidak hukum adat yang hidup harus tetap dipelihara dan dihormati serta bila dimungkinkan diformulasikan.

Gerakan bantuan hukum untuk suatu jangka waktu seyogyanya harus berada dalam perspektif berfikir seperti ini. Persepsi tentang hukumpun dalam gerakan bantuan hukum hendaknya disosialisasikan tidak lagi terbatas dalam artiannya yang formal dan legalistik.

Dari sejarah hukum Indonesia di masa lalu, sebenarnya dapat ditemui bentuk-bentuk penyelesaian konflik tradisional. Bahkan dengan politik diskriminasi hukum, pemerintah kolonial Belanda menggalakkan penggunaan hukum adat dan pemuka adat dalam menyelesaikan konflik di kalangan masyarakat pribumi terutama di

daerah pedesaan¹⁶⁹). Jadi hanya masyarakat golongan Eropa dan sebagian dari golongan Timur Asing yang pergi ke pengadilan dan tunduk pada hukum yang seragam dalam kerangka unifikasi hukum. Tetapi mayoritas masyarakat tidak mengenal unifikasi hukum, mereka lebih terbiasa dengan hukum yang mereka kenal yaitu hukum adat dan agama¹⁷⁰).

169). R. Soepomo, *"Sistim Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia ke II"*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1972.

170). Suatu studi sejarah hukum yang merangsang minat untuk bisa memahami hukum dari perspektifnya yang historik dan empirik, dan tidak semata-mata dari perspektifnya yang normatif atau ideologik, dapat disimak dalam karya Soetandyo Wignjoseobroto, *"Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia"*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995. Khusus yang bertalian dengan masalah unifikasi ini, dimuat satu sub-bab berjudul: *"Unifikasi Hukum di Hindia-Belanda: Sebuah Cita-Cita yang Mendatangkan Masalah"*, Hal. 37-59. Sedangkan mengenai polemik antara Van Vollenhoven, (Representator eksponen-eksponen hukum adat dari Universitas Leiden) dengan kalangan konservatif antara lain, Gerretson dan M.W.F.L. Treub (Pendiri Fakultas Indologi di Universitas Utrecht sebagai *counterstrategy* dari *"para simpatisan pribumi"* di Leiden) tidak saja cukup luas menginformasikan tentang usaha keras Van Vollenhoven untuk mempertahankan keberlakuan hukum adat bagi penduduk pribumi berikut argumentasinya, tetapi juga seyogyanya membukakan mata hati penstudi hukum bahwa pergulatan antara (budaya) hukum lokal setempat (baca: hukum adat) dengan hukum barat yang diintrodusir ke dalam wilayah-wilayah lokal (dalam proses berikutnya disebut "hukum nasional") tidak akan pernah mencapai titik temu apabila pengambil kebijakan hukum masih saja diliputi pikiran bahwa rasa keadilan dan kepastian hukum itu hanya mungkin ada pada hukum yang formal.

Dengan demikian pekerjaan pengadilan menjadi lebih ringan, karena sudah ada seleksi terhadap perkara-perkara yang masuk. Minimal ada dua keuntungan dari adanya proses seleksi ini. *Pertama*, adanya efisiensi dalam tubuh pengadilan, dalam arti perkara tidak menumpuk dan para hakim lebih leluasa memeriksa perkara. *Kedua*, masyarakat merasa lebih tenang karena perkaranya diselesaikan menurut hukum yang lebih dekat dengan rasa keadilan mereka. Mungkin ada keuntungan lain dari sistem peradilan di atas; tetapi ke dua hal ini cukup untuk menggambarkan keunggulan dari sistem tersebut, terutama dalam masyarakat yang majemuk yang masih merasakan keterasingannya akan unifikasi hukum¹⁷¹.

.Continued...

Hingga kini, dalam situasi yang masih dan selalu diwarnai pluralisme, bahkan dalam bentuknya yang destruktif, hukum nasional yang lebih memberikan peluang kepada mekanisme-mekanisme lokal (*self regulating mechanism*: sebagai ganti dari kegagalan fungsi hukum positif) untuk berfungsi kiranya baik untuk dianjurkan. Karena itu tidaklah terlalu berlebihan bila judul teks untuk BAB 7 buku ini: "*Usaha-Usaha Keras Untuk Mempertahankan Terus Berlakunya Hukum Adat Untuk Orang-Orang Pribumi (1910-1942)*", Hal. 126-142. Sebaliknya, sebagai analisis perbandingan krisis tradisi hukum barat itu sendiri, dapat dibaca dalam Harold J. Berman, "*Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*", Cambridge: Harvard University Press, 1983, khususnya Bab I.

171. Lihat R. Soepomo, "*Sistim Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia Ke II*", Pradnya Paramita, Jakarta, 1972.

Oleh sebab itu keberadaan "hakim-hakim desa" bisa menjadi positif dalam sistem peradilan di Indonesia, karena hakim-hakim desa ini akan menjadi garda terdepan yang menyeleksi perkara-perkara sebelum masuk ke pengadilan negeri. Jadi para hakim di pengadilan negeri tidak akan terlalu kewalahan menghadapi arus perkara yang masuk. Namun kenyataannya lembaga hakim desa atau hakim perdamaian ini tidak diakui lagi, padahal kehadiran mereka dalam masyarakat hukum adat merupakan suatu *conditio sine qua non*, sebagai alat pelengkap kekuasaan desa selama desa itu sanggup mempertahankan "wajah aslinya dan sifat-sifat keistimewaannya" sebagai satu kesatuan ekonomi yang berdiri sendiri.

Menghidupkan kembali lembaga hakim desa nampaknya tidaklah mungkin¹⁷²⁾. Akan tetapi satu hal juga jelas, bahwa semakin banyaknya arus perkara yang masuk ke pengadilan negeri adalah karena semakin banyaknya potensi-potensi konflik akibat kesadaran akan hak yang semakin kuat, disamping juga sebagai dampak dari proses pembangunan yang cukup banyak menimbulkan korban.

172). Namun demikian adalah menarik sekali gagasan dari Hakim Bismar Siregar, S.H. ketika menjabat sebagai Ketua Pengadilan Tinggi Sumatera Utara, yang menulis Surat kepada Gubernur Sumatera Utara dan para Bupati se-Sumatera Utara Tanggal 20 September 1983 Perihal Peranan Kepala Desa sebagai Penengah dalam Sengketa Perdata sebelum berperkara di Pengadilan.

E. Bantuan Hukum Struktural Sebagai Alternatif Pemberdayaan Hukum

Perumusan sub judul diatas, sebenarnya terkandung maksud selain hendak mendeskripsikan bagaimana bantuan hukum itu, -- dalam suatu lembaga hukum (*Legal Institution*) ialah melalui Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia -- secara struktural dimungkinkan sebagai upaya alternatif pemberdayaan hukum terhadap peningkatan hak-hak sipil masyarakat Indonesia menuju masyarakat yang berkewargaan (madani), akan tetapi juga melakukan interpretasi dan analisis mengenai beberapa faktor radikal, problem yang dihadapi, baik yang prospektif maupun yang tidak kondusif bagi berbagai aksi yang berkaitan dengan persoalan tersebut.

Bantuan hukum sebagai salah satu alternatif upaya pemberdayaan hukum adalah hal yang banyak diucapkan dan diperbincangkan dengan segala pro dan kontranya. Dapat saja dikemukakan bahwa tidak mudah untuk menjelaskan secara pasti mengapa (lembaga) bantuan hukum di Indonesia dapat berhasil, tidak dalam arti bahwa ia telah mencapai tujuan-tujuannya, namun bahwa ia dapat bertahan, tumbuh dengan cepat, dapat merekrut tenaga-tenaga hukum yang cakap dan berpengabdian serta mendapat dukungan besar dari masyarakat, terutama masyarakat lapisan bawah, sekalipun dengan sumber kekuatan yang terbatas.

Secara kelembagaan, bantuan hukum sebagai salah satu media penegakan hukum akan selalu melibatkan manusia di dalamnya dan dengan demikian pengamatan akan perilaku/tingkah laku manusianya sudah terutama akan menjadi sorotan utama dalam sub bab ini.

Perilaku manusia (baca: tenaga pemberi bantuan hukum) yang diekspresikan melalui pembelaannya terhadap hak-hak asasi (hak-hak sipil) masyarakat, mencerminkan beberapa indikasi bahwa program bantuan hukum merupakan model yang dipandang cukup strategis dalam upaya pemberdayaan masyarakat akan hak-hak hukumnya.

Daniel S. Lev¹⁷³⁾ menjelaskannya dengan beberapa argumentasi yang relevansinya masih dirasakan cukup signifikan dengan kondisi yang ada saat ini:

Pertama, bahwa ia (bantuan hukum) telah menjadi saluran penting bagi semangat dan pengabdian dari banyak pengacara muda, karena bagi mereka alternatif-alternatif lainnya telah tertutup selama 1970-an.

Kedua, adalah bahwa terdapat kebutuhan masyarakat yang nyata akan pelayanan lembaga bantuan hukum; suatu kebu-

173). Kata Pengantar Daniel S. Lev dalam: T. Mulya Lubis, "Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural", LP3ES, Jakarta, 1986, hal. xi-xii.

tuhan yang sebenarnya telah lama diharapkan muncul secara institusional.

Ketiga, (lembaga) bantuan hukum merupakan suatu eksperimen yang sangat berani, sangat ambisus, sehingga tidak ada orang yang berani secara sungguh-sungguh menanganinya dengan merawatnya sebelum mampu berdiri tegak. Ironisnya, gerakan yang lebih tradisional dan kurang berjangkauan jauh mungkin telah dilarang atau dikooptasi dan dibatasi, seperti di Singapura dan Malaysia serta banyak negara lain.

Keempat, keberanian lembaga bantuan hukum dan perkembangannya yang mengesankan, dimungkinkan oleh otonominya sebagai gerakan swasta. Ia tumbuh dari gagasan-gagasan dan pengalaman baru dalam masyarakat sendiri, tanpa dihambat oleh birokrasi atau kekangan politik dari dalam.

Kelima, lembaga bantuan hukum juga telah berhasil karena ia terus berfikir-gelisah secara intelektual, terus bergerak dengan gagasan-gagasan baru, perspektif baru, sasaran baru, analisa baru tentang apa yang diperlukan dan apa yang harus dikerjakan. Ia tidak pernah mandeg secara intelektual. Seringkali timbul perdebatan intern mengenai tujuan-tujuannya, yang membuatnya makin dewasa. Dalam sebuah seminar di Jakarta pada Bulan Oktober 1984, tidak ada hadirin yang tidak terkesan oleh debat, argumentasi dan ketidaksetujuan yang diutarakan secara

terbuka mengenai apa yang harus dikerjakan oleh lembaga bantuan hukum dan bagaimana caranya.

Dalam kerangka itulah, maka bantuan hukum yang dilembagakan akan merupakan suatu program aksi yang secara serius selalu mempertanyakan asumsi-asumsi mengenai ketertiban sosial dan sistem politik dimana ia harus berkiprah.

Konsep yang mendasari lembaga bantuan hukum adalah bahwa ia tidak akan berhenti membela klien yang tak mampu di pengadilan; tetapi ini hanyalah titik tolak dari suatu pendekatan yang lebih mendasar dan luas ke arah perombakan yang secara filosofis berpusat pada cita-cita *rule of law*¹⁷⁴).

Barangkali istilah "perombakan" (*reform*) terlalu lemah. Sebab bantuan hukum itu secara paradigmatis harus mampu mengubah masyarakat, ekonomi, tatanan politik dan kebudayaan masyarakat Indonesia, untuk menciptakan citra baru tentang negeri ini yang menentang arus sejarah yang telah berlangsung berabad-abad lamanya.

Tekad untuk mengubah atau menciptakan suatu masya-

174). Wawancara dengan Irianto Subiakto, Kepala Divisi Hak Sipil dan Politik; Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (*Indonesian Legal Aid Foundation*), Jakarta, 26 - 28 Juli 1999.

rakat yang berbeda, suatu negara baru, suatu kebudayaan dengan dimensi-dimensi baru, telah tidak terpisahkan dari pergerakan nasional -- paling tidak sebagian -- sepanjang abad ini. Diantara para pendukung awal bagi perubahan semacam ini adalah para pengacara generasi pertama yang baru mulai membuka praktek pada tahun 1920-an, dan dari merekalah bantuan hukum sebagai suatu institusi mewarisi cita-citanya¹⁷⁵).

Sejarah nasionalisme Indonesia memang penuh dengan ambisi untuk membangun suatu Indonesia baru, berbagai ragam Indonesia, yang memang menjadi ciri nasionalisme hampir dimana saja ada;¹⁷⁶) (lembaga) bantuan hukum pun diharapkan akan tetap meneruskan tradisi ini.

Namun bagi mereka yang bertekad untuk mengadakan perubahan sosial, pola manapun yang diinginkan, maka masalah yang dihadapi adalah besarnya perubahan yang

175). Sementara itu Advokat pertama Bangsa Indonesia ialah Mr. Besar Mertokoesoemo yang baru membuka kantornya di Tegal dan Semarang pada sekitar tahun 1923. Baca dalam: Adnan Buyung Nasution, "*Bantuan Hukum Di Indonesia*", LP3ES, Jakarta, 1988, hal.24.

176). Lebih lanjut baca dalam Akira Nagazumi, "*Bangkitnya Nasionalisme Indonesia*", (Dari judul asli: "*The Dawn of Indonesian Nationalism: The Early Years of the Budi Utomo, 1908-1918*" (Institute of Developing Economies, Tokyo, 1972), Seri Terjemahan oleh KITLV-LIPI PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1989.

diperlukan, tepatnya perubahan apa yang diinginkan, serta bagaimana cara melaksanakannya. Diskursus mengenai perubahan yang dimaksud, nampaknya ada yang masih berpendapat tidak perlu mengkaitkannya dengan peranan hukum, karena dalam banyak kalangan, ada anggapan yang tebal bahwa hukum justru tidak suka atau anti kepada perubahan sosial.

Secara sinis, pemikir dan atau pekerja perubahan sosial selalu mengatakan bahwa hukum itu pada dasarnya konservatif dan hanya bicara mengenai status quo. Dalam beberapa hal hukum malah memperlihatkan sifatnya yang menindas dalam obsesinya terhadap "*security and order*". Kesan ini akan lebih terasa bila hukum itu berada dalam genggamannya pemerintah yang tidak demokratis atau bahkan otoriter.

Pikiran-pikiran akan perubahan sosial sebetulnya suatu manifestasi dari kehendak melepaskan diri dari kehidupan tidak demokratis, otoriterianis dan tidak adil. Pikiran-pikiran itu adalah pergumulan dialektis dari kekuatan-kekuatan yang tidak puas yang biasanya sangat radikal.

Suatu perubahan dalam damai dianggap bukan jalan keluar dan oleh karena itu perubahan yang dilakukan melalui mekanisme yuridis dianggap tidak akan memberi jaminan adanya perubahan. Suatu rasa tidak percaya

terhadap hukum sudah begitu terinternalisir di badan banyak orang yang gandrung pada perubahan sosial.

Pandangan atau perasaan yang demikian memang tidak sepenuhnya salah, karena kalau dilihat hukum itu adalah pisau bermata dua. Di satu pihak hukum itu bisa menjadi hukum yang menindas (*repressive laws*) dan di lain pihak dia bisa menjadi hukum yang bersifat membantu ke arah perubahan (*facilitative laws*). Disinilah orang sering menganggap hukum berperan sebagai alat perubahan sosial (*agent of change*) atau dalam banyak kesempatan sering disebut sebagai "*a tool of social engineering*".

Suatu perdebatan akademis kerap dilakukan tentang peran hukum sebagai "*a tool of social engineering*" itu. Sejauh mana hal ini benar? Oleh karena dalam membaca konsep tersebut harus dikaitkan dengan sejarah lahirnya konsep itu dan dalam latar belakang sosial yang bagaimana? Apakah konsep tersebut cocok dengan keadaan Indonesia? Apakah konsep tersebut sesuai dengan cita rasa kita?

Konsep "*law as a tool of social engineering*" yang diramu oleh Roscoe Pound, memang didasarkan pada keadaan masyarakat Amerika yang senjang. Roscoe Pound ingin memperbaiki kesenjangan ini dengan mendayagunakan hukum agar paling tidak ada kesamaan akses, ada "*equality*

before the law". Suatu pola pikir liberal yang mengadakan ekualisasi dalam kesempatan hukum. Tidak terlalu dipikirkan apakah ekualisasi hukum itu bisa operasional dalam kenyataan. Jadi disamping berakar pada liberalisme, konsep ini juga terasa memistifikasikan hukum. Roscoe Pound sangat percaya bahwa yurisprudensi akan sangat membantu terjadinya suatu "perbaikan" sosial, *das* bukan "perubahan" sosial¹⁷⁷⁾.

Pola pikir Roscoe Pound ini sama dengan pola pikir ahli-ahli ekonomi Indonesia yang percaya dengan kemakmuran yang akan menetes ke bawah melalui strategi "*Trickle down effect*" itu. Pokoknya semua pembangunan, semua investasi mesti digalakkan karena keberhasilan pembangunan dan investasi tersebut akan menetes ke bawah, karenanya kaum buruh dan pengusaha tradisional atau informal akan menerima juga bagian. Jadi secara ekonomi ada perbaikan sosial.

Tetapi suatu perubahan sosial tidak terjadi, struktur sosial yang piramidal dan senjang tidak berubah menjadi horisontal. Mereka yang kaya akan semakin kaya dan mereka yang miskin -- mungkin mendapat perbaikan --

177). Todung Mulya Lubis, "*Hak Asasi Manusia dan Pembangunan*", Editor, Mulyana W. Kusuma dan Paul S. Baut, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1987, hal. 21 - 22.

tetapi tidak akan mungkin berubah menjadi kaya, karena kekayaan sudah dibuat lestari di dalam genggamannya sekelompok kecil orang. Konsep "*law as a tool of social engineering*" dan "*trickle down effect*" adalah dua konsep yang berakar pada alam liberalisme yang memang bertujuan melestarikan liberalisme (baca: kekuasaan) itu sendiri.

Namun demikian, liberalisme *per se* bukanlah konsep yang sama sekali jelek, tetapi liberalisme dalam kehidupan sosial yang senjang dan tidak adil justru akan memperkokoh kesenjangan dan ketidakadilan tersebut, karena antara yang kaya dan yang miskin tidak mungkin bisa berpacu, yang kaya selalu punya nilai lebih.

Di Indonesia, implementasi dari kedua konsep di atas tidak akan merubah keadaan. Hukum dengan demikian kembali pada peranannya yang konservatif. Inilah yang membuat banyak orang tidak memiliki keyakinan akan hukum dan biasanya banyak orang yang berpaling dari hukum dan memilih cara-cara yang radikal¹⁷⁸⁾. Peran hukum yang konservatif itulah yang diimplementasikan atau dipaksakan oleh penguasa untuk diinterpretasikan sebagai upaya untuk merekayasa hukum sebagai "alat" (*a tools*) penjaga persatuan dan ketertiban demi pembangunan (lebih tepat baca: status quo kekuasaan).

178). T. Mulya Lubis, *Ibid.* hal. 24

Bagi kelompok-kelompok LSM (*NGO: Non Government Organisation*) di Indonesia, isu "stabilitas pembangunan" itu dianggap merupakan isu yang "diciptakan" oleh Penguasa Orde Baru dan oleh karena itu harus selalu dihadapkan dengan isu lainnya ialah mengenai kebebasan bagi hak-hak sipil masyarakat Indonesia.

Pada bagian awal tulisan ini telah dikemukakan bahwa hukum tidak bisa dipandang sebagai *variable* yang independen, tidaklah mungkin mengamati hukum itu dengan membebaskannya dari konteks dimana hukum itu eksis. Dengan kata lain hukum harus dipandang sebagai "*negotiable, subjective and policy-dependent as politics*"¹⁷⁹).

179). Menurut Roberto M. Unger ada dua alasan utama mengapa tidak mungkin membayangkan netralitas dan objektivitas hukum: "*first, procedure is inseparable from outcome: every method makes certain legislative choices more likely than others, Second, each law making system it self embodies certain values; it incorporate a view of how power ought to be distributed in the society and how conflicts should be resolved*". Dengan mengacu kepada proses-proses empiris pembuatan kebijakan hukum, Unger menunjukkan betapa tidak realistiknya teori pemisahan hukum dan politik. Analisis hukum yang hanya memusatkan pengkajian pada segi-segi doktrinal dan asas-asas hukum semata dengan demikian mengisolasi hukum dari konteksnya, sebab hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan direkonstruksi secara sosial. Lebih lanjut lihat, Roberto M. Unger, "*Law and Modern Society*", New York: Free Press, 1975, hal. 180-181. Juga "*The Critical Legal Studies Movement*" (1983), Edisi Indonesia, "*Gerakan Studi Hukum Kritis*", Irdhal Kasim (Penerjemah), ELSAM, Jakarta, 1999, hal xvii-xviii.

Maka, asumsi-asumsi yang dipegang dengan setia oleh suatu mayoritas teknokrat pembangunan, bahwa "hukum" haruslah mendukung suatu pemerintahan yang kuat dan terpusat dengan kekuasaan yang bersifat otoriter, agar lebih mampu untuk memacu pembangunan ekonomi yang cepat dan mengambil langkah-langkah radikal yang ditujukan untuk melenyapkan kemiskinan dan ketidakadilan di antara massa rakyatnya; menafikkan bukti-bukti dari sejumlah negara-negara berkembang lainnya, yang sama sekali tidak mendukung apalagi membuktikan kebenaran asumsi-asumsi tersebut¹⁸⁰).

Kondisi di Negara Indonesia misalnya, telah menunjukkan suatu gambaran mengenai tingkat salah-kelola ekonomi yang tinggi disertai dengan meningkatnya kesenjangan dan merosotnya kondisi kelompok-kelompok rakyat yang lebih miskin¹⁸¹).

180). Lebih lanjut baca artikel: Rajni Kothari, "*Human Rights as a North-South Issue - Security Dialogue*", (Bulletin of Peace Proposals), International Peace Research Institute, Oslo, 1980, Jilid 11, No. 4, hal. 311-338. Untuk Edisi Indonesia (terjemahan) oleh T. Mulya Lubis, Penyunting, "*Hak-hak Asasi Manusia Dalam Masyarakat Dunia*", *Isu dan Tindakan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993, Bab V Hal. 116- 121.

181). Lebih lanjut baca, Oscar Lewis, "*Kebudayaan Kemiskinan*", dalam "*Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*", Andre Bayo Ala, (Edt.), Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 15-30. Juga, Kwik Kian Gie,

Bahkan, apabila, apakah melalui bantuan investasi perusahaan asing berskala besar atau melalui suatu proses eksploitasi internal oleh elit industri dan birokrasi lokal, laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi telah dicapai selama beberapa tahun, manfaat dari pertumbuhan semacam itu telah dimonopoli oleh suatu kelompok kecil elit saja. Praktis tidak ada pemikiran untuk memprakarsai perubahan struktural mendasar yang mencakup pendistribusian atau perubahan struktur hubungan ekonomi dalam kesempatan yang sama, baik kesempatan untuk berusaha atau untuk memperoleh akses terhadap keadilan.

Kembali kepada pokok permasalahan, bagaimanakah peranan (organisasi) bantuan hukum itu mampu memberdayakan dan mewujudkan hak-hak sipil masyarakat Indonesia, maka perlu ditegaskan kembali bahwa:

Pertama, masalah hak-hak sipil itu mengkait bidang-bidang yang sangat luas yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan.

ontinued...

"*Analisis Ekonomi Politik Indonesia*", khususnya pada Bagian IX: "*Persoalan Manajemen*", Terbitan Bersama PT. Gramedia Pustaka Utama & Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII, Jakarta, 1994, hal. 407-432. Serta Syahrir, "*Formasi Mikro-Makro Ekonomi Indonesia*", khususnya pada Bab II: "*Politik, Sistem Ekonomi dan Lembaga-Lembaga Ekonomi*", UI-Press, Jakarta, 1995, hal. 77-126.

Kedua, jika kita berbicara tentang hak-hak sipil, maka hak itu tidaklah terbatas pada hak-hak yang tertuang di dalam Deklarasi Universal PBB (UNO), tetapi lebih jauh dari itu adalah hak atas pembangunan yang dewasa ini tengah diperjuangkan oleh rakyat-rakyat di dunia ketiga, tidak terkecuali Indonesia.

Ketiga, dengan memilih topik peranan (organisasi) bantuan hukum dalam upaya mewujudkan hak-hak asasi manusia (inklusif: hak-hak sipil), maka sebenarnya sasaran utama yang ingin didalami ialah adanya suatu (gerakan) kekuatan sosial dalam masyarakat (LSM/NGO).

Namun demikian, antara peranan organisasi bantuan hukum dengan peranan kekuatan sosial masyarakat lainnya yang mempunyai kepedulian terhadap peningkatan hak-hak sipil masyarakat, tentu memiliki tingkat signifikansi yang cukup erat. Munculnya organisasi-organisasi swadaya masyarakat itu (LSM) dapat dipandang sebagai reaksi terhadap model pembangunan yang diterapkan dengan segala dampak yang ditimbulkannya.

Di Indonesia, model pembangunan yang diterapkan itu mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

- a). prioritas ditekankan pada pembangunan ekonomi;
- b). orientasi pembangunan ekonomi pada pertumbuhan;
(*growth oriented*)
- c). pendekatan pembangunan lebih bersifat *top-down* dan bukan *bottom-up*;

- d). pendekatan pembangunan bersifat sektoral tidak *integrated*;
- e). non-partisipatoris;
- f). sejalan dengan sifat dan pendekatan pembangunan tersebut maka di bidang sosial politik, prioritas lebih ditekankan pada usaha untuk menciptakan "stabilitas politik" dan "keamanan" sebagaimana yang dipersepsi oleh para pemegang kekuasaan (pengambil keputusan).

Model pembangunan dengan segala ciri-ciri tersebut di atas menimbulkan akibat-akibat sosial ekonomi sebagai berikut:

- a). tumbuhnya lapisan kecil dalam masyarakat yang secara luar biasa mengontrol sumberdaya ekonomi dan politik
- b). penguasaan atau pemilikan sumber daya ekonomi yang tidak merata;
- c). lemahnya kontrol terhadap perilaku kekuasaan negara;
- d). tiadanya penghormatan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi, khususnya hak-hak yang bersifat strategis seperti: hak berserikat, hak untuk bebas berbicara dan berpendapat, dan lain sebagainya¹⁸²⁾.

Dengan demikian manusia seolah-olah ditempatkan sebagai objek pembangunan dan bukan subjek yang secara otonom berperan-serta di dalam pembangunan. Oleh karena

182). Abdul Hakim Garuda Nusantara, *"Peranan Organisasi Bantuan Hukum Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia"*, dalam: *"Hak Rakyat Atas Pembangunan"*, 40 Tahun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Luhut M. P. Pangaribuan dan Benny K. Harman (Editor), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia bekerjasama dengan Friedrich Naumann Stiftung (FNS), Jakarta, 1989, hal. 62-63.

itulah, maka model pembangunan sebagaimana terurai diatas, khusus di bidang hukum menimbulkan konsekuensi-konsekuensi sebagai berikut:

- a). hukum semata-mata merupakan instrument untuk legitimasi kekuasaan dengan segala perilakunya;
- b). hukum merupakan sarana untuk melakukan rekayasa sosial sebagaimana yang direncanakan oleh pihak keputusan;
- c). hukum merupakan sarana untuk melakukan rekayasa ekonomi sebagaimana yang dipikirkan dan direncanakan oleh pengambil keputusan.

Maka seperti terlihat, hukum belum secara memadai berfungsi untuk melindungi dan memfasilitasi pelaksanaan hak asasi yang dalam konteks kehidupan masyarakat kita, yang intinya adalah pelaksanaan kebebasan kelompok-kelompok masyarakat (yang lemah) untuk melakukan emancipasi di bidang-bidang: hukum, politik, kebudayaan dan ekonomi.

Model pembangunan yang bersifat *top-down* dan non-partisipatoris dengan segala dampaknya, telah mengundang kritik tajam dari sebagian kalangan kelas menengah Indonesia: kaum intelektual, kalangan profesi hukum, para mahasiswa, kalangan profesi dan aktifis HAM.

Pada level internasional, kesadaran akan hakekat pembangunan yang seharusnya mengangkat harkat dan martabat manusia itu, telah mendorong beberapa pihak di dalam

organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk membuat dan merumuskan hak atas pembangunan.

Di tahun 1981 hak atas pembangunan itu dirumuskan dan memuat antara lain prinsip-prinsip sebagai berikut:

- proses pembangunan harus memajukan martabat manusia;
- tujuannya adalah demi kemajuan yang terus menerus akan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan atas dasar keikutsertaan mereka sepenuhnya dalam proses pembangunan serta pembagian keuntungan yang adil merata;
- setiap negara mempunyai hak dan tanggung jawab untuk memilih cara dan tujuan pembangunannya, untuk sepenuhnya memobilisasikan dan menggunakan sumber-sumbernya, untuk melaksanakan perubahan-perubahan ekonomi dan sosial yang progresif dan untuk memastikan partisipasi rakyat sepenuhnya dalam proses dan pembagian hasil-hasil pembangunan;
- semua negara mempunyai tugas, baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif, untuk bekerjasama dalam menghilangkan kendala-kendala yang menghalangi mobilisasi dan penggunaan sumber-sumber yang ada¹⁸³).

Di tengah model pembangunan yang top-down dan non partisipatoris yang banyak dikecam dan dikritik itu, maka misi organisasi bantuan hukum tidak semata-mata memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat miskin, tapi lebih daripada itu, ia juga menegaskan keinginannya untuk turut serta memfasilitasi usaha-usaha kelompok

183). *Ibid* halaman 65.

masyarakat pada dalam mewujudkan hak-hak mereka di dalam pembangunan dan berperan serta untuk memperbaiki hukum sejalan dengan aspirasi keadilan sosial dan demokrasi.

Dengan demikian aspirasi dan misi yang hendak diemban oleh organisasi bantuan hukum jelas melampaui pandangan ahli-ahli hukum yang bersifat legalistik yang sempit. Dalam konteks misi organisasi bantuan hukum tadi, perangkat hukum modern baik yang merupakan produk kolonial maupun yang merupakan produk paska kemerdekaan akan senantiasa ditimbang baik-buruknya berdasarkan prinsip keadilan dan hak-hak asasi manusia untuk membangun masyarakat Indonesia yang berkewargaan.

Dengan perluasan missinya itu, organisasi bantuan hukum harus secara sadar menghindar dari jebakan legalisme yang sempit yang justru dapat menempatkan organisasi bantuan hukum sebagai bagian dari proses penindasan hak-hak asasi manusia. Mengingat perangkat hukum modern itu sebagian merupakan ekspresi dari kepentingan kelompok-kelompok sosial mapan yang pada umumnya sering tidak sejalan dengan aspirasi dan kepentingan sebagian besar masyarakat bawah. Oleh karena itu, maka peranan bantuan hukum menjadi penting dalam upaya untuk mencapai suatu keseimbangan atau kesetaraan hak dan kewajiban masing-masing warga negara, baik pada tahap formulasi maupun aplikasi berbagai peraturan perundang-undangan.

BAB IV

P E N U T U P

Penelitian yang dideskripsikan secara kualitatif mengenai Studi Proses Advokasi Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (*Indonesian Legal Aid Foundation*) Jakarta, terhadap Pemberdayaan Hak-hak Sipil Masyarakat Indonesia, sebagaimana telah terurai pada bab-bab sebelumnya, menghantarkan peneliti untuk merumuskan beberapa kesimpulan dan saran. Kesimpulan dan saran diharapkan dapat berfungsi sebagai jawaban dan solusi terhadap permasalahan yang diajukan.

A. Kesimpulan

A.1. Prinsip dasar untuk mengembalikan dan menempatkan fungsi kedaulatan rakyat sebagai elemen dasar dalam filosofi bernegara, adalah ditegakkannya prinsip kewarganegaraan (*citizenship politics*) sebagai dasar bagi format dan struktur politik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam fraksisnya -- baik pada Orde Lama maupun Orde Baru -- prinsip kewarganegaraan ini hanya dipahami dalam perspektifnya yang bersifat legalistik-formal semata. Ia belum menjadi titik tolak -- atau apalagi -- dijadikan sebagai paradigma dalam mekanisme pemerintahan dan kenegaraan

di Indonesia. Padahal prinsip kewarganegaraan merupakan prinsip yang dapat dipergunakan untuk mengantisipasi bahaya disintegrasi dalam masyarakat Indonesia yang pluralistik ini. Rejim Orde Baru dengan sistim politik yang otoriterian, mereduksi prinsip kewarganegaraan ini dengan totalisme politik, dalam artian bahwa semua dimensi kehidupan menjadi terpolitisasi (*everything becomes political*). Hak-hak sipil masyarakat dianggap sebagai hak-hak yang bersifat "asing dan individual" dan oleh karenanya dianggap akan mengancam kelangsungan kolektivitas kekuasaan. Menurut Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) paradigma kewarganegaraan haruslah merupakan prinsip dasar dan landasan untuk memberdayakan hak-hak dasar (*rights*) warga negara, dengan memaksimalkan partisipasi aktif warga negara sebagai strategi artikulasinya untuk membentuk sistem demokrasi yang kokoh (*strong democracy*).

A.2. Paradigma kewarganegaraan dimengerti sebagai keterlibatan penuh warga negara dalam kehidupan komunal, dan dapat pula dikaitkan dengan upaya pencegahan (*amelioration*) terhadap terjadinya konflik-konflik berdasarkan kelas; paradigma kewarganegaraan juga merupakan proses "hermeneutik" yang berupa dialog dengan tradisi, hukum dan

institusi; Dengan pemahaman seperti ini, maka paradigma kewarganegaraan dapat dijadikan landasan yang relevan untuk memecahkan kondisi "krusial" saat ini maupun kemungkinannya yang akan terjadi di masa datang. Dengan membangun paradigma kewarganegaraan seperti ini, akan mampu menyumbangkan alternatif bagi upaya reorientasi pembangunan politik hukum yang memberi perhatian yang lebih besar kepada persoalan dasar, seperti kemandirian, partisipasi, pemenuhan kebutuhan pokok, perlindungan hak-hak politik, ekonomi dan sosial serta pengembangan potensi dan sumber daya yang dimiliki setiap anggota masyarakat.

A.3. Konsepsi kewarganegaraan dalam perspektif YLBHI merupakan esensi keikutsertaan seseorang dalam komunitas politik dengan pengakuan dan perlindungan serta penegakkan hak-hak dasarnya, baik itu hak-hak hukum, hak ekonomi, hak-hak sosial maupun hak-hak budaya. Untuk merealisasikannya, maka diperlukan adanya upaya pemberdayaan masyarakat agar sadar akan hak-haknya dan mampu menggunakan hak-hak itu.

A.4. Upaya pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat mengharuskan adanya demokratisasi kekuasaan untuk menuju adanya demokratisasi hukum. Dominasi yang

kuat dari negara melalui sistem politik yang tersentralistik mengakibatkan pengelolaan dan penyadaran sistem penegakkan hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan menjadi wilayah yang sepenuhnya dikuasai oleh negara. Hegemoni negara secara penuh terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat ini, tidak saja telah mematikan kemampuan masyarakat untuk bersikap kritis dan berdaya untuk merealisasikan hak-hak sipilnya, tetapi juga bahkan telah memberikan hak kepada negara untuk mendominasi ide-ide kebenaran dan keadilan.

A.5. Mekanisme dan strategi menuju redemokratisasi kekuasaan sebagai pra kondisi terciptanya demokratisasi hukum merupakan suatu proses yang bersisi dua hal pokok. *Pertama*, menghendaki suatu negara yang kuat yang mampu menjadi kekuatan pelindung, penengah konflik dan kekuatan redistributif bagi *civil society*. *Kedua*, menghendaki derajat kemandirian *civil society* yang semakin tinggi sehingga mampu berpartisipasi sesuai dengan kemampuan dan kemauan sendiri.

A.6. Pola advokasi sebagai suatu alternatif pemberdayaan hukum merupakan salah satu jawaban terhadap dampak pembangunan selama Orde Baru, yang tidak melihat hukum sebagai sumber daya pembangunan, tetapi

lebih sebagai alat legitimasi kepentingan penguasa. Maka, YLBHI memandang bahwa upaya bantuan hukum dalam menegakkan keadilan dan kebenaran harus ditempatkan sebagai bagian integral dari seluruh proses pembangunan (hukum).

- A.7. Sebagai sebuah gerakan, maka gerakan bantuan hukum tidak sekadar pelembagaan pelayanan bantuan hukum untuk golongan miskin, tetapi juga menampakkan cirinya yang kritikal terhadap para penyelenggara kekuasaan. Walaupun YLBHI menolak bila dikatakan bahwa gerakan bantuan hukum ini sebagai "gerakan politik praktis", namun visi politiknya pada hakikatnya merupakan tindakan politik. Peneliti lebih kompromistis menyebutnya -- dengan meminjam kata-kata Daniel S. Lev -- sebagai "redefinisi dimensi ethis" dalam penyelenggaraan kekuasaan. Dengan cara demikian, gerakan bantuan hukum memperluas kesadaran kewarganegaraan sepanjang menyangkut penyadaran tentang hak-hak, kepentingan dan kewajiban masyarakat serta bagaimana memperjuangkannya secara legal. Dengan demikian, maka titik tolak dari tujuan gerakan bantuan hukum adalah mengubah pola struktur yang menindas, paling tidak meratakan jalan menuju suatu perubahan struktur yang menindas ke struktur yang lebih berkeadilan.

- A.8. Bantuan hukum dalam persepsi YLBHI tidak diartikulasikan secara sempit dalam pengertiannya yang tradisional dan pasif. Bantuan hukum harus mampu secara aktif menjangkau para pencari keadilan dan mendorong terciptanya suatu perombakan tatanan sosial (dari tatanan yang tidak adil menjadi tatanan sosial yang lebih berkeadilan). Gerakan bantuan hukum harus mendekatkan segala sumber daya sosial, ekonomi, hukum dan budaya kepada rakyat.
- A.9. Dalam kemajemukan sosial budaya Indonesia, dan dengan potensi tingkat keresahan sosial yang semakin tinggi, gerakan bantuan hukum diarahkan untuk mampu mendayagunakan hukum adat dalam penyelesaian sengketa perdata yang terjadi di desa-desa. Rakyat akan merasa lebih damai jika masalah mereka diselesaikan sesuai dengan kaedah hukum yang mereka kenal dan taati. Apabila hendak memberikan rasa keadilan dan bukannya keresahan, tidak dapat tidak, hukum adat yang hidup harus tetap dipelihara dan dihormati serta bila memungkinkan diformulasikan. Persepsi tentang hukum pun dalam gerakan bantuan hukum disosialisasikan tidak lagi terbatas dalam konsepsi yang formal dan legalistik.

A.10. Konsepsi bantuan hukum struktural lahir dari per-
gumulan dialektis dan pemikiran yang radikal akan
perlunya perubahan sosial yang mendasar sebagai
suatu manifestasi dari kehendak melepaskan diri
dari kehidupan yang tidak demokratis, otoriter dan
tidak adil.

A.11. Di tengah model pembangunan yang *top-down* dan *non-partisipatoris*, maka misi organisasi bantuan hukum tidak semata-mata memberikan pelayanan hukum kepada rakyat miskin, tetapi lebih dari itu, juga ditegaskan kehendaknya untuk turut berpartisipasi memfasilitasi usaha-usaha kelompok masyarakat pada dalam mewujudkan hak-hak mereka. Maka, peranan bantuan hukum akan menjadi penting dalam upaya pencapaian suatu keseimbangan atau kesetaraan hak dan kewajiban masing-masing warga negara.

B. Saran

B.1. Untuk dapat mengoperasionalkan fungsi kedaulatan rakyat dalam mekanisme kenegaraan, maka lembaga perwakilan rakyat harus memposisikan dirinya sebagai "*countervailing forces*" terhadap pemerintah. Mengingat sistem kedaulatan rakyat yang diwakili oleh institusi, maka proses pemilihan anggota-anggota perwakilan tersebut harus disosialisasikan jauh lebih awal dari pelaksanaan pemili-

han umum agar rakyat dapat menseleksi dengan teliti wakilnya yang dianggap memiliki wawasan dan komitmen kewarganegaraan yang kuat.

B.2. Paradigma kewarganegaraan harus dijadikan acuan pokok dalam menilai kiprah pemerintah dan parlemen dalam memfungsikan kedaulatan rakyat. Keberpihakan yang kuat kepada pemberdayaan hak-hak sipil rakyat merupakan indikator utama dalam menilai setiap produk legislatif maupun kebijakan eksekutif yang akan atau telah dikeluarkan.

B.3. Partisipasi aktif warga negara harus diberikan ruang publik yang seluas-luasnya dalam setiap proses pemecahan masalah-masalah sosial-politik-ekonomi dan hukum, guna membangun sistem hukum yang responsif dan demokratis. Demokratisasi hukum diperlukan untuk memberi ruang agar proses pemberdayaan hak-hak sipil mendapatkan tempatnya yang signifikan dengan tuntutan perkembangan masyarakat.

B.4. Desakralisasi kekuasaan merupakan syarat mutlak agar proses pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat tidak terhambat. Keterlibatan warga negara dalam proses formulasi hukum menjadi bagian yang penting sebagai penyeimbang kekuatan negara yang mencoba mendefinisikan "hukum" menurut kepentingan "ke-

kuasaan". Demokratisasi hukum juga merupakan salah satu upaya untuk mengurangi hegemoni negara terhadap rakyat. Dan sebaliknya, melalui proses demokratisasi hukum, rakyat akan merasa bahwa hukum (positip) itu menjadi "milik" mereka, karena itu ketidaktaatan rakyat terhadap hukum (positip) akan dianggap setara dengan ketidaktaatan terhadap hukum adat mereka.

- B.5. Untuk mencapai tingkat yang maksimal dari derajat ketaatan masyarakat terhadap hukum, maka derajat kemandirian masyarakat merupakan prioritas utama untuk diperhatikan. Maka pembatasan yang jelas dari kekuasaan dan wewenang negara sangat diperlukan, agar keterlibatan masyarakat dalam proses politik, ekonomi, dan hukum menjadi signifikan dengan upaya membangun kemandirian masyarakat itu.
- B.6. Pola advokasi yang diarahkan ke pemberdayaan hak-hak sipil, selayaknya merupakan visi dan misi yang harus dimiliki oleh setiap institusi bantuan hukum. Advokasi juga ditujukan untuk secara struktural merombak tatanan ketidakseimbangan hak dan kewajiban rakyat, agar terbentuknya kesadaran dan kemampuan rakyat untuk mampu mengorganisir dirinya dalam menciptakan dan merebut peluang-peluang riil dalam setiap proses pembangunan.

B.7. Diperlukan adanya perluasan fungsi (organisasi) bantuan hukum yang tidak hanya sebatas "membela" klien beracara di pengadilan. Tetapi walaupun tidak ingin disebut sebagai "gerakan politik hukum praktis", namun tindakan untuk membela klien pun hendaknya dikategorisasikan sebagai upaya untuk memberdayakan klien (baca: rakyat) agar mampu kelak membela dirinya sendiri dan bukannya menciptakan ketergantungan rakyat terhadap (organisasi) bantuan hukum secara formal.

B.8. Dalam perspektif organisasi bantuan hukum untuk bisa mengubah struktur yang menindas, maka penyebaran gagasan pendekatan struktural dalam bantuan hukum mutlak harus dilakukan. Harus ada kesamaan "bahasa" antara semua gerakan bantuan hukum. Kalau suatu gerakan nasional bisa dibentuk akan lebih baik, tetapi kalau hal itu masih belum mungkin, maka gerakan bantuan hukum yang terpecah di daerah-daerah harus bisa dipakai secara maksimal. Dengan catatan harus ada kontak yang terus menerus dengan gerakan bantuan hukum di daerah lain. Disamping perluasan keterlibatan gerakan bantuan hukum ke luar wilayah perkotaan (atau pinggiran), gerakan bantuan hukum harus juga mampu memberikan kontribusi dalam proses pembaruan hukum dalam segala bidang, dengan penguatan orientasi

dan konsisten pada kepentingan kehidupan sosial rakyat miskin. Namun demikian, pekerja bantuan hukum harus secara terus menerus mengkaji konsep-sinya, agar sesuai dengan perubahan struktur sosial politik global serta kondisi lokal setempat.

- B.9. Pekerjaan bantuan hukum hendaknya melibatkan sebanyak mungkin tenaga pekerja sosial dari berbagai disiplin ilmu. Pekerjaan bantuan hukum harus menjadi pekerjaan yang sifatnya memecahkan permasalahan-persoalan mendasar rakyat dan mendorong rakyat agar berdaya untuk merealisasikan hak dan kewajibannya. Untuk itu rakyat perlu digalang agar bersatu padu dalam mempertahankan hak yang ada dan merebut hak-haknya yang baru.
- B.10. Untuk mendekatkan bantuan hukum kepada rakyat, bantuan hukum harus bicara dalam bahasa dan simbol yang dimengerti oleh rakyat. Bantuan hukum juga harus bicara tentang hukum yang hidup di kalangan rakyat, hukum yang sesuai dengan cita rasa keadilan rakyat. Adalah hal yang tidak adil jika kepada rakyat dipaksakan untuk menerima hukum yang "asing" bagi mereka dan mungkin pula tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup pada mereka.

B.11. Peranan bantuan hukum terhadap pemberdayaan hak-hak sipil masyarakat Indonesia tidak akan mencapai titik maksimal apabila tidak dikaitkan dengan pemberdayaan di bidang-bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan; Oleh karena itu, harus ada kerjasama yang erat dan padu antara peranan organisasi bantuan hukum dengan peranan kekuatan-kekuatan sosial masyarakat lainnya yang memiliki tingkat kepedulian yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

- Arendt, Hannah., 1958, "*The Human Condition*", Chicago, The University of Chicago Press.
- Aubert, Vilhelm., 1973, "*Sociology of Law*", Middlesex, Penguin Books.
- Barber, Benyamin., 1984, "*Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*", Barkeley, CA, University of California Press.
- Bartley, Robert., 1994, "*Demokrasi & Kapitalisme Perspektif Asia dan Amerika*", CIDES, Jakarta.
- Berman, Harold J., 1983, "*Law and Revolution: The Transformation of the Western Legal Traditon*", Cambridge: Harvard University Press.
- Black, Donald., & Maureen Mileski, (edt.), 1973, "*The Social Organization of Law*", Seminar Press, Inc. New York.
- ., 1976, "*The Behaviour of Law*", New York, Academic Press.
- Budiardjo, Miriam., 1980, "*Dasar-dasar Ilmu Politik*", Gramedia, Jakarta.
- B.Z.N. Teer Haar., 1972, "*Peradilan Pengadilan Negeri Menurut Hukum Tidak Tertulis*", Bharatara, Jakarta.

UPT-PUSTAK-UNDIR

- Cavarozzy, Marcelo., 1993, "*Siklus Politik di Argentina Sejak Tahun 1955*", dalam "*Transisi Menuju Demokrasi, Kasus Amerika Latin*", Guillermo O'Donnell (et.al.), LP3ES, Jakarta.
- Chiot, Daniel., 1977, "*Social Change in the Twentieth Century*", Harcourt Brace Javanovich, Inc., New York.
- Cranston, Maurice, 1962, "*Human Rights Today*", Bombay, Manaktana and Sons.
- Cribb, Robert., 1990, "*The Indonesian Killings 1965-1966 Studies from Java and Bali*", Monash University.
- Dye, Thomas R., 1978, "*Understanding Public Policy*", Englewood Cliff, Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- ELSAM & LCHR, 1995, "*Atas Nama Pembangunan, Bank Dunia dan Hak-Hak Asasi Manusia Di Indonesia*", Jakarta.
- Faisal, Sanafiah., 1990, "*Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*", YA3, Malang.
- Feinberg, Joel., 1973, "*Social Philosophy*", Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Frank, Andre Gunder., 1969, "*Capitalism and Underdevelopment in Latin America*", New York and London Monthly Review Press.
- Friedman, Lawrence M., 1969, "*Legal Culture and Social Development*", Law and Society Review, No. 1.

Haq, Mahbub Ul., 1976, "*The Poverty Curtain: Choice for the Third World*", New York, Columbia University Press.

Held, David., 1987, "*Models of Democracy*", Stanford CA: Stanford University Press.

Hien, Yap Thiam., 1998, "*Negara, HAM dan Demokrasi*", Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta.

Hikam, Muhammad A. S., 1996, "*Demokrasi dan Civil Society*", LP3ES, Jakarta.

-----., 1999, "*Politik Kewarganegaraan, Landasan Redemokratisasi di Indonesia*", Erlangga, Jakarta.

Hoebel, E. Adamson., 1961, "*The Law of The Primitive Man*", Cambridge Harvard University Press.

Hungtington, Samuel P., 1991, "*The Third Wave; Democratisation in the Late Twentieth Century*", University of Oklahoma Press, Oklahoma.

Jones, Charles O., 1996, "*Pengantar Kebijakan Publik*", PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Koentjaraningrat, 1977, "*The System and Spirit of Gotong Royong*", dalam Prisma edisi bahasa Inggris No. 6

-----, 1982, "*Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*", Gramedia, Jakarta.

Kothari, Rajni., 1980, "*Human Rights as a North-South Issue*", Security Dialogue (Bulletin of Peace Proposals), Jilid 11, No. 4.

Kuntowijoyo, 1999, "*Jawa*", dalam "*Jika Rakyat Berkuasa - Upaya Membangun Masyarakat Madani Dalam Kultur Feodal*", Tim MAULA (edt.) Pustaka Hidayah, Bandung

Kusumah, Mulyana W., 1981, "*Hukum dan Hak-Hak Asasi Manusia: Suatu Pemahaman Kritis*", Alumni, Bandung.

----- dan Paul S. Baut, 1987, "*Hak Asasi Manusia dan Pembangunan*", YLBHI, Jakarta.

Kusumaatmaja, Mochtar., 1976, "*Fungsi dan Perkembangan Hukum*", Fakultas Hukum Unpad, Bandung.

Lev, Daniel S., 1978, "*Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtstaat*", Law and Society Review, Vol 13 N No. 2.

Lewis, Oscar., 1996, "*Kebudayaan Kemiskinan*", dalam "*Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*", Andre Bayo Ala (eds.), Liberty, Jogjakarta.

Long, Norman., 1975, "*Structural Dependency, Modes of Production and Economic Brokerage in Rural Peru*", dalam Ivar Oxaal, Tony Barnett, dan David Booth (eds.), "*Beyond the Sociology of Development*", London, Rautledge and Kegan Paul, Ltd.

Lubis, T. Mulya., 1976, "*Legal Aid Its History and Rule*" dalam "*Legal Aid Indonesia*", YLBHI, Jakarta.

- Lubis, T. Mulya., 1979, "*Pembangunan dan Hak-Hak Asasi Manusia*", Prisma No. 12, Jakarta.
- ., 1986, "*Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*", LP3ES, Jakarta.
- Marshall, TH., 1950, "*Citizenship and Social Class*", London, Cambridge University Press.
- Mertokusumo, Sudikno., 1995, "*Penegakan Hukum dan Pene-
muan Hukum*", Penataran Hukum Dagang, Fakultas
Hukum Universitas Gajah Mada, Jogjakarta.
- Miles, Matthew B., & A. Michael Huberman, 1992, "*Anali-
sis Data Kualitatif*", Penerbit Universitas Indone-
sia, (UI-Press), Jakarta.
- Moleong, Lexi., 1995, "*Metode Penelitian Kualitatif*",
Remaja Rosda Karya, Jakarta.
- Moore JR, Barrington., 1966, "*Social Origin of Dictator
ship and Democracy, Lord and Peasant in the Making
of the Modern World*", Beacon Press, Boston.
- Myrdal, Gunnar., 1988, "*Obyektivitas Penelitian Sosial*",
LP3ES, Jakarta.
- Nagazumi, Akira., 1972, "*The Dawn of Indonesian Natio-
nalism: The Early Years of The Budi Utomo 1908 -
1918*", Institute of Developing Economic Tokyo.
- Naisbitt, Jhon dan Patricia Aburdene, 1990, "*Sepuluh
Arah Baru Untuk Tahun 1990-an, Megatrends 2000*",
Binarupa Aksara, Jakarta.

Nasution, Adnan Buyung, 1988, "*Bantuan Hukum di Indonesia*", LP3ES, Jakarta.

-----, 1992, "*The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Constituyente 1956 - 1959*", Utrecht, Rijksuniversiteit.

Nemenzo, F., 1986, "*A Season of Coups: Military Intervention in Philippine Politics*", Dilliman Review No. 34.

Nickle, James W., 1987, "*Making Sense of Human Rights, Philosophical Reflection on the Universal Declaration of Human Rights*", The Regents of the University of California Press, Berkeley, Los Angeles.

Noer, Deliar., 1986, "*Perkembangan Demokrasi Kita*", dalam "*Demokrasi dan Proses Politik*", LP3ES, Jakarta.

Nusantara, Abdul Hakim G., 1988, "*Politik Hukum Indonesia*", Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta.

-----., 1989, "*Peranan Organisasi Bantuan Hukum dalam Penegakkan Hak Asasi Manusia*", dalam "*Hak Rakyat Atas Pembangunan: 40 Tahun Deklarasi Umum Hak-hak Asasi Manusia*", Luhut M.P. Pangaribuan dan Benny K. Harman (editor), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia bekerjasama dengan Friedrich Naumann Stiftung (FNS), Jakarta.

Oakeshott, Michael., 1975, "*On Human Conduct*", Oxford, Clarendon Press.

O'Donnell, Guillermo., Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, 1986, "*Transition from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*", Baltimore, John Hopkins Press, Vol. 3.

Onghokham, 1986, "*Petani dan Keraton Dalam Politik Tradisional Jawa*", dalam "*Demokrasi dan Proses Politik*", LP3ES, Jakarta.

Patton, Michael Quinn., 1987, "*Qualitative Evaluation Methods*", Beverly Hills, Sage Publications.

Paul, James C. N. & Clarence J. Dias, 1980, "*Law and Legal Resources in the Mobilization of the Rural for Self Reliant Development*", International Center For Law in Development, July.

Petras, J., 1981, "*Class, State and Power in the Third World*", London Zed Press.

Podgorecki, Adam., & Christopher J. Whelan, 1987, "*Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*", Bina Aksara, Jakarta.

Purbopranoto, Kuntjoro., 1960, "*Hak Asasi Manusia dan Pancasila*", Pradnya Paramita, Jakarta.

Rahardjo, Satjipto., 1997, "*Pendayagunaan Sosiologi Hukum Untuk Mengamati Proses-proses dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi*", Jurnal Hukum No: 7 Vol. 4, Jogjakarta.

-----., 1991, "*Ilmu HUKUM*", Citra Aditya Bakti, Bandung.

-----., 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*", Alumni, Bandung.

-----., 1995, *"Transformasi Nilai-nilai Dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum Nasional"*, Makalah pada Temu Wicara tentang Pelaksanaan Pembangunan Hukum Dalam PJP II, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta.

-----., 1979, *"Hukum dan Perubahan Sosial"* Alumni, Bandung.

-----,(ed.), 1976, *"Kumpulan Bahan-bahan Bacaan Hukum dan Masyarakat"*, Pusat Studi Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

Remmer, K., 1985, *"Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America"*, Journal Comparative Politics.

Rendra, W.S., 1999, *"Megatruh"*, dalam *"Jika Rakyat Berkuasa - Upaya Membangun Masyarakat Madani Dalam Kultur Feodal"*, Tim MAULA (edt.), Pustaka Hidayah, Bandung.

Roberts, K., 1985, *"Democracy and the Dependent Capitalist State in Latin America"*, Monthly Review, Oktober.

Roucek, Joseph S., 1951, *" Social Control"*, New York, D Van Nostrand Inc.

- Samford, Charles, 1989, *"The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory"*, Basil Blackwell Ltd., New York.
- Schattschneider, E.F., 1969, *"Two Hundred Million Americans in Search of a Government"*, New York: Holt Rinehart and Winstons.
- Schur, Edwin M., 1968, *"Law and Society: a Sociological View"*, New York: Random House.
- Sherover, C.M., 1968, *"The Development of The Democratic Idea"*, New York, Washington Square Press.
- Shills, Edward., 1971, *"The Intellectuals in the Political Development of The New State"*, dalam Finkle dan Gable (eds.), *"Political Development and Social Change"*, John Wiley & Sons, Inc., NY.
- Sigler, Yay A., & Benyamin R. Beede., 1977, *"The Legal Sources of Public Policy"*, DC. Heath and Co.
- Sjaifudian, Hetifah & Thamrin, Juni (penyunting), 1995, *"Menyingkap Retorika dan Realita: Refleksi dan Visi Jejak 50 Tahun Indonesia"*, Akatiga, Bandung.
- Soekanto, Soerjono., 1973, *"Pengantar Sosiologi Hukum"*, Bhatara, Jakarta.
- ., 1986, *"Pengantar Penelitian Hukum"*
UI Press, Jakarta.
- ., 1987, *"Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum"*, Rajawali, Jakarta.

- ., 1994, "*Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soemardjan, Selo., 1972, "*Peranan Ilmu-Ilmu Sosial Dalam Pembangunan*", Pidato Dies Natalis Universitas Indonesia, Jakarta.
- Soepomo, R. 1972, "*Peraturan Peradilan Desa Kepada Peradilan Gubernemen*", Bharatara, Jakarta.
- ., 1972, "*Sistim Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia Ke II*", Pradnya Paramita, Jakarta.
- Su, Z., 1988, "*On Latin America's Process Democratization*", Latin America Perspective, Summer.
- Suhardono, Eddy., 1997, "*Sensor, Demi-demi yang Menyertainya dan Wacana Hak asasi Manusia*", Jurnal Dinamika HAM, Vol. 1 No. 01 Mei-Oktober 1997.
- Sundhaussen, Ulf., 1991, "*Democracy and the Middle Classes: Reflections on Political Development*", Australian Journal of Politics and History 3j (1).
- Sunggono, Bambang., 1994, "*Hukum Kebijakan Publik*", Sinar Grafika, Jakarta.
- Suseno, Frans-Magnis, 1995, "*Kuasa dan Moral*", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Syahrir, 1995, "*Formasi Mikro Makro Ekonomi Indonesia*", Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Teubner, Gunther., 1986, "*Transformation of Law in the Welfare State*", Walter de Gruyter.

- Friedman, Lawrence M., 1977, "*Law and Society, (An Introduction)*", Prentice Hall Inc, Englewood Cliff New York.
- Friedman, W., 1960, "*Legal Theory*", Fourth Edition, Stevens & Sons Limited, London.
- Friedman, W., 1994, "*Teori dan Filsafat Hukum, Ideologi dan Problematika Keadilan*" (Susunan II), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Friedman, Milton., 1984, "*Kapitalisme dan Kebebasan*", dalam Miriam Budiardjo (penyunting), "*Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi,*", PT. Gramedia Jakarta.
- Galtung, Johan., 1971, "*A Structural Theory of Imperialism*", Journal of Peace Research, Vol. 8.
- Gie, Kwiek Kian., 1994, "*Analisis Ekonomi Politik Indonesia*", PT. Gramedia Pustaka Utama dan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBBI, Jakarta.
- Gordley, James., 1975, "*Variation on a Modern Theme*" (Part Two), dalam Mauro Cappelati (eds.), "*Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*", Oceana Publications Inc. New York.
- Grossman, Joel B., & Marry H. Grossman., 1971, "*Law and Change in Modern America*", Pacific Palisades, Cal. Good Year Publishing, Inc.
- Hartono, Sunaryati., 1988, "*Hukum Ekonomi dan Pembangunan*", Binacipta, Jakarta.

Unger, Roberto M., 1975, "*Law and Modern Society*", New York, Free Press.

-----, 1983, "*Gerakan Studi Hukum Kritis*", dari judul asli "*The Critical Legal Studies Movement*", Ihdhal Kasim, (Penerjemah), Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 1999.

Vollenhoven, C. Van., 1972, "*Suatu Kitab Hukum Adat Untuk Seluruh Hindia Belanda*", Bharatara, Jakarta.

Wallerstein, 1979, "*The Capitalist World Economy*", London, Cambridge University Press.

-----, 1984, "*Historical Capitalism*", London:Verso.

Warrasih, Esmi., 1994, "*Kegunaan Telaah Kebijaksanaan Publik Terhadap Peranan Hukum Di Dalam Masyarakat Dewasa Ini*", Masalah-Masalah Hukum No. 11, Universitas Diponegoro, Semarang.

Wilardjo, Liek., 1996, "*Tanggapan Pendidikan Tinggi dalam Menghadapi Era Pasar Bebas*", Makalah dalam Forum Komunikasi Bidang Hukum, Bandungan, Semarang

Wignyosoebroto, Soetandyo., 1995, "*Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*", Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Yamin, Muhammad., 1951, "*Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*", Djambatan, Jakarta.

-----, 1959, "*Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*", Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta.