

# RechtIdee

## Jurnal Hukum

**Kekuatan Hukum Akta Jual Beli yang Dibuat  
oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara**  
Anwar Borahimah

**Faktor Dominan Penyebab dan Upaya untuk Mengatasi Penyimpangan Karakteristik  
Sosio Religius Hukum Adat dalam Pelaksanaan Pertunangan Relevansinya dengan  
Agama Kristen (Di Desa Sitiarjo Kecamatan Sumbermanjing Kabupaten Malang)**  
Djumikasih

**IbM Masyarakat Sekitar Hutan Kecamatan Geger Kabupaten  
Bangkalan yang Menghadapi Masalah Hukum untuk Pemberdayaan dan Kesejahteraan**  
Wartiningsih dan Nunuk Nuswardani

**Peranan ASEAN Patent Examination Cooperation Dalam Permohonan Paten Di  
ASEAN**  
Tri Rusti Maydrawati  
M.Zainudin

**Perilaku Keluarga Perkawinan Campuran Pasca Diberlakukannya Undang-undang  
Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan**  
Uswatun Hasanah

**Reformasi Birokrasi Wujud Tanggung Jawab Negara Atas Hak Asasi Manusia**  
Hesti Armiwulan

**Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam UUD Negara  
Republik Indonesia Tahun 1945**  
Yudi Widagdo Harimurti

<b>RechtIdee</b> Jurnal Hukum	<b>Volume 8</b>	<b>Nomor 1</b>	<b>Halaman</b> 1 - 135	<b>Juni</b> 2013	<b>ISSN</b> 1907-5790
----------------------------------	-----------------	----------------	---------------------------	---------------------	--------------------------

# RechtIdee

**Jurnal Ilmu Hukum**

**Volume 8. Nomor 1, Juni 2013**

**ISSN 1907-5790**

**Penanggung Jawab**  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Trunojoyo Madura

**Mitra Bestari**

Sarwirini  
Sukarmi  
Nurini Aprilianda

**Ketua Redaksi**  
Uswatun Hasanah

**Redaktur**  
Nunuk Nuswardani  
Rhido Jusmadi

**Penyunting Naskah**  
Wartiningsih  
Aries Hardinato

**Staf Administrasi**  
Betantyo Wisnu Hermawan  
Abdul Faksan

# Rechtidee

## Jurnal Hukum

**Kekuatan Hukum Akta Jual Beli yang Dibuat  
oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara**

Anwar Borahimah..... 1-19

**Faktor Dominan Penyebab dan Upaya untuk Mengatasi Penyimpangan Karakteristik  
Sosio Religius Hukum Adat dalam Pelaksanaan Pertunangan Relevansinya dengan  
Agama Kristen (Di Desa Sitiarjo Kecamatan Sumbermanjing Kabupaten Malang)**

Djumikasih..... 20-41

**IbM Masyarakat Sekitar Hutan Kecamatan Geger Kabupaten  
Bangkalan yang Menghadapi Masalah Hukum untuk Pemberdayaan dan Kesejahteraan**

Wartiningsih dan Nunuk Nuswardani..... 42-57

**Peranan ASEAN Patent Examination Cooperation Dalam Permohonan Paten Di  
ASEAN**

Tri Rusti Maydrawati

M.Zainudin..... 58-73

**Perilaku Keluarga Perkawinan Campuran Pasca Diberlakukannya Undang-undang  
Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan**

Uswatun Hasanah..... 74-94

**Reformasi Birokrasi Wujud Tanggung Jawab Negara Atas Hak Asasi Manusia**

Hesti Armiwulan..... 95-119

**Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam UUD Negara  
Republik Indonesia Tahun 1945**

Yudi Widagdo Harimurti..... 120-135

Fakultas Hukum  
Universitas  
Trunojoyo  
Madura



### Paradoks Dalam Pelaksanaan Hukum

Tidak sedikit peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat bersifat paradoks. Perbuatan atau peristiwa seharusnya dilakukan menurut hukum, faktanya yang terjadi adalah menyimpang dari hukum dan penyimpangan itu jika dilakukan secara terus menerus maka akan menjadi “salah kaprah” yang berarti perbuatan yang itu salah namun dilaksanakan karena telah menjadi kebiasaan masyarakat.

Paradoks ini menarik untuk dikaji sebagaimana fenomena jual beli tanah yang akta jual belinya tidak ditandatangani di hadapan Camat sebagai PPATS, bahkan para pihak tidak pernah bertemu dengan Camat sebagai PPATS. Praktik jual beli seperti ini tentu menimbulkan konsekuensi tersendiri karena hukum sudah mengatur tentang prosedur dan keabsahan jual beli tanah. Paradoks juga terjadi pada suatu masyarakat desa tertentu, yang membolehkan pasangan yang sudah melakukan pertunangan saja (belum menikah, red) untuk tinggal serumah. Menanggapi pasangan yang belum menikah tapi tinggal serumah ini, penduduk sekitar dan tokoh masyarakat setempat menganggap itu sudah biasa, tidak ada masalah karena mereka sudah bertunangan. Sikap ini biasa disebut “permissive” yaitu sebuah sikap yang serba membolehkan, suka membolehkan. Persoalannya jika sikap ini dikaitkan dengan perilaku yang bertentangan dengan nilai-nilai masyarakat yang menjunjung tinggi nilai etika dan moral khususnya masyarakat Indonesia yang masih menghormati lembaga “perkawinan” sebagai dasar yang sah bagi laki-laki dan perempuan dalam melakukan hubungan “suami istri” bukan lembaga yang lain maka sikap permissive tersebut tentu bersifat kontra produktif dan dapat menggoyahkan sendi-sendi moral bangsa ini. Paradoks bukan hanya terjadi dalam kehidupan masyarakat tetapi juga dalam implementasi undang-undang karena ternyata meskipun suatu kawasan itu strategis apabila tidak dilakukan pemberdayaan tentu tidak bisa berkembang. Untuk itu, RechtIdee juga memuat tulisan terkait dengan masyarakat petani yang menghadapi masalah hukum untuk pemberdayaan dan Kesejahteraan.

# **RechtIdee**

## **Jurnal Hukum**

---

Semoga tulisan yang disajikan dalam edisi kali ini bermanfaat bagi pengayaan arti keterkaitan antara hukum dengan fakta kehidupan di masyarakat. Semoga.

Bangkalan, Juni 2013

Ketua Redaksi

Uswatun Hasanah

## **Reformasi Birokrasi Wujud Tanggung Jawab Negara Atas Hak Asasi Manusia**

**Hesti Armiwulan**

**Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Surabaya**

**Wakil Ketua/Anggota Komnas HAM 2007-2012**

**Email: hestiarmi@gmail.com**

### ***Abstract***

*Accordance stipulated in Article 28 I Paragraf (4) of The Constitution of Republic of Indonesia Year 1945, that "Protection, promotion, law enforcement and fulfillment of Human Rights is the State responsibility as well as the Government. This Article should be interpreted as a constitutional obligation that must be actualized in the governance. To create the democratic governance and uphold human rights should be conducted the Bureaucratic reformation in human rights perspective.*

**Key Word: Democracy, human right, reformation, Bureaucratic, government.**

### **Abstrak**

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 I Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa "Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah". Ketentuan ini harus dimaknai sebagai kewajiban Konstitusional yang harus teraktualisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan guna terwujudnya pemerintahan yang demokratis dan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM). Untuk memastikan seluruh aparatur pemerintah memahami hal tersebut maka harus dilakukan Reformasi birokrasi yang berperspektif HAM.

**Kata Kunci : Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Reformasi, Birokrasi, Pemerintahan.**

### **Pendahuluan**

Pembahasan mengenai reformasi birokrasi dalam perspektif hak asasi manusia di Indonesia tidak mungkin dapat dilepaskan dari babakan masa pemerintahan di Indonesia setidaknya

nya di era Pemerintahan Orde Baru (1966-1998) sampai dengan Era Reformasi yang telah berlangsung 1 (satu) dekade. Potret pemerintahan di Era Orde Baru merupakan gambaran yang dapat menjelaskan alasan digulirkannya tuntutan reformasi.

Reformasi birokrasi harus dilihat sebagai salah satu bagian dari tujuan reformasi yang diharapkan. Reformasi birokrasi merupakan salah satu dari agenda reformasi yang harus dilakukan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM).

Istilah reformasi mulai menjadi wacana dan perbincangan pada Tahun 1997 yaitu sejak digulirkannya tuntutan dari berbagai komponen bangsa Indonesia ketika terjadi krisis ekonomi bahkan krisis multi dimensi yang menyebabkan Indonesia mengalami keterpurukan di semua sektor kehidupan baik politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya maupun pertahanan dan keamanan. Reformasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Sesuai dengan definisi reformasi, maka Gerakan yang dilakukan oleh rakyat Indonesia pada Tahun 1997 menuntut pergantian dan perubahan pemerintahan Orde Baru yang otoriter menuju terbentuknya tata pemerintahan baru yang lebih demokra-

tis dan menghormati hak asasi manusia. Bermula dari tuntutan tersebut maka reformasi tidak hanya dimaknai sebagai tuntutan perubahan saja, namun istilah reformasi juga digunakan sebagai nama untuk menunjukkan suatu masa/era pemerintahan di Indonesia menggantikan era sebelumnya yang dikenal dengan Orde Baru. Babakan baru sistem Pemerintahan Indonesia yang disebut dengan Era-Reformasi mulai berlangsung pada Tahun 1998.

Harus diakui bahwa keterpurukan Indonesia sehingga mengalami krisis multi dimensi disebabkan karena terlalu kuat dan dominannya pemerintahan Orde Baru (*Executive heavy*). Sistem ketatanegaraan yang berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai hukum yang tertinggi (Nugroho N, 1985), dalam Konsensus Nasional 1966-1969 ditegaskan bahwa Pemerintahan Orde Baru bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, ternyata digunakan sebagai alat untuk mempertahankan dan melanggengkan kekuasaan. Sistem *chek and balances* tidak berfungsi sebagaimana yang di-



amanatkan dalam UUD 1945 karena Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) didominasi oleh partai politik dan figur-figur yang monoloyalistik. Misalnya Golongan Karya sebagai organisasi politik pemenang Pemilihan Umum memiliki keanggotaan dari tiga jalur yaitu TNI, Beringin (Pegawai Negeri Sipil) dan golkar (masyarakat). Keberadaan Golongan Karya mendapat legitimasi dalam Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Adapun Presiden Soeharto adalah Pembina dari Golongan Karya tersebut.

Kekuasaan Yudisial sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang mandiri dan bebas dari intervensi siapapun, ternyata juga tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan baik karena semua urusan administratif, keuangan, maupun pengangkatan dan pemberhentian hakim tidak dilakukan oleh Mahkamah Agung, melainkan ditentukan oleh Presiden melalui Departemen Kehakiman. Begitu juga penegakan hukum yang cenderung represif mengakibatkan tidak terlindunginya hak-hak warga negara sebagaimana

yang telah dijamin dan diatur dalam UUD 1945. Pembangunan yang tidak merata dan diskriminatif di daerah terjadi karena kebijakan yang sentralistik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. Kondisi birokrasi yang tidak kondusif juga bisa dicermati dari jajaran Eksekutif mulai dari Menteri-Menteri sebagai pembantu Presiden sampai dengan aparatur pemerintah di daerah juga dikondisikan monoloyalitas pada golongan tertentu. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian menentukan bahwa seluruh Pegawai negeri Sipil (PNS) berkewajiban untuk loyal pada Pemerintah melalui sebuah wadah tunggal yaitu Korpri sebagai mekanisme pembinaan yang muaranya pada saat Pemilihan Umum, semua PNS diarahkan untuk memilih Golongan Karya untuk mempertahankan kekuasaan. Hal tersebut ditandai dengan dibentuknya organisasi Korpri sebagai wadah tunggal bagi PNS, PGRI sebagai wadah bagi guru-guru. Lambang dari organisasi-organisasi tersebut adalah beringin yang tidak lain merupakan lambang dari Golongan Karya (Golkar). Akibatnya potret birokrasi yang



buruk, tidak profesional dan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) terjadi di semua bidang dan sektor.

Sejak Tahun 1998 yaitu di Era Reformasi harus diakui adanya berbagai upaya perubahan yang cukup signifikan, seperti reformasi bidang politik, hukum, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Perubahan yang cukup mendasar di awal Era-Reformasi adalah di bidang politik, terjadi perubahan sistem kepartaian yang semula hanya mengenal dua Partai Politik dan satu Golongan Karya, menjadi sistem multi partai yang pada prinsipnya memberikan peluang seluas-luasnya kepada warga negara Indonesia untuk membentuk Partai Politik sesuai dengan syarat-syarat yang diatur dalam Undang-Undang. Dengan adanya sistem multi partai tersebut maka konsekuensinya yang menjadi peserta pemilihan umum (Pemilu) yaitu seluruh Partai Politik yang memenuhi persyaratan sebagai peserta Pemilihan Umum. Perubahan lain yang cukup drastis di bidang politik adalah berkaitan dengan penyelenggara Pemilu yang semula adalah Presiden sebagai mandataris MPR

maka di Era Reformasi penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum( KPU) yang untuk pertama kalinya anggota KPU berasal dari Partai Politik. Di bidang hukum terjadi perubahan yang cukup signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai konsekuensi dari Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Reformasi mengenai Susunan dan Kedudukan Lembaga-lembaga negara seperti MPR, DPR, Presiden, BPK, MA serta pembentukan lembaga negara yang baru seperti DPD, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisiil, termasuk juga pembentukan lembaga auxiliare untuk mengawal perbaikan institusional seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Perlindungan Anak, Ombudsman, Lembaga Perlindungan saksi dan Korban, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian, Komisi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan dan lain-lain. Sebagaimana diketahui bahwa Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dibentuk pada Tahun 1993 yaitu masa pemerintahan Orde Baru berdasarkan Keputusan Presiden (KepPres) Nomor 51 Tahun

1993. Dasar pembentukan Komnas HAM dengan KepPres tersebut menuai kritik dari berbagai pihak karena hal itu sangat berpengaruh pada independensi Komnas HAM. Solusi dari masalah eksistensi Komnas HAM terselesaikan melalui momentum gerakan Reformasi Tahun 1998. Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 diamanatkan pembentukan Komnas HAM melalui Undang-Undang. Adapun Undang-Undang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang didalamnya mengatur juga mengenai Komnas HAM.

Selain itu pembangunan di bidang hukum juga dapat dicermati dari reformasi lembaga penegak hukum berkaitan dengan kedudukan Mahkamah Agung sebagai lembaga Yudisial pemegang kekuasaan kehakiman yang bebas dari intervensi siapapun dengan menyerahkan seluruh kewenangan yang semula dilakukan oleh Departemen Kehakiman kepada Mahkamah Agung.

Hal lain yang juga perlu diapresiasi di Era Reformasi adalah komitmen Indonesia untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi

manusia. Hal ini dibuktikan dengan menjadikan Hak Asasi Manusia sebagai hak konstitusional yang diatur dalam UUD Negara RI tahun 1945. Bahkan kalau memperhatikan perubahan yang dilakukan di bidang politik dan hukum tersebut di atas di satu sisi merupakan perwujudan dari penegasan Indonesia sebagai negara demokrasi dan negara hukum. Di sisi yang lain apabila dilihat dari perspektif hak asasi manusia, sesungguhnya merupakan wujud dari koreksi terhadap praktek pemerintahan yang otoriter pada masa Pemerintahan Orde Baru yang menyebabkan hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi tidak terpenuhi sehingga pelanggaran hak asasi manusia terjadi di ranah hak sipil dan politik maupun di ranah hak ekonomi, sosial dan budaya. Melalui reformasi bidang politik dan hukum diharapkan semua hak warga negara yang telah dijamin oleh UUD Negara RI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan benar-benar dijamin pemenuhannya tanpa ada diskriminasi atas dasar apapun. Melalui reformasi bidang politik dan hukum diharapkan setiap orang dapat menikmati kebebasan dan

keadilan sekaligus memperoleh perlindungan dari tindakan kesewenang-wenangan penguasa. Di-harapkan pembangunan bidang politik dan hukum benar-benar sesuai dengan tujuan reformasi yaitu untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Ditinjau dari perspektif Hak asasi manusia maka reformasi harus dilihat dalam kerangka penyelenggaraan Negara secara umum yang tidak hanya mampu menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak sipil dan politik saja melainkan juga menjamin terpenuhinya hak ekonomi, sosial dan budaya secara paralel dan dalam posisi yang sama-sama penting. Pemerintahan Era Reformasi, di satu sisi harus mampu menjamin setiap orang mempunyai kedudukan yang sama dan dapat menikmati kebebasan serta memperoleh perlindungan dari kesewenang-wenangan penguasa. Di sisi yang lain, Pemerintah juga harus mampu menjamin terwujudnya kesejahteraan yang semakin baik yang dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia. Dengan kata lain, dalam kerangka penyelenggaraan Negara

Indonesia, maka pemerintahan di era Reformasi harus dapat menjamin terwujudnya Tujuan Nasional sebagaimana yang ditegaskan dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu melindungi segenap rakyat Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Berdasarkan pada uraian-uraian di atas maka reformasi dalam perspektif hak asasi manusia harus dimaknai sebagai perubahan mendasar dalam kerangka penyelenggaraan negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia, mencakup di dalamnya penguatan masyarakat sipil (*civil society*), supremasi hukum, strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik yang saling terkait dan mempengaruhi. Reformasi bidang politik, hukum, ekonomi, pertahanan dan keamanan harus dibangun dalam sinergitas yang saling berkaitan antara demokrasi, hak asasi manusia dan pembangunan.

### Permasalahan

Agar seluruh rakyat Indonesia

sebagai pemegang kedaulatan dapat menikmati hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial dan budaya sebagaimana yang dijamin oleh UUD Negara RI tahun 1945 maka penyelenggara negara terutama Pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan berbagai upaya untuk memastikan dan menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak tersebut. Hal ini berarti bahwa reformasi birokrasi juga menjadi hal penting yang harus dilakukan karena bagaimanapun salah satu penyebab kondisi yang carut marut di Indonesia adalah disebabkan birokrasi yang kurang profesional. Sebagaimana diketahui bahwa untuk memastikan agenda reformasi terwujud sesuai dengan kehendak seluruh komponen bangsa Indonesia, maka penguatan kapasitas Pemerintah sangat penting untuk mendapat perhatian. Lembaga eksekutif atau Pemerintah yang dalam hal ini adalah Presiden dengan seluruh jajaran birokrasinya, baik di Pusat maupun di daerah mempunyai tanggung jawab dan kewajiban terhadap jalannya pemerintahan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Oleh karena itu, evaluasi dan penataan

birokrasi pemerintahan di pusat maupun daerah harus dilakukan agar bisa berjalan efektif dan efisien serta transparan. Dengan kata lain, kualitas birokrasi sangat menentukan kualitas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

### **Pembahasan**

#### **Hak Asasi Manusia dan Relevansinya dengan *Good Governance*, Pembangunan dan Reformasi Birokrasi**

Secara konseptual Hak Asasi Manusia (HAM) dan reformasi birokrasi sebetulnya memiliki keterkaitan satu dengan yang lain. Di satu sisi, gerakan HAM merupakan perlawanan rakyat terhadap tindakan yang sewenang-wenang dari penguasa yang dapat menyebabkan rakyat sengsara/menderita. Gerakan HAM menentang kekuasaan yang absolut dan memberi jaminan diakuinya kebebasan individu. Konsep HAM merupakan konsep *normative* yang melibatkan gagasan dan nilai tentang bagaimana Negara menjamin hak-hak individu. Konsep tentang HAM pada hakikatnya dimaksudkan untuk menunjukkan hubungan antara manusia dengan negara yaitu konsep tentang hak manusia atau kelompok

manusia berhadapan dengan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak tersebut. Hak Asasi Manusia adalah suatu cara untuk mencapai tujuan martabat manusia. Di sisi yang lain, reformasi birokrasi adalah salah satu upaya untuk mewujudkan *Good Governance* yang dilaksanakan sebagai bagian integral dari pelaksanaan pembangunan. Hak atas pembangunan adalah hak asasi manusia, begitu pula *good governance* dalam konteks Reformasi di Indonesia tidak lain dimaksudkan untuk mewujudkan tatanan pemerintahan yang menjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi manusia.

Gerakan HAM mencapai titik yang gemilang pada saat Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memproklamasikan *Universal Declaration of Human Rights* pada tanggal 10 Desember 1948. Sebagaimana ditegaskan dalam bagian Mukadimah Deklarasi Universal HAM tersebut bahwa Deklarasi Universal HAM (DUHAM) dimaksud sebagai pedoman sekaligus merupakan standar umum yang bersifat universal bagi semua bangsa dan semua negara yang telah berjanji untuk mencapai

kemajuan dalam penghargaan dan penghormatan umum terhadap HAM dan kebebasan-kebebasan dasar (Hafid Abbas, 2006 : 10). Bahkan dalam Piagam PBB, Pasal 1 dan Pasal 55 ditentukan bahwa PBB mewajibkan kepada seluruh negara bertanggung jawab untuk mematuhi standar-standar yang terkandung dalam DUHAM tersebut. Deklarasi ini merupakan “komitmen moral” pada perlindungan HAM oleh karena itu DUHAM digunakan sebagai acuan oleh berbagai negara bahkan dalam terminologi hukum internasional dapat dikatakan bahwa DUHAM merupakan hukum kebiasaan Internasional sehingga bersifat mengikat semua negara (Hans-Otto Sano, Gudmundur Alfredsson (Ed), 2003 : 22). Secara berturut-turut substansi DUHAM mengatur mengenai hakikat HAM, prinsip-prinsip HAM, Hak-hak dan Kebebasan dasar manusia yang harus dijamin perlindungan dan pemenuhannya seperti hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial dan budaya, selain itu DUHAM juga mengatur tentang adanya pembatasan-pembatasan HAM. Dalam DUHAM setidaknya ditegaskan bahwa pada hakekatnya

setiap orang mempunyai harkat dan martabat yang sama, dikaruniai akal dan hati nurani yang secara kodrati melekat pada hakekat dan keberadaannya sebagai manusia. Mencermati hakikat HAM tersebut menegaskan mengenai prinsip kesetaraan dan anti diskriminasi sebagai ciri khas dominan HAM. Pada prinsipnya setiap orang harus mendapatkan perlindungan hukum yang setara, memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, mempunyai kesetaraan dalam memperoleh pelayanan umum serta kesetaraan dalam memperoleh kesempatan maupun akses atas pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Begitu pula mengenai prinsip tentang larangan adanya diskriminasi dalam pelaksanaan hak selalu tercantum dalam semua instrumen HAM termasuk larangan diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, ras, etnis, bahasa, keyakinan atau agama. Hal tersebut juga diatur dalam *The International Covenant Civil and Political Rights* (ICCPR), *The International on Economic, Social and Culture Rights* (ICESCR), *The International Convention on The Elimination all form Discrimination Against Women* (CEDAW) dan lainnya. Dalam berbagai teori maupun dalam konsep HAM menjelaskan bahwa Negara terutama Pemerintah adalah pihak yang mempunyai kewajiban menjamin penghormatan, perlindungan, maupun pemenuhan hak-hak dan kebebasan dasar manusia.

Dalam dinamika HAM yaitu pada Tahun 1978 hak atas pembangunan ditegaskan sebagai salah satu hak asasi yang fundamental yang pada hakikatnya telah dijamin dalam Piagam PBB dan juga instrumen HAM internasional seperti Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Bahkan hak atas pembangunan tersebut secara khusus mendapat perhatian dari PBB dengan diproklamasikannya Deklarasi Hak Atas Pembangunan. Deklarasi ini diterima oleh Majelis Umum PBB berdasarkan pada Resolusi No. 41/128, 4 Desember 1986. Deklarasi ini menyatakan dengan tegas bahwa hak atas pembangunan adalah hak yang tidak dapat dicabut (*an inalienable right*) dengan dasar bahwa setiap individu dan seluruh umat



manusia memiliki hak untuk berpartisipasi, berkontribusi, dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Perhatian banyak negara terhadap hak atas pembangunan dapat juga dicermati dalam Deklarasi Bangkok yang diterima oleh Negara-Negara Asia pada bulan April 1993 yang antara lain mempertegas bahwa hak atas pembangunan adalah hak asasi. Begitu pula dengan Deklarasi Wina dan Program Aksi (*Vienna Declaration and Programme of Action*) tahun 1993 yang selain menegaskan kembali bahwa HAM bersifat universal, tidak terpisah (*indivisible*), saling tergantung (*interdependen*), saling berhubungan (*interrelated*), tidak berpihak (*non-selectivity*) dan mempertahankan obyektivitas (*objectivity*), Deklarasi ini juga menegaskan kembali tentang keberadaan hak atas pembangunan. Hak atas pembangunan ini pun dinyatakan kembali pada tahun 1995 dalam Deklarasi *Copenhagen*, yang menegaskan hubungan antara hak asasi manusia dan pembangunan. Melalui konsensus barunya, Deklarasi *Copenhagen* menyatakan bahwa masyarakat harus ditempatkan sebagai pusat perhatian untuk

pembangunan yang berkelanjutan, berjanji untuk memerangi kemiskinan, meningkatkan pekerjaan secara penuh dan produktif, serta membantu mencapai perkembangan integrasi sosial yang stabil, aman, dan berkeadilan sosial untuk semua. Sebagai konsekuensi dari hak yang tak bisa dicabut (*an inalienable right*), pembangunan harus bisa terpenuhi dan dinikmati oleh seluruh masyarakat. Pembangunan seharusnya menjamin pemenuhan terhadap unsur-unsur hak asasi manusia secara nyata, seperti hak atas pangan, kesehatan, partisipasi politik dan lain sebagainya. Hak atas pembangunan sudah seharusnya memberikan ruang yang luas bagi rakyat untuk berpartisipasi, berkontribusi dan menikmati hasil pembangunan dalam segala aspek yang mendukung terhadap pemenuhan nilai-nilai penghormatan dan pemajuan hak asasi manusia, baik hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya.

Sedangkan konsep *Good Governance* adalah mengacu kepada tugas dalam menjalankan roda pemerintahan atau organisasi. *Good governance* dapat dipandang sebagai standar umum bagi tata pemerintahan demo-



kratis dan penyelenggaraan kekuasaan. Konsep *good governance* ini muncul sebagai reaksi keprihatinan kepada negara yang melakukan penyalahgunaan, inefisiensi dan menguatnya negara patrimonial. Konsep ini muncul sebagai agenda pembangunan yang mulai digagas pada awal tahun 1980 (R. Herlambang, 2007 : 14). Hal ini berarti bahwa konsep *good governance* berkaitan dengan kompetensi Negara dan sekaligus peranan dan tanggung jawab Negara dalam pembangunan (Hans-Otto Sano, Gudmundur Alfredsson (Ed), 2003 : 2-6).

Tata pemerintahan disini berarti cara menggunakan kekuasaan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial suatu Negara untuk pembangunan. Pengalaman dari lembaga keuangan internasional seperti World Bank atau negara donor menilai bahwa untuk keberhasilan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan isunya adalah transparansi dan akuntabilitas. Dalam hal ini diperlukan penguatan kapasitas badan-badan penting pemerintah, efisiensi dan efektivitas serta manajemen sektor publik. Menurut World Bank, konsep *good governance* memiliki

dua aspek, yaitu pertama, aspek politik yang berkaitan dengan isu legitimasi, keber tanggapan dan akuntabilitas dan kedua, aspek teknis yang berkaitan dengan manajemen sektor publik, peningkatan kapasitas Negara, efisiensi dan efektivitas. Jika dilihat dari kedua aspek tersebut, maka *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan harus semakin berpusat pada masyarakat dan berorientasi pada proses. Akuntabilitas tidak lagi hanya berhubungan dengan sumber daya dan manajemen sektor publik melainkan juga harus mencerminkan gagasan pluralisme, isu-isu desentralisasi, perwakilan dan legitimasi, serta tujuan dan partisipasi. *Good governance* sebagaimana yang telah digambarkan di atas, prinsipnya merupakan proses-proses kebijakan yang dapat diperkirakan, memberdayakan dan terbuka, birokrasi dengan etos professional, pemerintah yang akuntabel atas tindakan yang dilakukan, masyarakat sipil yang kuat dengan kesadaran partisipatif yang tinggi serta tunduk pada *corridor rule of law* (Hans-Otto Sano, Gudmundur Alfredsson (Ed), 2003: 77). Hal tersebut berarti bahwa untuk

mewujudkan *good governance* salah satu syarat yang harus dilakukan adalah melakukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi dilakukan melalui reformasi layanan umum dan peningkatan kapasitas yang menekankan pada perubahan birokrasi yang berkaitan dengan sikap dan struktural dengan tujuan terwujudnya suatu birokrasi yang penekanannya pada penyampaian layanan sesuai dengan apa yang dibutuhkan, sehingga penghargaan dan sanksi mencerminkan kinerja dan prestasi.

Mencermati konsep *good governance* termasuk di dalamnya reformasi birokrasi dalam berbagai dokumen sebagaimana dikemukakan oleh Bank Dunia maupun UNDP secara eksplisit memang belum menunjukkan adanya korelasi yang tegas antara *good governance* dengan HAM. *Good Governance* merupakan konsep manajerial yang bertujuan untuk memajukan pembangunan yang berkelanjutan. Dalam praktik pembangunan, memang HAM tidak dianggap sebagai bagian integral dari *good governance*. Namun dari uraian di atas yang menjelaskan mengenai konsep *good governance* sebagai tata pemerintahan yang demokratis,

transparan dan akuntabel berarti erat kaitannya dengan prinsip-prinsip HAM yaitu kebebasan dan kesetaraan. Agar transparansi dapat terlaksana dengan baik maka semua warga Negara harus dijamin kebebasannya untuk berpendapat, berseikat dan berkumpul maupun kebebasan memperoleh informasi. Begitu pula dalam upaya melaksanakan akuntabilitas maka standar-standar yang mensyaratkan kesetaraan untuk mengakses semua layanan publik, peradilan yang mandiri dan tidak memihak, pengadilan yang fair, penegakan hukum yang tidak tebang pilih menjadi suatu keharusan. Untuk dapat mewujudkan akuntabilitas, masyarakat sipil dan mereka yang berkaitan harus memiliki informasi lengkap dan terbuka tentang kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh negara dan sumber daya yang dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan itu. Transparansi diperlukan pertama dan terutama untuk kepentingan penduduknya sendiri. Transparansi diperlukan untuk meningkatkan dan menjamin terciptanya transparansi internal, dan diperlukan juga masyarakat internasional dalam hubungannya dengan badan-badan hak asasi manu-

sia internasional yang memantau kepatuhan negara terhadap pelaksanaan kewajiban menurut perjanjian internasional hak asasi manusia. Dalam perspektif hak asasi manusia, *Good governance* harus diuji terutama berkenaan dengan kemampuannya menjamin bahwa seluruh hak asasi manusia dapat dinikmati oleh semua orang yang berada dalam yuridiksi negara. Negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan hak asasi manusia. Artinya tata pemerintahan harus dikonstruksikan untuk mencapai perwujudan hak asasi manusia yang optimal bagi semua orang.

Ditinjau dari standar HAM, akuntabilitas dan transparansi keuangan juga menjadi syarat dalam pembentukan kelembagaan. Ditentukan dalam Pasal 2 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (ICESCR), bahwa Negara wajib mengambil langkah-langkah sejauh yang dapat dilakukan dengan menggunakan sumber daya yang tersedia untuk melaksanakan hak ekonomi, sosial dan budaya yang diatur dalam Kovenan tersebut (*progressif realization*). Untuk mengetahui penggunaan sum-

ber daya yang tersedia secara tepat dibutuhkan transparansi keuangan. Korupsi contoh kongkrit perbuatan yang akan mengurangi sumber daya yang tersedia, oleh karena itu, korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara, pemerintah atau para birokrat disebut sebagai pelanggaran langsung terhadap HAM. Dalam Kovenan tersebut juga ditentukan bahwa Komisi menyerukan negara untuk mengambil tindakan-tindakan hukum, administratif dan politis terhadap tindak korupsi, menyingkap dan menghukum semua orang yang terlibat dalam tindak korupsi yang dilakukan oleh pejabat Negara.

Seperti disebutkan di atas, dalam konteks pembangunan, *Good Governance* merupakan konsep manajerial yang bertujuan untuk memajukan pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila pembangunan yang ideal seharusnya adalah pembangunan yang sungguh-sungguh didedikasikan sebagai proses menuju perbaikan masyarakat secara kultural maupun struktural. Pembangunan haruslah dilaksanakan dengan pendekatan HAM. Dalam perspektif hak asasi manusia pembangunan dimaknai

sebagai “berpusat pada manusia, partisipatif, dan memperhatikan lingkungan”. (<http://www.unhchr.ch/development/approaches-02.html>). Meskipun pertumbuhan ekonomi tetap dibutuhkan, akan tetapi proses pembangunan juga harus menjamin distribusi yang merata, peningkatan kemampuan manusia dan ditujukan untuk memperbanyak pilihan-pilihan bagi mereka (<http://www.unhchr.ch/development/approaches-02.html>). Pembangunan dilihat sebagai suatu proses ekonomi, sosial, budaya dan politik yang komprehensif. Obyek pembangunan adalah kemajuan yang terus menerus pada kesejahteraan dari segenap penduduk dan individu yang didasarkan pada partisipasi bebas, aktif dan berarti dari mereka dalam proses pembangunan. Pendekatan hak asasi manusia dalam pembangunan dengan demikian integrated dan multidisiplin. Pendekatan pembangunan berbasis hak asasi manusia (*rights-base approach to development*): proses pembangunan pada dasarnya harus mengintegrasikan norma, standar dan instrumen hak asasi manusia ke dalam rencana, kebijakan dan proses pembangunan.” (<http://www.unhchr.ch/development/approaches-02.html>).

*development/approaches-02.html*).

Pembangunan berwawasan hak asasi manusia memunculkan suatu koreksi atas hubungan antara hak asasi manusia dengan pembangunan. Di sini, pembangunan dan hak asasi manusia saling berkait dan tidak berada dalam posisi yang berlawanan. Tidak pula ada dikotomi antara hak ekonomi, sosial, budaya dengan hak sipil politik. Program Aksi dan Deklarasi Wina menyatakan keterkaitan antara hak asasi manusia dan pembangunan yang dalam hal ini juga dikaitkan dengan demokrasi: “Demokrasi, pembangunan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan asasi saling bergantung dan saling memperkuat ....”. (Deklarasi dan Program Aksi Wina, 1993 : paragraf 8). Penegasan keterkaitan antara hak asasi manusia dan pembangunan itu menegaskan bahwa dalam proses pembangunan tidak boleh ada *trade-off* dimana hak asasi manusia dikorbankan untuk pembangunan.

Pembangunan manusia juga memandang hak ekonomi, sosial dan budaya dan hak sipil dan politik sama penting. Kutipan dari *Human Development Report 2000* meny-

takan bahwa “Konsepsi pembangunan manusia yang memadai tidak dapat menyangkal pentingnya kebebasan politik dan kebebasan demokratis. Oleh karena memang kebebasan demokratis dan kebebasan sipil adalah hal yang sangat penting untuk peningkatan kemampuan rakyat miskin....”. (*Human Development Report, 2000: 20*. dan Alston, <http://www.ohchr.org/english/issues/millennium-development/docs/alston.doc>). Analisis yang diambil dari *Human Development Report 2000* juga menyatakan bahwa dua jenis hak itu saling berkaitan dan saling menguatkan yang dapat menciptakan sinergi bagi mereka yang miskin untuk mendapatkan hak-hak mereka sekaligus meningkatkan kemampuan mereka serta menjauhkan mereka dari kemiskinan. Kedua, standar hidup yang baik, kecukupan gizi, kesehatan dan capaian ekonomis dan sosial lainnya bukanlah hanya tujuan pembangunan namun pada hakikatnya adalah hak asasi manusia yang menjadi bagian dari kebebasan dan martabat manusia (*Human Development Report, 2000 : 20*. Dan Alston, [\[Pembangunan berbasis hak asasi manusia mengandung elemen-elemen dasar yang harus menjadi landasan :\]\(http://www.ohchr.org/english/issues/millenniumdeve-</a></p>
</div>
<div data-bbox=\)](http://www.ohchr.org/english/issues/millenniumdeve-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

- a. menyatakan secara jelas kaitan antara hak asasi manusia dan pembangunan;
- b. menjamin pertanggungjawaban (*accountability*);
- c. merupakan proses yang memberdayakan,
- d. menjamin adanya partisipasi,
- e. dan memberi perhatian pada kelompok khusus serta tidak diskriminatif (<http://www.unhchr.ch/development/approaches-04.html>)

Elemen-elemen itu menjadikan pembangunan berwawasan hak asasi manusia lebih efektif, lebih berkelanjutan, lebih rasional dan menjanjikan sebuah proses pembangunan yang lebih sejati (<http://www.unhchr.ch/development/approaches-07.html>.) Berbagai elemen-elemen di atas juga memberi pembedaan yang sangat mendasar pada proses pembangunan yang kemudian menjadi sejalan dengan pembangunan manusia. Elemen akuntabilitas terutama harus digarisbawahi membuat

cara pandang dan analisa yang berbeda pada proses pembangunan manusia karena mengaitkannya dengan konsep pemegang hak dan pemangku kewajiban dan telah mengubah analisa pembangunan manusia. Dalam hal ini kemudian memperkaya strategi, tindakan dan upaya yang harus dilakukan oleh pemangku kewajiban untuk memenuhi hak asasi manusia yang pada akhirnya adalah untuk mencapai pembangunan manusia (*Human Development Report*, 2000:21).

Fakta-fakta yuridis tersebut menunjukkan bahwa Pembangunan, *Good Governance* dan HAM mempunyai relasi yang saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Dalam konteks ini sangat tepat apabila Pembangunan, *Good governance* dan hak asasi manusia diposisikan sebagai hal yang memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya. Walaupun di sisi lain harus diakui juga bahwa bagaimana pemerintahan mengkaitkan antara pembangunan dengan HAM sangat bergantung kepada bagaimana cara mendefinisikan *good governance* dalam konteks pembangunan dengan HAM.

### **Tanggung Jawab Pemerintah dalam Penghormatan, Perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia melalui Reformasi Birokrasi.**

Komitmen Negara Republik Indonesia untuk menghormati dan menjunjung tinggi HAM telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945). Selain diatur mengenai HAM sebagai hak konstitusional bagi setiap orang, penduduk dan Warga Negara Indonesia, UUD Negara RI Tahun 1945, ditentukan dalam Pasal 28 I Ayat (4) juga menegaskan mengenai kewajiban/tanggung jawab konstitusional yang diamanatkan kepada penyelenggara Negara terutama Pemerintah untuk menghormati, melindungi, memajukan, menegakan dan memenuhi HAM. Kewajiban Pemerintah dalam pemajuan, perlindungan dan pemenuhan HAM juga bisa dilihat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, sebagai berikut :

#### **a. Pasal 8 :**

Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.



## b. Pasal 71 :

Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang HAM yang diterima oleh RI

## c. Pasal 72 :

Kewajiban Pemerintah meliputi langkah-langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan Negara dan bidang lain. Bahkan komitmen Indonesia untuk menghormati dan menjunjung tinggi HAM tidak hanya dalam konteks nasional melainkan juga dalam konteks internasional yang ditunjukkan dengan peranan aktif Indonesia di PBB termasuk di Dewan HAM dan juga keikutsertaan Indonesia meratifikasi instrumen HAM internasional seperti *International Covenant on Civil and Political rights* (ICCPR), *International Covenant on Economic, Social and Culture Rights* (ICESCR), *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CAT), *Convention on The Elimination of all forms of Discrimination*

*against Women* (CEDAW), *Convention on the Rights of The Child* (CRC), *Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CERD) dan lain-lain yang membawa konsekuensi Indonesia menjadi Negara pihak yang mempunyai kewajiban-kewajiban sebagaimana ditentukan dalam instrumen HAM internasional tersebut. Berdasarkan praktik badan-badan internasional memperlihatkan bahwa dalam ranah HAM ada tiga jenis atau tingkat kewajiban dari Negara yaitu kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12* (May 1999), Paragraf 15.).

Namun komitmen Indonesia yang secara normatif maupun secara kelembagaan menunjukkan kemajuan dan prestasi yang patut untuk dibanggakan, ternyata belum seiring dengan fakta dan realitasnya yang pada kenyataannya masih ditemukan adanya inkonsistensi dalam implementasinya. Potret Indonesia sampai saat ini secara umum menunjukkan masih tingginya pelanggaran HAM, baik hak sipil dan politik



maupun hak ekonomi, sosial dan budaya. Berbagai pelanggaran HAM serta banyaknya tuntutan berbagai komponen masyarakat mengeluhkan bahwa Pemerintah Pusat maupun Pemerintahan daerah dalam melaksanakan Pembangunan tidak berorientasi pada Pembangunan Manusia. Masalah perlindungan dan pemenuhan hak politik, ketidakadilan dalam penegakan hukum, penggunaan berbagai bentuk kekerasan oleh aparat, angka kemiskinan masih tinggi, krisis pangan masih ditemukan di beberapa daerah. Maraknya bencana alam di tanah air, meningkatnya harga-harga kebutuhan pokok, makin sempitnya lapangan pekerjaan dan terbatasnya akses ke sumber-sumber ekonomi seperti tanah, pasar tradisional dan usaha-usaha informal, makin memperburuk kondisi kesejahteraan masyarakat. Selain itu, kurangnya perhatian publik terhadap isu kesejahteraan, dan lebih ke isu-isu seksi dalam politik, korupsi dan pilkada, membuat kontrol publik dalam isu-isu kesejahteraan dan pembangunan menjadi lemah. Begitu pula kurangnya kontrol publik terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah dalam kontrak-kontrak bisnisnya dengan perusahaan-perusahaan asing dalam pengelolaan sumber daya alam Indonesia, juga membuat isu-isu kesejahteraan dan hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat menjadi tidak diperhatikan. Demikian pula perhatian besar pemerintah untuk mengamankan kondisi makro ekonomi dan sektor moneter dan finansial, membuat isu-isu pembangunan lebih dilihat sebagai proyek belaka yang tidak punya akar dalam kebutuhan masyarakat. Isu-isu tentang hak ekonomi, sosial dan budaya kurang mendapat perhatian dibanding dengan isu tentang hak sipil dan politik. Apabila dicermati fenomena yang terjadi di Indonesia pada sepuluh tahun terakhir ini perhatian lebih difokuskan pada advokasi terhadap hak sipil dan politik daripada melakukan advokasi terhadap hak ekonomi, sosial dan budaya. Dalam Piagam Hak Asasi Manusia yang dikeluarkan oleh PBB yaitu *Universal Declaration of Human Rights*, dikemukakan bahwa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sebagai sesuatu yang asasi, oleh karena itu penegakannya harus dijamin demi kebahagiaan dan kese-

jahteraan manusia tanpa ada diskriminasi apapun juga. Materi hak ekonomi, sosial dan budaya antara lain meliputi: hak atas jaminan sosial, hak untuk memperoleh pekerjaan maupun kebebasan memilih lapangan kerja, hak memperoleh upah yang sama atas pekerjaan yang sama, hak membentuk serikat buruh termasuk hak mogok, hak memperoleh pendidikan, hak untuk memperoleh standar hidup yang layak agar dapat hidup sehat dengan memperoleh sandang, pangan dan tempat tinggal yang sesuai dengan martabatnya sebagai manusia, dan lain-lain.

Ketidakadilan dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya belum dianggap sebagai persoalan bersama sehingga kesadaran untuk mempersoalkan ketidakadilan tersebut kurang menjadi perhatian publik. Kurangnya perhatian untuk mengawasi, melindungi dan memenuhi hak ekonomi, sosial dan budaya, adanya perlakuan yang diskriminatif dan tidak adil menjadi kendala untuk mewujudkan kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Kondisi seperti ini terjadi karena HAM khususnya hak ekonomi, sosial dan budaya belum digunakan sebagai paradigma

dalam kebijakan pembangunan. Pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya masih digambarkan sebagai statement politik, bersifat programatik yang harus direalisasikan bertahap (bersifat progresif yaitu sangat bergantung pada kemampuan Negara). Padahal dalam Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya ditegaskan mengenai hak-hak positif dimana negara dituntut untuk berperan aktif dalam hal menjamin pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya.

Gambaran tentang kondisi HAM di Indonesia khususnya pemenuhan hak ekonomi sosial dan budaya yang masih memprihatinkan sebenarnya secara tidak langsung menjelaskan bagaimana orientasi pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah. Kondisi tersebut juga menjelaskan apakah *good governance* berkaitan dengan pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam perlindungan dan pemenuhan HAM di Indonesia. Era Reformasi yang secara tegas menyatakan komitmennya untuk menjamin kemajuan, perlindungan, pemenuhan dan penegakan hak asasi manusia seharusnya terwujud dalam program pembangunan. Begitu pula dengan

kebijakan otonomi daerah yang menyerahkan sebagian besar urusan pemerintahan kepada Pemerintahan Daerah, maka program-program pembangunan di daerah haruslah berkorelasi dengan peningkatan kesejahteraan rakyat sekaligus menjamin pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia setiap orang tanpa ada diskriminasi apapun. Yang menjadi pertanyaan, apakah pembangunan yang dilakukan pada masa reformasi telah mengalami perubahan paradigmatis. Sejauh mana pembangunan yang dilakukan pada masa reformasi telah dilakukan sebagai upaya untuk pemenuhan hak asasi manusia. Secara konseptual kalau mencermati tujuan reformasi pembangunan sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Sementara itu tujuan Reformasi Pembangunan adalah sebagai berikut:

1. Mengatasi krisis ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnya terutama untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terha-

dap pengaruh global dan pemulihan aktivitas usaha nasional,

2. Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara melalui perluasan dan peningkatan partisipasi politik rakyat secara tertib untuk menciptakan stabilitas nasional,
3. Menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, hak asasi manusia menuju terciptanya ketertiban umum dan perbaikan sikap mental,
4. Meletakkan dasar-dasar kerangka dan agenda reformasi pembangunan agama dan social budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.

Ternyata tidak satupun menyebutkan adanya tujuan yang berkaitan dengan peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan rakyat, tidak ada pilar yang mengakomodasi adanya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tujuan reformasi pembangunan. Hal ini memberikan suatu gambaran yang cukup komprehensif bahwa hak asasi manusia secara tegas tidak menjadi sebuah mainstream dalam pelaksanaan pem-

bangunan di Indonesia. Oleh karenanya, mudah untuk dipahami apabila dalam praktik ternyata orientasi pembangunan masih tetap lebih difokuskan pada masalah ekonomi daripada menyoal mengenai hak asasi manusia yang cenderung fokus pada masalah kemanusiaan (humanisme).

Dalam perspektif HAM, Upaya Pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan kewajibannya untuk mewujudkan kondisi yang kondusif bagi penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM dapat dicermati dari komitmen dan kondisi birokrasi Pemerintah Pusat dan juga Pemerintahan Daerah. Harus diakui bahwa gambaran kondisi HAM yang masih memprihatinkan tidak dapat dilepaskan dari isu aktual mengenai kondisi birokrasi Pemerintah yang belum menunjukkan performanya kearah terwujudnya *good governance*. Pelanggaran HAM masih marak terjadi bisa jadi disebabkan karena masalah-masalah rendahnya kualitas birokrasi, susunan tatanan organisasi dan manajemen birokrasi dinilai selama ini masih belum mantap dan tumpang tindih di pemerintahan pusat maupun daerah sehingga otori-

tas dalam pembuatan kebijakan menjadi tidak jelas, kompetensi aparatur yang memperhatikan, penyalahgunaan wewenang yang semakin marak, agenda kebijakan yang tidak efektif dalam menghadapi permasalahan dan tantangan pembangunan bangsa. Carut marut kondisi birokrasi di Indonesia jelas sangat berpengaruh pada kualitas kehidupan bangsa Indonesia secara keseluruhan. Oleh karena itu, agar kondisi Indonesia tidak semakin terpuruk maka birokrasi Indonesia perlu melakukan reformasi secara menyeluruh. Reformasi birokrasi dalam hal ini dimaksudkan untuk terwujudnya *good governance* dalam memperkuat kapasitas Pemerintah melaksanakan kewajibannya dalam perlindungan dan pemenuhan HAM. Reformasi birokrasi artinya upaya perubahan dalam sebuah institusi publik yang diarahkan pada upaya peningkatan performansi layanan kepada umum atau masyarakat luas. Melalui reformasi birokrasi diharapkan pemerintahan di pusat maupun daerah bisa berjalan efektif dan efisien serta transparan, segala bentuk urusan birokrasi lebih disederhanakan sehingga tidak menyusahkan ma-

syarakat. Reformasi birokrasi menuntut dikembangkannya model dan kreasi penerapan etos kerja dan budaya kerja bagi jajaran aparatur negara, sehingga bisa mengubah pola pikir (*mind set*) mereka, dan pada gilirannya mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Harus diakui bahwa saat ini kualitas pelayanan belum memuaskan, kedisiplinan dan etos kerja pegawai yang masih rendah, dan tingkat transparansi serta akuntabilitas yang juga rendah.

Reformasi birokrasi harus berko-relasi dengan hakikat pembangunan manusia yang memberi perhatian terhadap pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya tersebut sebaiknya sudah mulai dilakukan mengingat proses globalisasi harus final pada tahun 2020. Manusia Indonesia harus mulai dilatih dan dididik menuju suatu kehidupan yang senantiasa menjunjung tinggi hak asasi manusia sehingga terwujudlah suatu budaya yang menghormati hak asasi manusia (*human rights culture*). Untuk mewujudkan idealisme tersebut, upaya yang harus dilakukan adalah adanya kemauan dari pemerintah untuk meningkatkan mutu

pendidikan dan mutu kesehatan bagi seluruh bangsa Indonesia. Menanamkan nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai keadilan maupun nilai-nilai kesetaraan menjadi satu wujud kepribadian yang menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia harus dilakukan melalui pendidikan, sehingga arah kebijakan pendidikan selain memberikan wawasan ke-ilmuan harus pula mampu menanamkan nilai-nilai kepribadian yang menjunjung tinggi hak asasi manusia. Kualitas sumber daya manusia harus disadari sebagai modal utama dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara Indonesia. Oleh karena itu sejalan dengan tujuan nasional yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, maka berarti bahwa pendidikan harus menjadi prioritas untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Pemerintah harus mengupayakan adanya kebijakan yang memungkinkan seluruh anak bangsa untuk memperoleh pendidikan yang baik dan murah, bahkan dalam kebijakan pemerintah harus menjamin bahwa setiap orang memperoleh pendidikan dasar tanpa dipungut biaya apapun juga. Pemenuhan hak akan pendidikan tersebut adalah hak

asasi yang mutlak harus dijamin dan dipenuhi oleh Negara, sehingga tidak ada alasan bahwa Negara tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi hak untuk memperoleh pendidikan tersebut. Begitu pula hak untuk memperoleh standar hidup yang layak agar setiap manusia dapat hidup sehat merupakan hak dasar yang harus dijamin dan dipenuhi oleh Negara. Kebijakan pemerintah harus diarahkan pada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tanpa ada diskriminasi apapun. Pemberdayaan rakyat untuk memahami hakikat sehat merupakan tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, penanaman pola hidup bersih, jaminan pada lingkungan yang bersih dan sehat harus terus menerus dilakukan baik oleh pemerintah maupun oleh seluruh rakyat. Kebijakan pemerintah dalam rangka mewujudkan keadilan sosial harus berlandaskan pada prinsip mendahulukan rakyat yang tidak beruntung dalam proses pengambilan keputusan. Mereka yang secara ekonomi, sosial dan budaya, termarginalkan harus mendapat jaminan perlindungan yang memadai dari pemerintah. Kebijakan yang menggunakan pendekatan

kemanusiaan daripada pendekatan kekuasaan harus menjadi pijakan pemerintah dalam melaksanakan program-program pembangunan.

### Kesimpulan

Dari uraian di atas, arah reformasi birokrasi untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia tidak boleh dilepaskan dari paradigma pembangunan manusia serta tanggung jawab Pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi HAM yang dijamin dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan RI. Akar masalah dari rendahnya kualitas birokrasi pemerintah di Indonesia sebenarnya disebabkan karena rendahnya pemahaman dan kesadaran para birokrat terhadap HAM. Rendahnya komitmen para birokrat terhadap HAM tersebut disebabkan karena selama ini tidak ada kebijakan pengarusutamaan HAM dalam penetapan program pembangunan yang berkelanjutan. Semua upaya reformasi birokrasi seperti penataan organisasi/lembaga birokrasi, tata laksana, manajemen SDM aparatur, termasuk pembentu-



kan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 14 tahun 2010, dipastikan tidak akan membawa perubahan yang signifikan apabila reformasi birokrasi tersebut tidak diletakkan dalam kerangka mewujudkan tata pemerintahan yang menghormati dan menjunjung tinggi HAM. Apabila dicermati kebijakan-kebijakan pembangunan yang belum memberikan titik berat arahnya pada HAM dimungkinkan akan banyak menyimpang dari tatanan pemerintahan yang demokratis. Isu-isu aktual berkaitan dengan problem birokrasi pemerintahan yang korup, tidak profesional, tidak transparan, tidak kompeten, tidak akuntabel, dan lain-lain, berakibat pada tidak terlindunginya dan tidak terpenuhinya hak-hak warga Negara, dalam perspektif HAM dikualifikasikan sebagai pelanggaran HAM. Oleh karena itu Reformasi birokrasi tidak bisa hanya sekedar difokuskan pada upaya pemberantasan korupsi dan pelayanan publik saja, melainkan ada hal yang lebih penting yaitu membangun kesadaran, mengubah paradigma (*main set*) para birokrat agar senan-

tiasa mengakui dan menghormati bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang melekat pada hakekat keberadaannya yang wajib untuk dilindungi dan dipenuhi sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Melalui pemahaman yang tepat mengenai HAM, meningkatnya kesadaran aparatur terhadap komitmen Negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM serta perubahan paradigma terhadap pembangunan yang berdimensi HAM secara langsung atau tidak langsung akan berkorelasi dengan terwujudnya birokrasi yang bebas dari KKN, profesional serta birokrasi yang mampu memberikan layanan publik secara prima.

Akhirnya dalam kerangka mewujudkan *good governance* yang menghormati dan menjunjung tinggi HAM, maka Pemerintah harus memiliki kesadaran bahwa program pembangunan yang baik adalah program yang mampu meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat tanpa ada diskriminasi apapun. Dalam kehidupan sosial maupun kehidupan individual, setiap orang dapat menggunakan seluruh potensi manusiawinya termasuk jaminan



perlindungan dan pemenuhan hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya secara bertanggung jawab demi penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia dengan mengedepankan prinsip-prinsip hak asasi manusia, yaitu kesetaraan (*equality*), universalitas (*universality*), martabat manusia (*human dignity*), non-diskriminasi (*non-discrimination*), tak terbagi (*indivisibility*), tidak dapat dicabut (*inalienability*), saling terkait (*interdependency*), tanggung jawab Negara (*state responsibility*).

### Daftar Rujukan

- Anonymous, What Is a Rights-Based Approach to Development, Rights-Based Approach,
- Human Rights in Development, [http://www.unhchr.ch/development/approaches\\_04.html](http://www.unhchr.ch/development/approaches_04.html), 16 Desember 2005
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, United Nation, General Comment No. 12 (May 1999)
- Gudmundur Alfredsson, Hans-Otto Sano (Ed), 2003, *Human Rights and Good Governance atau Hak Asasi Manusia dan Good Governance*, terj. Rini Adriati, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law dan Departemen Hukum dan HAM Indonesia.
- Hafid Abbas dan Ibnu Purna (Ed), 2006, *Landasan Hukum Dan Rencana Aksi Nasional HAM di Indonesia 2004-2009*, Direktorat Jenderal Perlindungan HAM, Staf Ahli Menteri Sekretaris Negara, Raoul Wallenberg Institute, dan Pusat Studi HAM dan Demokrasi Jakarta, Universitas Indonesia.
- Hesti Armiwulan, 2013, *Diskriminasi Rasial dalam Hukum HAM*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2010, *Laporan Tahunan 2009*, Jakarta.
- Philip Alston, 2006. 'A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals: Paper Prepared as a Contribution on the Work of the Millenium Project Task Force on Poverty and Economic Development
- R. Herlambang Perdana Wiratratman, 2007, *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*, Mahidol University.
- Rights Base Approachs, How Do Rights Base Approaches Differ and What Is the Value Added?, <http://www.unhchr.ch/development/approches-07.html>, 19 Desember 2005