

BAB II

TINJAUAN TENTANG HAK ASASI MANUSIA

A. Tinjauan Umum Konsep HAM

1. HAM sebagai Anugerah dan Hukum Kodrat

Konsep Hak Asasi Manusia (HAM) sebenarnya dapat dilacak secara teologis lewat hubungan manusia, sebagai makhluk dengan penciptanya. Tidak ada manusia yang lebih tinggi daripada manusia lainnya. Hanya satu yang mutlak, yakni Tuhan Yang Maha Esa. Keberadaanya sebagai *prima facie*, berkonsekuensi pada kerelatifan pengetahuan manusia.³⁶ Dan pengetahuan tersebut membawa memberikan pemahaman; manusia diciptakan langsung dengan hak-hak yang tidak dapat dipisahkan.

Hak untuk hidup misalnya. Tidak ada satu daya pun, begitupula kuasa, yang dapat membatalkan hak hidup yang diberikan Tuhan kepada manusia, walaupun manusia tersebut melakukan perbuatan yang paling keji. Penghormatan pada hak-hak dasar manusia juga berarti penghormatan kepada Sang Penciptanya.³⁷

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 199.

³⁷ Sandaran konsepsi HAM sebagai hakikat makluk Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan Pasal 1 butir 1 UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang HAM. *HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.*

KONSEPSI HAM di atas, jika dirunut lebih ke belakang, muncul dari teori hak kodrati (*natural rights theory*). Teori tersebut muncul dari teori hukum kodrat (*natural law theory*). Salah seorang pemikir yang banyak berbicara tentang hukum kodrat adalah Thomas Aquinas.³⁸

Hukum kodrat, dalam pandangan Aquinas adalah partisipasi makhluk rasional di dalam hukum abadi. Hukum yang disebutkan belakangan inilah yang paling utama dan menjadi asas dan keadilan hukum buatan manusia. Aquinas menyatakan, hukum positif yang tidak diturunkan dari hukum abadi tidak dapat mencerminkan keadilan.³⁹

Adapun wujud dari hubungan hukum Ilahi dan hukum manusia adalah hak. Jika hukum positif, sebagai hukum ciptaan manusia melanggar atau gagal dalam melindungi hak-hak kodrat dari hukum

³⁸ Lahir di desa Aquino, sebuah desa antara Roccasecca dan Napoli, Tahun 1224. Thomas Aquinas selain seorang pemikir keagamaan, ia juga seorang filosof hukum. Hukum dalam pandangannya adalah perintah akal budi demi kebaikan umum dan difomulasikan oleh orang yang bertugas memimpin masyarakat. Hukum memiliki beberapa karakteristik, yaitu:

- a. Rasionalitas, karena hukum merupakan perintah akal budi. Artinya, jika seseorang menghendaki suatu tujuan tertentu, akal budinya memerintahkan tentang apa yang seharusnya dilakukannya untuk mencapai suatu tujuan tertentu
- b. Teleologis atau berorientasi pada suatu tujuan tertentu, yaitu demi kebaikan umum. Dalam definisi tersebut, hukum dibuat berdasarkan kepentingan masyarakat, yaitu disusun demi kebaikan umum.
- c. Untuk kepentingan tersebut, maka pembuatan hukum menjadi wewenang masyarakat secara keseluruhan atau menjadi wewenang seseorang yang ditunjuk mewakili masyarakat.

Lebih lanjut lihat, E. Sumaryono, *Etika Hukum, Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm. 32-33.

³⁹ Aquinas membagi hukum pada empat jenis:

- a. Hukum abadi: hukum yang digunakan Tuhan dalam penciptaan umat manusia
- b. Hukum kodrat: pantulan akal ilahi yang terdapat dalam setiap penciptaan sebagaimana dimanifestasikan dalam berbagai kecenderungan setiap ciptaan untuk mencari kebaikannya sendiri dalam menghindari kejahatan.
- c. Hukum ilahi: yaitu hukum yang diterima manusia melalui wahyu
- d. Hukum buatan manusia: hukum yang diturunkan dari hukum ilahi dan memiliki ketentuan khusus yang sesuai dengan situasi konkret hidup manusia. *Ibid.*, hlm. 96.

kodrat, berarti hukum positif yang berlaku tersebut adalah hukum yang tidak baik dan harus segera diganti.

Setiap hak ditetapkan secara objektif maupun subjektif. Objektif maksudnya hak diberikan pada seseorang karena memang menjadi miliknya. Subjektif artinya, penetapan hak berhubungan dengan yang dimilikinya. Ia menjadi tuan dari apa yang dimilikinya. Penetapan hak ini, juga berhubungan erat dengan urusan hukum dan bernegara. Hak ditetapkan secara objektif karena demikian adalah hukum kodratnya, sebagai manifestasi keadilan, dan ditetapkan secara subjektif, sebagai konsekuensi dari penetapan hukum kodrat. Belakangan, hak yang ditetapkan secara subjektif ini, dikenal dengan istilah hak sipil dan warga negara.⁴⁰

Selain Aquinas, John Locke juga pemikir hukum kodrat. Ia mengatakan, semua individu dikarunia oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan. Demikian merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh negara. Perlindungan atas hak yang tidak dapat dicabut ini diserahkan kepada negara melalui kontrak sosial (*sosial contract*).

Ia menjelaskan, adanya negara, pemerintahan dan hukum yang tercipta dalam masyarakat, muncul karena kesadaran atas hak milik yang tersedia dari kodratnya sebagai manusia.⁴¹ Maka apabila penguasa

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 79-80.

⁴¹ Locke menuliskan, “tujuan dan pokok orang-orang bersatu membentuk persemakmuran-persemakmuran dan menempatkan diri mereka di bawah pemerintahan adalah menjaga kelestarian

negara mengabaikan kontrak sosial itu dengan melanggar hak-hak kondrat individu, maka rakyat bebas menurunkan sang penguasa dan menggantikannya dengan suatu pemerintahan yang bersedia menghormati hak-hak itu.⁴²

Locke berpendapat meskipun manusia menyerahkan haknya kepada negara, penyerahan itu tidaklah secara absolut. Ada hak-hak yang tetap kekal melekat di masing-masing individu. Hak yang diserahkan adalah hak yang berkaitan dengan perjanjian negara semata. Pendapat tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa proses perjanjian masyarakat (*treaties of civil government*) terbagi menjadi dua. Proses pada tahap pertama adalah perjanjian individu dengan warga negara lainnya untuk membentuk pemerintahan dan negara politis. Perjanjian pertama ini disebutnya dengan *Pactum Unionis*. Tahap ini berlanjut ke *Pactum Subjectionis*, dimana setiap perjanjian di tahap pertama terbentuk atas dasar suara mayoritas. Konsepsi mayoritas dari masing-masing subyek menunjukkan bahwasanya pembentukan perjanjiannya tidaklah absolut. Hak-hak dasar individu tidaklah

hak milik mereka; banyak sekali hal yang tidak menjamin (hak tersebut) dalam keadaan alam.” Kedaan alam yang tidak menjamin, dan tidak memberikan kepastian tersebut, berupa:

- a. Tidak adanya hukum yang ditetapkan untuk menjadi patokan benar-salah
- b. Tidak ada hakim yang diketahui dan tidak berat sebelah, yang mempunyai wewenang jika terjadi perselisihan paham
- c. Tidak ada kekuasaan yang menopang dan mendukung keputusan yang benar dan untuk melaksanakan keputusan itu sebagaimana mestinya.

Ketidaktersediaan fasilitas itu dari alam membuat manusia, meskipun memiliki hak istimewa, membutuhkan Negara Hukum. Selengkapnya lihat, (terj) John Lock, *Kuasa Itu Milik Rakyat, Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, (Yogyakarta: Kanisius, cet V-2006), hlm.100-102.

⁴² Lihat uraian pemikiran Locke tentang hukum kodrat, Rhona K.M. Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2005), hlm. 12.

tertanggalkan karenanya. Maka logislah negara, sebagai hasil perjanjian mayoritas masyarakat tadi, menjamin perlindungan hak asasi individu warga negaranya.⁴³

Beranjak lebih jauh, konsepsi hak asasi tidak saja membenarkan keberadaan manusia sebagai makhluk yang sadar pada pentingnya hidup bermasyarakat dan sosial. Konsepsi HAM juga sebagai citraan dirinya sebagai mahluk yang bermartabat dalam persoalan dan konflik.

Frans Magnis Suseno mengatakan,

“Hak-hak asasi manusia adalah sarana untuk melindungi manusia modern terhadap ancaman-ancaman yang sudah terbukti keganasannya. Hak-hak itu disadari sebagai reaksi terhadap pengalaman keterancaman segi-segi kemanusiaan yang hakiki. Melalui paham hak asasi, tuntutan untuk menghormati martabat manusia mendapat rumusan operasional dalam bahasa hukum dan politik.”⁴⁴

2. HAM dan Hukum Islam

Dalam Islam Nabi Muhammad telah memperkenalkan HAM.

Nabi terakhir ini juga dikenal sebagai seorang pemimpin negara dan pemimpin politik yang memerhatikan hak warga negaranya. Diceritakan ketika nabi berhijrah ke Madinah, ia mendeklarasikan *Piagam Madinah* untuk menyatukan masyarakat yang plural. Piagam

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum tata Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo, cetakan VI 2014), hlm. 345-346

⁴⁴ Frans Magnis Suseno, *Filsafat Kebudayaan Politik, Butir-butir Pemikiran Kritis*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 231.

ini adalah perjanjian menyeluruh antarwarga Madinah, sebagai konstitusi negara Islam Madinah.⁴⁵

Dokumen perjanjian ini tidak hanya berisikan kewajiban-kewajiban warga negara mengenai pertahanan dan perlindungan negara, tapi juga berisikan jaminan hak umat manusia terhadap kebebasan berpikir dan kebebasan beribadah. Perlindungan hidup dan harta benda pada waktu itu juga telah dikenal dan tindak kriminal dalam segala bentuknya dilarang secara hukum.⁴⁶

Piagam Madinah adalah bentuk dari cita-cita Islam akan kemaslahatan umat. Islam sangat akomodatif dengan kemaslahatan umat. Imam al-Ghazali (w.1111M), ulama besar Islam, merumuskan lima tujuan dasar syariat Islam yaitu⁴⁷:

- a. Menjamin hak kelangsungan hidup (*hifz al-nafs*)
- b. Menjamin hak kebebasan beropini dan bereskpresi (*hifz al-aql*)
- c. Menjamin hak kebebasan beragama (*hifz ad-din*)

⁴⁵ Dengan mengutip Majid Khadduri, *law of war and peace in Islam*, (london 1940), Hussain menulis, suatu penyelidikan yang cermat terhadap teks *Piagam Madinah* menunjukkan perjanjian ini sebenarnya lebih dari sekadar perjanjian persekutuan. pada bagian pertama sungguh menunjukkan kepada kita lebih dari usaha rekonsiliasi antara suku-suku. Hal ini pada hakikatnya merupakan suatu perjanjian untuk meleburkan semua usaha persaingan antar suku Arab di dalam kota Madinah guna membentuk suatu bangsa berbeda dari bangsa yang lain. Dengan kata lain, Perjanjian ini merupakan konstitusi sebuah negara Islam pada tingkat embrionya dan bukan merupakan sebuah persekutuan yang longgar antar suku. Lihat Syaukat Hussain, *HAM dalam Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996) hlm. 26.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

⁴⁷ Kelima hak dasar tersebut kemudian dikenal dengan *al-kulliyah al-khamsah*, maksudnya keseluruhan syariat agama dibangun untuk melindungi hak dasar tersebut. Lihat Musdah Mulia, *Islam & HAM, Konsep dan Implementasi*, (Yogyakarta: Naufan Pustaka, 2010), hlm. 11.

- d. Menjamin hak kebebasan reproduksi untuk kelangsungan hidup manusia (*hifz an-nasl*)
- e. Menjamin hak properti dan harta benda (*hifz al-maal*).

Perundang-undangan HAM dalam Islam tidak saja muncul dari konsepsi ulama. Islam memiliki sumber hukum absolut sebagai legitimasinya, yakni al-Quran. Allah menjamin HAM. Dalam al-Quran, HAM diajarkan.⁴⁸

Dalam kajian Islam pun dikenal istilah hak manusia dengan manusia (*huquq al-'ibad*). Di sana HAM terbagi dua. Pertama HAM yang diselenggarakan negara. Kedua, keberadaannya tidak secara langsung diselenggarakan oleh negara. Hak yang pertama disebut sebagai hak-hak legal, dan yang kedua disebut hak-hak moral. Perbedaan keduanya terletak pada soal pertanggungjawaban negara. Adapun dalam soal sumber asal, sifat dan pertanggungjawaban hak di hadapan Allah adalah sama. Dengan kata lain, menurut pandangan Islam, setiap pelanggaran HAM tidak saja dipertanggungjawabkan di

⁴⁸ Di antara perlindungan HAM dalam alquran adalah hak untuk hidup (*al-Isra'*/17:33; *al-An'am*/6:151), hak milik (*al-Baqarah*/2:188; *an-nisa'*/4:29), hak perlindungan kehormatan (*an-Hujurat*/49:11-12), hak perlindungan keamanan (*an-Nur*/24:27), hak kemerdekaan (*al-Hujurat*/49:6), hak perlindungan dari kekerasan (*al-An'am*/6:164), hak mengajukan protes (*an-Nisa*/4:148), hak kebebasan berekspresi (*Ali imran*/2:104), hak berdomisili (*Al-baqarah*/2:84-85), hak persamaan di depan hukum(*an-Nisa*:4:58), hak mendapatkan keadilan (*as-Syura*/42: 15), hak mendapatkan pendidikan (*Yunus*/10: 101), dan hak kesetaraan gender (*al-Baqarah*/2:228), hak anak (*al-Baqarah*/2:233).

depan manusia, tetapi juga akan dimintai pertanggungjawabannya di akhirat.⁴⁹

3. Hak Asasi Manusia sebagai Semangat Dunia Internasional

“Apakah manusia ingin hidup atau mati? Apakah manusia mau disiksa? Apakah manusia mau hidup bebas atau hidup dalam penjara? Apakah manusia mau diperbudak? Apakah manusia mau menyatakan pendapat khususnya mengenai bagaimana warga negara diatur dalam suatu pemerintah?”

Demikin disampaikan Bertrand Ramcharan, profesor hukum Universitas Columbia.⁵⁰ Kalimat itu diutarakan dalam rangka menjawab –juga mendefenisikan- HAM. Ya. Mengingat banyak sekali konsep yang mengitari HAM, perlu rasanya dikemukakan sebuah defenisi operasional yang mampu menjadi titik temu antarkonsep.

Selain itu, konsep-konsep yang beragam tersebut tak jarang menimbulkan kecurigaan yang saling melumpuhkan. F. Budi Hardiman merekamnya sebagai sebuah polemik kebudayaan masyarakat modern.

“Adalah ironis bahwa dalam kenyataan di lapangan, kebudayaan, agama dan masyarakat-masyarakat berpolemik dengan ide hak-hak asasi manusia. Dalam polemik itu, HAM yang sebenarnya merupakan aspirasi semua kebudayaan untuk melawan diskriminasi, represi dan marginalisasi malah ditematisasi sebagai produk barat yang tidak sesuai dengan kebudayaan mereka sendiri. Kontradiksi-kontradiksi terjadi dalam sejarah pemikiran, seperti antara hak dan kewajiban, kelompok dan individu, liberal dan

⁴⁹ Makhrur Adam Maula, *Konsepsi HAM dalam Islam, antara Universalitas dan Partikularitas*, (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2015), hlm. 31.

⁵⁰ Rhona K.M Smit dkk, *Hukum HAM.....* hlm. 24.

komunitarian, muncul kembali ke permukaan, sehingga universalitas hak-hak asasi manusia menjadi problematis.”⁵¹

Dasar filosofis, latar belakang historis dan ideologi menjadi bahan argumentasi polemik tersebut. Yang paling santer perdebatannya adalah soal bagaimana norma HAM diterapkan sebagai norma nasional. Dalam hal ini terdapat dua kubu yang saling berseberangan: Universalisme dan Relativisme Budaya.

Universalisme HAM, atau disebut juga universalisme moral HAM, lahir dari kepercayaan bahwa keberadaan moral lintas budaya dan lintas sejarah yang dapat diidentifikasi secara rasional dapatlah dijadikan konsep bersama dan universal. Dalam pandangan ini, individu adalah sebuah unit sosial yang memiliki hak-hak yang tidak dapat dipungkiri, dan diarahkan pada pemenuhan kepentingan pribadi.⁵²

Berbeda dengan relativisme budaya. Teori yang belakangan ini beranjak dari pandangan komunitas adalah sebuah unit sosial. Tidak ada konsep seperti individualisme. Maka kebudayaan sebagai sebuah komunitas adalah orisinil, unik, dan menjadi satu-satunya sumber keabsahan hak atau kaidah moral. Teori relativisme budaya tidak

⁵¹ Lebih lanjut Hardiman menjelaskan, lebih kurang lima bentuk polemik yang terjadi di lapangan dalam kontekstasi ide-ide HAM, yaitu:

- a. Polemik Diskursus filosofis barat antara kubu liberalisme dan republikanisme
- b. Persoalan tentang asal-usul historis HAM
- c. Polemik yang bersangkutan dengan subyek HAM
- d. Sosialisasi HAM di dalam konteks kebudayaan non-barat
- e. Polemik antara konsep “hak” dan “kewajiban”

F Budi Hardiman, *Hak-Hak Asasi Manusia, Polemik dengan Agama dan Kebudayaan*, (Yogyakarta: Kanisius, cet V 20150, hlm. 12.

⁵² Rhona K.M Smit, *Hukum HAM.....* hlm. 18-20.

menerima dominasi sebuah kebudayaan tertentu. Universalitas dikritik akan mensubordinir kebudayaan orisinil di masing-masing negara.⁵³

Pandangan relativisme budaya banyak dipakai di negara-negara berkembang. Semakin menguat setelah perang dunia II. Pandangan ini dapat disebut antitesa dari pandangan universalisme yang sarat dengan corak pikir barat. Apalagi pola pikir yang disebutkan belakangan ini adalah objek kritik paling kuat dan terus mengemuka di negara dunia ketiga.

Negara-negara Islam, Asia Timur dan Asia Tenggara adalah wilayah-wilayah yang mengadopsi teori relativisme budaya. Lahirnya Deklarasi Universal HAM Islam adalah upaya merumuskan konsep HAM tersendiri di kalangan umat Islam.⁵⁴

Tidak sedikit dari mereka yang berpandangan universal mengkritisi Deklarasi Universal HAM Islam tersebut sebagai deklarasi untuk umat manusia keseluruhan. Jika kelompok relativisme budaya mengkritik kelompok universal sebagai anak kandung pandangan liberalisme barat dan individualisme, Deklarasi HAM Islam dikritisi sebagai deklarasi sempit dan hanya terbatas pada keimanan Islam dan berpaku syariat semata.⁵⁵

⁵³ *Ibid.*, hlm. 20-23.

⁵⁴ Dewan Islam Eropa (*Islamic Council for Europe*) mendeklarasikan HAM Islam pada 19 September 1981.

⁵⁵ lebih jelas lihat F Budi Hardiman, *Hak-Hak Asasi Manusia, Polemik dengan Agama dan Kebudayaan*,..... hlm. 50-54

Dalam perbebatan ini, Rhona, berkomentar,

“Tidaklah mudah untuk memaksakan konsep universalitas HAM kepada beragam tradisi, budaya dan agama. Oleh karena itu penting untuk menggali kesamaan konsep yang prinsipil, yaitu martabat umat manusia. Seluruh agama, sistem moral dan filosofi telah mengakui martabat manusia sebagai individu dengan berbagai ragam dan sistem. Tidak dapat disangkal bahwa hak untuk mendapatkan kehidupan, misalnya, mendapatkan pengakuan universal sebagai suatu ‘hak’.”⁵⁶

Pernyataan Rhona demikian menarik. Ia mengembalikan konsep HAM ke dasarnya; Konsep HAM sebagai perlindungan martabat manusia. Tidak terlalu sulit jika perbedaan tersebut dikembalikan ke pangkal persoalan dengan sedikit menyampingkan polemik historis dan ideologis. “Tidak dibutuhkan suatu proses pemikiran yang rumit bagi seorang individu untuk menentukan pilihan antara hidup atau mati, bebas atau terpenjara,” komentar Bertrand Ramcharan.

Meskipun begitu, polemik tersebut bahkan masuk ke ruang persiapan kemerdekaan Republik Indonesia. Siapa sangka *finding father* negeri ini cukup alot meributkannya dalam perumusan konstitusi Negara Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 adalah hasil dari perdebatan/polemik konsepsi HAM itu di Indonesia.⁵⁷

⁵⁶ Rhona K.M Smit dkk, *Hukum HAM.....* hlm. 24.

⁵⁷ Penjelasan lebih lanjut tentang polemik ide HAM dalam konstitusi akan dijelaskan di bagian lain bab ini.

B. Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Indonesia

1. Tinjauan Umum tentang HAM dalam Negara Hukum

Konsep Negara hukum adalah terjemahan dari dua konsep/istilah yang berbeda, *rechtsstaat* dan *rule of law*. Kedua istilah ini lahir dari sejarah dan perpolitikan yang berbeda. Di kemudian hari, paham *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *anglo saxon* atau *common law system*, sementara *rechtsstaat* bertumpu pada sistem *civil law* atau *eropa continental*.⁵⁸ Marzuki, mengutip A.V. Dicey, menyebutkan kandungan dari masing-masing konsep Negara hukum tersebut sebagai berikut. *The rule of law*, mengandung tiga arti, yaitu:

- a. Absolutisme hukum (*the absolute predominance of law*) untuk menentang pengaruh *arbitrary power* serta meniadakan kesewenang-wenangan yang luas dari pemerintah;
- b. Persamaan di depan hukum;
- c. Konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan.

Sedangkan *rechtsstaat* memuat empat unsur, yaitu:

- a. Perlindungan HAM;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan;
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

⁵⁸ Suparman Marzuki, *Politik Hukum HAM*, (Yogyakarta: Penerbit Erlangga, 2014), hlm.43.

Unsur-unsur tersebut mesti lengkap dalam konstitusi sebuah negara hukum. Dalam rangka mengenal lebih jauh tentang negara hukum ini, baik juga dijelaskan terlebih dahulu pengertian konstitusi. Sri Soemantri mendefenisikan konstitusi sebagai dasar negara dan sendi bangunan sistem pemerintahan negara. Ia mengatakan konstitusi setidaknya berisi tiga muatan pokok materi. *Pertama*, jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara; *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan *Ketiga*, pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁵⁹

Unsur-unsur konstitusi, sebagaimana disebutkan di atas, mesti ada dan sekaligus menjadi tujuan negara. Dengan konstitusi, pemerintah tidak dapat sewenang-wenang dalam menjalankan administrasi negara. Dengan konstitusi, perlindungan HAM pun menjadi filosofi dalam negara hukum. Artinya, dalam sebuah negara hukum, perlindungan HAM adalah keniscayaan.

Hak Asasi Manusia semakin menemukan ruangnya dalam sistem politik hukum Demokrasi.⁶⁰ Pemisahan/pembagian kekuasaan politik –

⁵⁹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 51.

⁶⁰ Kajian konstitusi sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintah dalam sebuah negara. Konstitusi merupakan media bagi terciptanya kehidupan yang demokratis bagi seluruh warga negara. Dengan kata lain, konstitusi (dengan nilai) demokratis akan menciptakan (hukum politik) pemerintahan demokratis pula. *Ibid.*, hlm. 95. Kata dalam kurung ditambahkan penyusun.

sebagai sarat negara hukum- sangat cocok dengan iklim hukum politik demokrasi.

Demokrasi sebagaimana disebutkan Montesquieu dicirikan dengan pemerintahan yang mewakili rakyat. “Apabila badan yang mewakili rakyat dalam suatu republik menjalankan kekuasaan tertinggi, ini disebut demokrasi,” tulisnya.⁶¹

Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jika diartikan, demokrasi adalah keadaan negara dimana sistem pemerintahan dan kedaulatannya berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat. Pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.⁶²

Demokrasi secara istilah dikemukakan para ahli sebagai berikut: (a) menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suatu rakyat. (b) Sidney Hook mengatakan, demokrasi

⁶¹ M. Khairil Anam (Penj), Montesquieu, *The Sprit of Laws: Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Bandung, Penerbit Nusa Media, cet-7 2014), hlm. 98.

⁶² Romdlon Naning, *Cita dan Citra HAM di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Krimionologi Universitas Indonesia, 1983), hlm. 7.

adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintahan yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

(c) Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara dengan para wakil mereka yang telah terpilih.⁶³

Diiringi dengan sistem hukum politik demokrasi, konstitusi di negara hukum pun mestilah konstitusi demokratis. Dede Rosyada mengatakan, secara umum, konstitusi yang dapat dikatakan demokratis ialah konstitusi yang mengandung prinsip-prinsip dasar dalam kehidupan bernegara sebagai berikut:⁶⁴

- a. Menempatkan warga negara sebagai sumber utama kedaulatan.
- b. Mayoritas berkuasa dan terjaminnya hak minoritas
- c. Pembatasan pemerintahan
- d. Pembatasan dan pemisahan kekuasaan negara yang meliputi;
 - 1) Pemisahan wewenang kekuasaan berdasarkan triaspolitika
 - 2) Kontrol dan keseimbangan lembaga-lembaga pemerintahan
 - 3) Proses hukum, dan
 - 4) Pemilihan umum sebagai mekanisme peralihan kekuasaan

⁶³ Dede Rosyada, dkk, *Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*..... hlm. 109.

⁶⁴ Prinsip konstitusi demokrasi ini merupakan refleksi dari nilai dasar yang terkandung dalam HAM, meliputi: hak-hak dasar (*basic rights*), kebebasan mengeluarkan pendapat, hak-hak individu, keadilan, persamaan, dan keterbukaan. *Ibid.*, hlm. 95-96.

Maka jelaslah, HAM kukuh menjadi asas dan sekaligus unsur hukum dalam konstitusi di negara hukum demokratis.

2. Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Pancasila

“Saya minta dan menangisi kepada tuan-tuan dan nyonya-nyonya, buanglah sama sekali faham individualisme itu. Janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan ‘rights of the citizen’ sebagai yang dianjurkan oleh Republik Prancis itu adanya.”⁶⁵

Demikian disampaikan Soekarno dalam rapat panitia kecil pembentukan Undang-Undang Dasar. Soekarno tidak menghendaki perlindungan HAM masuk dalam tubuh konstitusi Indonesia. Alasannya, HAM tidak signifikan dalam pembangunan Negara Indonesia. “Kita menghendaki keadilan sosial”, imbuhnya.

“Buat apa kita bikin grandwet, apa guna grondwet itu kalau ia tidak dapat mengisi perut orang yang hendak mati kelaparan. ‘Grandwet’ yang berisi ‘droit de l’homme et du citoyen’ itu tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang yang miskin yang hendak mati kelaparan.”⁶⁶

Soekarno berpikir, negara Indonesia hendaknya menyiapkan kesejahteraan yang didasarkan pada paham kekeluargaan. Bukan paham individualisme. Jaminan HAM, dalam pandangan Soekarno ketika itu, tidak lebih dari paham liberalisme. Ucapan Soekarno tersebut ditulis dengan terang oleh Muhammad Yamin. Tidak hanya Soekarno, Soepomo pun bersikap sama.

⁶⁵ Muhammad Yamin, Naskah persiapan Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Prapantja, cetakan 1959) hlm. 297.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm 298.

“Undang-Undang Dasar kita tidak bisa lain dari pada mengandung sistem kekeluargaan. Tidak bisa kita memasukkan dalam Undang-Undang Dasar beberapa Pasal tentang bentuk menurut aliran-aliran yang bertentangan. Misalnya dalam Undang-Undang Dasar kita, tidak bisa memasukkan Pasal yang tidak berdasarkan aliran kekeluargaan, meskipun sebetulnya kita ingin sekali memasukkan. Di kemudian hari mungkin, umpamanya negara bertindak sewenang-wenang. Akan tetapi jikalau hal itu kita masukkan sebetulnya pada hakikatnya Undang-Undang Dasar itu berdasar atas sifat perseorangan, dengan demikian sistem Undang-Undang Dasar bertentangan dengan konstruksinya, hal itu sebagai konstruksi hukum tidak baik, jikalau ada kejadian bahwa pemerintah bertindak sewenang-wenang.”⁶⁷

Jika diperhatikan lebih jauh, pandangan Soekarno dan Soepomo di atas amat dekat dengan pandangan negara integralistik. Hal ini disampaikan Jimly Assiddiqie.

“...baik Soekarno maupun bagi Soepomo, paham kenegaraan yang dianggap paling cocok adalah paham integralistik, seperti yang tercermin dalam sistem pemerintahan desa-desa yang dicirikan dengan kesatuan hidup dan kesatuan kawulo gusti. Dalam model ini, kehidupan antarmanusia dan individu dilihat sebagai suatu kesatuan yang saling berkaitan. Oleh karena itu, tidak boleh ada dikotomi antara negara dan individu warga negara, dan tidak boleh ada konflik di antara keduanya sehingga tidak diperlukan jaminan apapun atas hak-hak dan kebebasan fundamental warga negara terhadap negara.”⁶⁸

Meski begitu, pendapat keduanya tidak langsung diamini menjadi konstitusi negara Indonesia. Hatta, yang juga hadir dan menjadi anggota perumus UUD, berpendapat lain.

“Ada baiknya dalam salah satu Pasal, misalnya Pasal yang mengenai warga negara, disebutkan juga di sebelah hak yang sudah diberikan, misalnya tiap-tiap warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebutkan di sini hak untuk

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 298.

⁶⁸ Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum tata negara...* hlm. 355.

berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. *Formuleringsnya* atau redaksinya boleh kita serahkan kepada panitia kecil. Namun tanggungan ini perlu untuk menjaga, supaya negara kita tidak menjadi negara kekuasaan, sebab kita mendasarkan negara kita atas kedaulatan rakyat.”⁶⁹

Hatta bukannya tidak menyetujui paham kekeluargaan masyarakat Indonesia. Lebih daripada itu, *pernyataan* Hatta mengingatkan perumus konstitusi negara lainnya. Kedaulatan rakyat adalah dasar negara Indonesia. Negara berdasarkan pada kedaulatan rakyat meniscayakan pada keutuhan warga negara sebagai manusia. Maka wajiblah negara menjamin keberadaan rakyat tersebut, termasuk hak-haknya.

Hak warga negara perlu dijamin dalam konstitusi. Demikian disebutkan agar negara tidak jatuh menjadi negara kekuasaan. Pengalaman dunia internasional telah menunjukkan bukti kekejaman negara kekuasaan. Negara Indonesia lahir di tengah hiruk-pikuk perang dunia internasional dan memiliki pengalaman buruk dengan negara totaliter yang menyebabkannya.

Tidak bisa dinafikan pengalaman historis itu membentuk makna dalam perdebatan pemimpin negara ini dalam merumuskan konstitusi Indonesia. Soekarno dan Soemopo pun yang pada mulanya menolak jaminan HAM dalam konstitusi mengakui perlunya memasukkan Pasal-pasal yang menjamin hak asasi warga negaranya. Hasillah tujuh Pasal

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 355.

dalam UUD 1945 yang menjamin sekaligus memberi amanat perlindungan HAM dalam filosofi hukum Indonesia.

Meskipun ketujuh Pasal tersebut masih tergolong minim jika diukur dengan konsep universalitas HAM,⁷⁰ patut menyadari demikian adalah tonggak pertama Perlindungan HAM dan konstitusi Indonesia. Tonggak pertama yang memancing aturan dan Pasal-pasal perihal perlindungan HAM lain di kemudian hari.

Hasil lain dari perdebatan tersebut adalah bentuk utuh konstitusional negara hukum Indonesia. Konstitusi Indonesia unik karena mendasarkan keradaan negara hukum yang demokrasi-liberal radikal dan tidak pula jatuh pada negara totaliter. Negara hukum Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila, dimana Perlindungan HAM adalah ciri konstitualismenya.

Dengan ditetapkannya UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia telah memiliki sebuah konstitusi, yang di dalamnya terdapat pengaturan tiga kelompok materi muatan konstitusi, yaitu:

- a. Perlindungan terhadap HAM
- b. Susunan ketatanegaraan yang mendasar

⁷⁰ Perihal minimnya Pasal perlindungan HAM, Muhammad Yamin berkomentar: “Bawa pada waktu undang-undang dasar 1945 dirancang pembukaannya menjamin demokrasi, tetapi Pasal-Pasalnya benci kepada kemerdekaan diri dan menentang liberalisme dan demokrasi revolusioner. Akibat pendirian ini, yaitu hak asasi tidaklah diakui seluruhnya, melainkan diambil satu dua saja yang kira-kira sesuai dengan suasana politik dan sosial pada 1945, yang dipengaruhi oleh perperangan antara fasisme melawan demokrasi. Waktu merancang konsitusi 1945, hak asasi yang lebih luas memang dimajukan, tetapi usul itu kandas atas alasan, bahwa pada waktu itu hak asasi dipandang sebagai kemenangan liberalisme yang tidak disukai.” Lihat Muhammad Yamin, *Proklamasi dan konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta/Amsterdam: Penerbit Djambatan, cetakan kedua Mei 1952), hlm. 87-89.

c. Pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.

Dalam konstitusi yang telah disahkan tersebut, yang terdiri dari pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan, Pancasila tercantum dalam alinea ke empat pembukaan. Dalam kedudukan yang demikian, pembukaan mengandung segi positif dan segi negatif. Segi positifnya adalah, Pancasila dapat dipaksakan berlakunya (oleh negara), sedangkan segi negatifnya adalah pembukaan dapat diubah oleh majelis pemerintah Rakyat sesuai dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945.⁷¹

Ciri konstituionalisme Negara Pancasila tersebut semakin kuat pasca reformasi 1998. Amandemen kedua UUD 1945 dilakukan pada tujuh substansi, dimana substansi mendasar yang menjadi titik tumpu adalah dimuatnya ketentuan HAM yang lebih luas. Ia dipisahkan dalam bab tersendiri, yaitu Bab XA tentang HAM yang terdiri dari Pasal 28A hingga 28J.⁷² Jimly menyatakan,

“Perumusan tentang HAM dalam konstitusi Republik Indonesia dapat dikatakan sangat lengkap dan menjadikan UUD 1945 sebagai salah satu Undang-Undang Dasar paling lengkap memuat

⁷¹ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 331.

⁷² Ketujuh substansi tersebut adalah (1) pemerintahan daerah (2) wilayah negara (3) warga negara dan penduduk (4) HAM (5) pertahanan dan keamanan (6) bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan (7) lembaga DPR. Lebih lengkap lihat Lusia Indrastuti dan Susanto Polamo, *Hukum tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia: Refleksi proses dan prospek di Persimpangan*,..... hlm. 92.

ketentuan yang memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia.”⁷³

Reformasi memang merupakan hujan rahmat untuk Hukum HAM di Indonesia. Perubahan hukum dari Orde Baru mendorong pemerintah Indonesia lebih memerhatikan perlindungan HAM. Hasilnya, selain amandemen kedua UUD 1945, dihasilkan pula TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Ditambah dengan hasil amandemen kedua tadi, ketiga perundang-undangan HAM ini cukup menjadi paket hukum, dan juga berarti pandangan bernegara, perihal HAM di Negara Pancasila.

C. Konsepsi Hukum HAM di Indonesia

1. Landasan Hukum HAM di Indonesia

Setelah pemerintahan totaliter Orde Baru digulingkan mahasiswa pada Mei 1998, dan mundurnya Soeharto sebagai Presiden RI, angin segar pembaruan hukum Indonesia pun kuat berhembus. Desakan untuk memasukkan HAM lebih detail ke dalam konsitusi Indonesia kembali mengemuka. B.J Habibie pun sebagai presiden yang menggantikan Soeharto bergerak cepat dengan menyusun Rencana Aksi Nasional HAM.

Sebenarnya desakan konstitualitas HAM sudah bergulir sejak jatuhnya kepemimpinan Soekarno, 1966. Pembicaraan tentang

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum tata negara...* hlm. 361.

konstitualitas perlindungan HAM muncul pada sidang Umum MPRS 1968 di awal Orde Baru. MPRS ketika itu sudah membentuk Panitia *Ad Hoc* penyusunan HAM. Hasilnya adalah sebuah rancangan Keputusan MPRS tentang piagam Hak Asasi serta Kewajiban Warga Negara. Tetapi sayang sekali rancangan tersebut tidak berhasil diajukan ke sidang MPRS untuk disahkan sebagai ketetapan MPRS.⁷⁴

BJ Habibie tak punya pilihan lain selain merespon semangat reformasi. Seiring dengan masuknya kekuatan kalangan pro-demokrasi ke dalam parlemen, wacana konstitualitas perlindungan HAM semakin kuat. Hasil pertama adalah ketok palu Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1999 tentang HAM. Wacana konstitualitas perlindungan HAM tidak lagi pada perdebatan teori HAM, namun sudah meningkat pada pemasukan Pasal-pasal perlindungan HAM ke dalam UUD.

Sebelum amandemen UUD bergulir, Habibie sudah mengajukan RUU HAM ke DPR. Tidak berselang lama. Pada 23 September 1999 dicapailah konsensus pengesahan UU HAM tersebut, yakni UU Nomor 39 Tahun 1999. Maka dengan diamandemennya UUD 1945, jadilah ketiganya sebuah paket landasan –baik filosofis, politis, dan yuridis-hukum HAM di Indonesia.

⁷⁴ Diceritakan lebih lanjut panitia ad hoc ini dibantu oleh satu tim asistensi ilmiah, antara lain melibatkan Prof. Hazairin, SH, Dr. Soekiman Wirjosardjojo, A.G, Pringgodigdo SH, Prof. Notonogoro, SH, Achmad Subardja, SH, Prof. Sunario SH, dan Prof. SJ. N. Drijarkara. Alasan tidak disahkannya piagam HAM tersebut karena faksi Karya Pembangunan dan ABRI mengatakan, akan lebih tepat jika piagam itu disiapkan oleh MPR hasil pemilu, bukan oleh MPRS yang sifatnya “sementara”. Namun kenyataannya setelah pemilu 1971, dan MPR terbentuk, Rancangan Piagam HAM tersebut tidak pernah diajukan kembali. Fraksi Karya Pembangunan dan fraksi ABRI tidak pernah mengingat lagi apa yang mereka putuskan pada sidang umum MPRS 1968 itu. Lihat Rhona K.M. Smith, *Hukum HAM*.....hlm. 241.

Terkait perubahan kedua UUD 1945, dimana rumusan HAM dijelaskan khusus dalam bab tersendiri, bab X. Majda El-Muhtaj mengatakan,

“Muatan HAM dalam perubahan kedua UUD 1945 jauh melebihi ketentuan yang pernah diatur dalam UUD 1945. Selain karena terdapatnya satu bab tersendiri, hal lain adalah berisikan Pasal-pasal yang berkaitan langsung dengan HAM, baik secara pribadi maupun sebagai warga negara Indonesia. Muatan HAM dalam perubahan kedua UUD 1945 dapat dikatakan sebagai bentuk komitmen jaminan konsistensi atas penegakan hukum dan HAM di Indonesia.”⁷⁵

Selanjutnya, jika dirumuskan dalam poin materi hak asasi manusia yang telah diadopsikan tersebut dalam UUD, dapat temukan 27 materi, yaitu⁷⁶:

1. Setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.⁷⁷
2. Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.⁷⁸
3. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.⁷⁹

⁷⁵ Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, cetakan-III 2009), hlm.113.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi*,..., hlm. 201-205.

⁷⁷ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28A.

⁷⁸ Ayat (2) ini berasal dari Pasal 28B Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁷⁹ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28B Ayat (2).

4. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas setiap dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.⁸⁰
5. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negra dan meninggalkannya, serta berhak kembali.⁸¹
6. Setiap orang berhak atas kebebasan menyakini kepercayaan , menyatakan pikiran dan sikap, sesuai hati nuraninya.⁸²
7. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.⁸³
8. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan jenis saluran yang tersedia.⁸⁴
9. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari

⁸⁰ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28I Ayat (2).

⁸¹ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28E Ayat (1).

⁸² Perubahan kedua UUD 1945 Pasal 28E Ayat (2).

⁸³ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28 Ayat (3).

⁸⁴ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28F.

ancaman dan ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuai yang merupakan hak asasi.⁸⁵

10. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.⁸⁶
11. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan.⁸⁷
12. Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.⁸⁸
13. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.⁸⁹
14. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.⁹⁰

⁸⁵ Ayat (5) ini berasal dari Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁸⁶ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28G Ayat (2).

⁸⁷ Ayat (1) ini berasal dari Pasal 28H Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁸⁸ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28H Ayat (2).

⁸⁹ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28H Ayat (3).

⁹⁰ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28H Ayat (4).

15. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejateraan umat manusia.⁹¹
16. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.⁹²
17. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.⁹³
18. Setiap orang berhak untuk berkerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.⁹⁴
19. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.⁹⁵
20. Negara, dalam keadaan apapun, tidak dapat mengurangi hak setiap orang untuk hidup hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan

⁹¹ Ayat (5) ini berasal dari Pasal 28C Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁹² Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28C Ayat (2).

⁹³ Ayat (7) ini berasal dari Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁹⁴ Ayat (8) ini berasal dari Pasal 28D Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁹⁵ Ayat ini berasal dari Pasal 28E Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945.

hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.⁹⁶

21. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa.⁹⁷
22. Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya.⁹⁸
23. Perlindungan, pemajuan penegakan dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.⁹⁹
24. Untuk memajukan, menegakkan dan melindungi HAM, sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan HAM dijamin, diatur dan dituangkan dalam perundang-undangan.¹⁰⁰



⁹⁶ Berasal dari rumusan Pasal 28I Ayat (1) Perubahan Kedua yang perumusannya mengandung kontroversi di kalangan banyak pihak.

⁹⁷ Berasal dari Pasal 2 ayat (3) yang disesuaikan dengan sistematika perumusan keseluruhan Pasal ini dengan subjek negara dalam hubungannya dengan warga negara.

⁹⁸ Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

⁹⁹ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28 J ayat (4).

¹⁰⁰ Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28 I Ayat (5).

25. Untuk menjamin pelaksanaan Pasal 4 ayat (5) di atas, dibentuk komisi nasional HAM yang bersifat independen menurut ketentuan yang diatur dengan undang-undang.¹⁰¹
26. Setiap orang wajib menghormati HAM orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
27. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang diterapkan dalam UU dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan perimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.¹⁰²

Dua puluh tujuh materi HAM dalam Konstitusi Indonesia ini, jika diparalelkan dengan Pasal-pasal dalam TAP MPR XVII/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan UU Nomor 39 tentang Hak Asasi Manusia dapat ditemukan intisari materi hak yang dijamin dalam hukum Ham Indonesia. Hal ini dapat dilihat di tabel 1.¹⁰³

¹⁰¹ Konstitusi menguatkan UU tentang HAM dan Komnas HAM

¹⁰² Berasal dari Pasal 28 J Perubahan Kedua UUD 1945.

¹⁰³ Tabel ini didapat dari rumusan Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*..... hlm. 117. Namun penyusun melihat ada kesalahan di beberapa Pasal. Penyusun megonfirmasi pasal-pasal tersebut pada undang-undang, khususnya undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi manusia, dan melakukan perbaikan.

Tabel 1. Hubungan Masing-masing Materi Hak Asasi Manusia dalam Hukum HAM di Indonesia

Pasal-pasal BAB XA Perubahan Kedua UUD 1945	Pasal-pasal TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998	Pasal-pasal UU Nomor 39 Tahun 1999	Materi HAM
28A	9 ayat (1)	9	Hak atas hidup dan kehidupan
28A ayat (1)	19 ayat (1)	10	Hak membentuk keluarga
28D ayat (1)	3 ayat (2)	17	Hak atas perlakuan hukum yang adil
28D ayat (2)	38 ayat (1) dan (3)	16	Hak atas pekerjaan
28D ayat (3)	43 ayat (2)	43	Hak untuk turut serta dalam pemerintahan
28D ayat (4)	26 ayat (1)	26	Hak atas kewarganegaraan
28E ayat (1)	22 ayat (1), 26 ayat (1), 27 ayat (1) dan (2)	22	hak beragama
28E ayat (2)	23 ayat (1) dan (2)	23	Hak atas keyakinan hati nurani
28E ayat (3)	24 ayat (1)	24	Hak berserikat
28F	14 ayat (1) dan (2)	14	Hak berkomunikasi dan mendapatkan informasi
28G ayat (1)	29 ayat (1)	30	Hak atas perlindungan diri dari ketakutan
28G ayat (2)	33 ayat (1)	33	Hak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman, atau perlakuan kejam, dan tidak manusiawi
28H ayat (1)	40	40	Hak atas kehidupan yang layak
28H ayat (2)	3 ayat (2)	4	Hak atas persamaan di hadapan hukum
28H ayat (3)	41 ayat (1)	41	Hak atas jaminan sosial
28H ayat (4)	36 ayat (1)	36	Hak atas kepemilikan

28I ayat (2)	3 ayat (3)	3 ayat (3), 17, 26 (2)	Hak untuk bebas dari diskriminasi
28I ayat (3)	6 ayat (2)	6	Hak atas identitas adat dan budaya
28I ayat (4)	8	71	Kewajiban negara dalam menjamin perlindungan, pemajuan dan penegakan HAM
28I ayat (5)	73	72	Residu pemerintah dalam bentuk peraturan perundang- undangan
28J ayat (1)	69 ayat (1)	69	Kewajiban setiap orang untuk menghormati HAM
28J ayat (2)	70	70	Kewajiban setiap orang untuk tunduk kepada pembatasan yang diterapkan undang-undang

2. Pokok-pokok Materi Hukum HAM Indonesia

Jimly Asshiddiqie, sarjana hukum Indonesia, mengategorikan materi hak asasi manusia Indonesia pada empat kategori pokok. Keempat kategori tersebut didasarkan pada paket hukum HAM yang telah disebutkan di atas. Keempat pokok materi tersebut adalah,¹⁰⁴

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, “Demokrasi dan Hak Asasi Manusia”, *Makalah untuk studium general* pada acara The 1st National Conference Corporate Forum for Community Development, Jakarta, 19 Desember 2005 hal. 6-9.

- a. Materi hak sipil yang dapat dirumuskan menjadi:¹⁰⁵
- 1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya
 - 2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia
 - 3) Setiap orang berhak untuk bebas dari perbudakan
 - 4) Setiap orang berhak untuk beragama dan beribadat menurut kepercayaan agamanya
 - 5) Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran dan hati nurani
 - 6) Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum
 - 7) Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama dihadapan hukum dan pemerintahan
 - 8) Setiap orang berhak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut
 - 9) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan berdasarkan perkawinan yang sah

¹⁰⁵ Dalam keadaan apapun atau bagaimanapun, negara tidak dapat mengurangi arti hak-hak yang ditentukan dalam materi hak-hak sipil dari “a” sampai dengan “h”. Namun, ketentuan tersebut tentu tidak dimaksud dan tidak dapat diartikan atau digunakan sebagai dasar untuk membebaskan seseorang dari penuntutan atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang diakui menurut ketentuan hukum Internasional. Pembatasan dan penegasan ini penting untuk memastikan bahwa ketentuan tersebut tidak dimanfaatkan secara semena-mena oleh pihak-pihak yang berusaha membebaskan diri dari ancaman tuntutan. Justru di sinilah letak kontroversi yang timbul setelah ketentuan Pasal 28I Perubahan Kedua UUD 1945 disahkan beberapa waktu yang lalu. *Ibid.*, hlm. 7.

- 10) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan
 - 11) Setiap orang berhak untuk bebas bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan dan kembali ke negaranya
 - 12) Setiap orang berhak untuk mendapatkan suaka politik
 - 13) Setiap orang berhak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut
- b. Materi hak-hak ekonomi, politik, sosial dan budaya
- 1) Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai.
 - 2) Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat.
 - 3) Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik.
 - 4) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan.
 - 5) Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan.
 - 6) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi.
 - 7) Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat.

- 8) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi.
 - 9) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran.
 - 10) Setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia.
 - 11) Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa¹⁰⁶.
 - 12) Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional.
 - 13) Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya
- c. Materi hak-hak khusus dan pembangunan
- 1) Setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama.

¹⁰⁶ Berasal dari Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang disesuaikan dengan sistematika perumusan keseluruhan Pasal ini dengan subjek negara dalam hubungannya dengan warga negara.

- 2) Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mencapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional.
- 3) Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum.
- 4) Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya.
- 5) Setiap warga negara berhak untuk berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam.
- 6) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.
- 7) Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminasi dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus sebagaimana ditentukan dalam ayat (1) Pasal ini, tidak termasuk dalam pengertian diskriminasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (13).

- d. Materi tanggung jawab negara dan kewajiban hak asasi manusia
 - 1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - 2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas dan kesusahaaan, keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.
 - 3) Negara bertanggung jawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia.
 - 4) Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukan, susunan dan kedu-dukannya diatur dengan undang-undang.

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG PENANANGAN KONFLIK SOSIAL DI INDONESIA

A. Pengertian Konflik, Konflik Sosial dan Penanganannya

1. Konflik dan konflik sosial

Konflik sebagai fenomena sosial, merupakan kenyataan bagi masyarakat yang terlibat di dalamnya. Artinya masyarakat menyadari dan merasakan bahwa konflik sosial muncul dalam dunia sehari-hari. Konflik juga mesti disadari sebagai proses sosial, sebagai sebuah proses dalam perubahan sosial dari tatanan yang lama ke tatanan sosial yang baru.

Konflik antar komunitas dalam masyarakat didefinisikan sebagai suatu kondisi wajar. Tapi apabila sudah melibatkan kekerasan kewajaran konflik menjadi tidak ada lagi. Konflik inheren dalam kesadaran masyarakat. Sehingga selalu ada gambaran nyata tentang fenomena tersebut. Bahkan masyarakat menyimpannya pengalaman tersebut sebagai pengetahuan dan realitas sosial mereka.¹⁰⁷

Pengertian konflik bisa didekati lewat intensitas dari pertikaianya. Dalam hal ini konflik terbagi dalam enam tingkatan yaitu¹⁰⁸:

¹⁰⁷ Herien Puspitawati, “Teori Konflik Sosial dan Aplikasinya dalam Kehidupan Masyarakat”, *Bahan Ajar Pengantar ilmu keluarga*, Fakultas Ekologi Manusia, (Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2009), hlm. 7.

¹⁰⁸ Naskah Akademik RUU Penanganan Konflik Sosial.

- a. Memiliki sedikit ketidaksetujuan atau sedikit kesalahpahaman.

Setiap perbedaan itu merupakan sumber konflik. Konflik yang paling ringan adalah perbedaan persepsi dan pemahaman terhadap sesuatu perkara. Perbedaan ini masih tersimpan dalam memori individu atau kelompok yang berinteraksi.

- b. Mempertanyakan hal-hal yang berbeda. Pihak-pihak tertentu sudah mulai mempertanyakan hal-hal yang dianggap berbeda, tetapi belum ada versi bahwa pihak lain itu keliru.
- c. Mengajukan serangan verbal. Perbedaan sudah diungkapkan secara terbuka dan sudah ada variasi bahwa pihak lain itu keliru, tetapi belum muncul paksaan verbal agar pihak lain itu bersikap seperti apa yang diinginkannya.
- d. Mengajukan ancaman. Di sini paksaan verbal sudah mulai muncul, artinya ada suatu upaya agar pihak lain itu bersikap seperti dirinya.
- e. Melakukan serangan fisik secara agresif. Bentuk pemaksaan sudah meningkat dalam bentuk paksaan fisik.
- f. Melakukan upaya-upaya untuk merusak atau menghancurkan pihak lain.

Sejalan dengan itu pengertian konflik juga dapat dilihat dari jenis dan tipe konflik. Menurut jenisnya, konflik terbagi pada empat tipe, yaitu;¹⁰⁹

¹⁰⁹ Novri Susan, *Sosiologi Konflik & Isu-isu Konflik Kontemporer*, hlm. 92-93.

a. Tanpa konflik

Konflik tanpa konflik menggambarkan situasi yang relatif stabil, hubungan antar kelompok bisa saling memenuhi dan damai. Tipe ini bukan berarti tidak ada konflik berarti dalam masyarakat. Akan tetapi ada beberapa kemungkinan atas situasi ini. *Pertama*, masyarakat mampu menciptakan struktur sosial yang bersifat mencegah ke arah konflik kekerasan. *Kedua*, sifat budaya yang memungkinkan anggota masyarakat menjauhi permusuhan dan kekerasan.

b. Konflik laten

Konflik laten adalah suatu keadaan yang di dalamnya terdapat banyak persoalan, sifatnya tersembunyi dan perlu diangkat kepermukaan agar bisa ditangani. Kehidupan masyarakat yang tampak stabil dan harmonis belum merupakan jaminan bahwa di dalam masyarakat tidak terdapat permusuhan dan pertentangan. Kenyataan ini bisa ditemukan dalam pemerintahan orde baru yang tampak harmonis, damai dan kecilnya tingkat pertentangan di antara anggota masyarakat, baik dalam dimensi ekonomis, etnis, maupun agama. Akan tetapi di balik stabilitas, keharmonisan, dan perdamaian tersebut ternyata terdapat konflik laten yang besar. Hal ini dibuktikan ketika Orde Baru dan struktur kekuasaanya runtuh,

berbagai konflik laten dalam dimensi etnis, keagamaan, dan separatisme merebak ke permukaan.

c. Konflik terbuka

Konflik terbuka adalah situasi ketika konflik sosial telah muncul kepermukaan yang berakar dalam dan sangat nyata, dan memerlukan berbagai tindakan untuk mengatasi akar penyebab dan berbagai efeknya.

d. Konflik di permukaan

Konflik tipe ini memiliki akar yang dangkal atau tidak berakar dan muncul hanya karena kesalahpahaman mengenai sasaran, yang dapat diatasi dengan meningkatkan komunikasi (dialog terbuka).

Jakiatin Nisa, mengutip Louis R. Pondy dalam Kenan Spaho, merumuskan lima episode konflik yang disebut “*Pondys Model of Organizational Conflict*”.¹¹⁰ Menurutnya, konflik berkembang melalui lima fase secara berurutan, yaitu: *Laten Conflict, Perceived Conflict, Felt Conflict, Manifest Conflict, dan Conflict Aftermath*.

Tahap pertama; konflik yang terpendam (*Laten*). Konflik ini merupakan bibit konflik yang bisa terjadi dalam interaksi individual ataupun kelompok dalam organisasi, oleh karena *set up* organisasi dan

¹¹⁰ Jakiatin Nisa, Resolusi Konflik dalam Perspektif Komunikasi, *Salam Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i*, Fakultas Syariah dan Hukum, 2015, vol. I, hlm. 20-21.

perbedaan konsepsi, namun masih di bawah permukaan. Konflik ini berpotensi untuk sewaktu-waktu muncul kepermukaan.¹¹¹

Konflik *laten* bersifat mengejutkan, karena datang tiba-tiba dan biasanya sangat berdampak. Konflik *laten* ini berlaku seperti api dalam sekam, tak tampak di permukaan, tetapi sangat bermasalah secara tersembunyi. Gejalanya sulit dideteksi karena bersifat tertutup, justru konflik *laten* sangat berbahaya. Sama halnya sebuah kekuatan yang disimpan, tentu akan menjadi semakin kuat dan berdaya tinggi bila sewaktu-waktu meledak.

Bahaya *laten* yang tidak terdeteksi dan bisa ditengarai akan menjadi konflik *laten* yang merusak. Dalam masyarakat yang tertindas misalnya, ketertundukan yang bukan karena kepatuhan dapat menjadi bahaya *laten* yang terbalik menyerang pada waktunya. Bentuk-bentuk dasar dari situasi ini seperti: Saling ketergantungan kerja, perbedaan tujuan dan prioritas, faktor birokrasi, perbedaan status, dan sumber daya yang terbatas.

Tahap kedua; konflik yang terpersepsi. Fase ini dimulai ketika para aktor yang terlibat mulai mengkonsepsi situasi-situasi konflik termasuk cara mereka memandang, menentukan pentingnya isu-isu, membuat asumsi-asumsi terhadap motif-motif dan posisi kelompok lawan.¹¹²

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 20.

¹¹² *Ibid.*, hlm. 20.

Tahap ketiga; konflik yang terasa. Fase ini dimulai ketika para individu atau kelompok yang terlibat menyadari konflik dan merasakan pengalaman-pengalaman yang bersifat emosi, seperti kemarahan, frustasi, ketakutan, dan kegelisahan yang melukai perasaan.¹¹³

Tahap keempat; konflik yang termanifestasi. Pada fase ini salah satu pihak memutuskan beraaksi menghadapi kelompok dan sama-sama mencoba saling menyakiti dan menggagalkan tujuan lawan. Misalnya agresi terbuka, demonstrasi, sabotase, pemecatan, pemogokan dan sebagainya.¹¹⁴

Tahap kelima; konflik sesudah penyelesaian. Fase ini adalah fase sesudah konflik diolah. Bila konflik dapat diselesaikan dengan baik hasilnya berpengaruh baik pada organisasi (fungsional) atau sebaliknya (disfungsional).¹¹⁵

2. Penanganan Konflik Sosial

Penanganan konflik sosial merupakan proses menuju pencegahan dan atau penghentian kekerasan serta menemukan pemecahan masalah yang bisa diterima oleh para aktor berkonflik.

Penanganan tersebut bisa secara langsung dilakukan oleh pihak yang

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 21.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 21.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 21.

berkonflik maupun keterlibatan pihak ketiga. Proses pencegahan dan penghentian kekerasan, serta mencari pemecahan masalah merupakan proses kompleks yang melibatkan dimensi tata kelola konflik.¹¹⁶

Konflik tidak bisa ditangani tanpa mengenali bentuk dan akar permasalahan konflik. Bentuk konflik akan memperlihatkan hubungan kekuasaan dan kepentingan apa yang sedang ditikaikan. Begitu juga akar konflik, dengan mengenalinya, akan didapatkan pemetaan akan relasi kekuasaan dan potensi ancamannya.¹¹⁷

Bentuk dan akar permasalahan konflik akan mengantarkan pada dinamika konflik. Fisher menerangkan empat bentuk tahapan dinamika konflik, yaitu:

a. Pra konflik

Periode pada saat terdapat suatu ketidaksesuaian sasaran di antara dua pihak atau lebih, sehingga timbul konflik. Konflik tersembunyi dari pandangan umum, meskipun satu pihak atau lebih mungkin mengetahui potensi terjadinya konfrontasi. Mungkin terdapat ketegangan hubungan di antara beberapa pihak/atau keinginan untuk menghindari kontak satu sama lain pada tahap ini.

¹¹⁶ Novri Susan, *Pengajian Hukum tentang Peran Pranata Adat dalam Pencegahan/Pengehentian Konflik antara kelompok Masyarakat*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Kemenkumham, 2014), hlm. 24.

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 95-96.

b. Konfrontasi

Tahap ini memerlukan satu tahap pada saat konflik mulai terbuka. Jika hanya satu pihak yang merasa ada masalah, mungkin para pendukungnya mulai melakukan aksi demonstrasi atau perilaku konfrontatif lainnya. Ladang pertikaian atau kekerasan pada tingkat rendah lainnya terjadi di antara kedua pihak

c. Krisis adalah puncak

Ini adalah tahap ketika konflik pecah menjadi bentuk aksi-aksi kekerasan yang dilakukan secara intens dan massal. Konflik skala besar, ini merupakan periode perang, ketika orang-orang dari kedua pihak terbunuh. Akibatnya menunjukkan pada situasi yang disebabkan oleh pecahnya konflik pada tahap krisis. Bisa jadi salah satu pihak menang peperangan, atau kalah dan bahkan keduanya mengalami kekalahan bersama. Situasi ini sangat tergantung pada proses penanganan konflik. Jika kedua belah pihak mampu melakukan negosiasi dan menggunakan strategi pemecahan masalah (*problem solving*) kemungkinan situasi yang dihasilkan cukup positif dan mengurangi jumlah kerugian bersama.

d. Pasca konflik

Ini adalah situasi mengakhiri berbagai konfrontasi kekerasan, ketegangan berkurang dan hubungan mengarah ke lebih normal di antara kedua belah pihak.

Ada beberapa model penanganan konflik sosial yang diadopsi dalam konflik, yaitu¹¹⁸:

a. Bertanding (*Contending*)

Pada penanganan konflik model *contending*, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan tarung. Satu pihak menggunakan kekuatan dan kekuasaannya untuk mengintervensi konflik secara langsung agar konflik mereda. Model bertanding digunakan karena mengetahui konflik pada dasarnya terjadi karena ingin mengalahkan pihak lain. Ketika pihak lain kalah, konflik akan mereda. Maka mengalahkan pihak yang sedang berkonflik dianggap mampu untuk menghilangkan konflik tersebut.

b. Mengalah (*Yielding*)

Pendekatan *Yielding*, mengalah, bukan merarti kalah. Model penanganan dengan mengalah karena ingin menghindari konflik yang lebih luas. Pihak yang sedang berkonflik mesti menyadari bahwa konflik sosial dalam tingkat rendah bisa saja merembes ke tingkat yang lebih tinggi. Tak alang, konflik akan memakan korban yang lebih banyak

¹¹⁸ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Teori Konflik sosial*..... hlm. 4.

c. *Problem solving*

Ini adalah agenda penanganan dengan *win-win solution*. Penanganan konflik sosial dengan *problem solving* ditumpu pada pandangan bahwa setiap pihak yang berkonflik bisa dipertemukan untuk mencari solusi yang tidak saling merugikan. Penanganan model ini memerlukan integrasi dari kedua belah pihak yang berkonflik.¹¹⁹

d. Menarik Diri (*With drawing*)

Tak ada konflik sosial tunggal. Dua kelompok atau lebih bertemu dalam ruang konflik. Apakah yang terjadi jika salah satu dari masing-masing kelompok yang beradu fisik dipisahkan? Konflik akan mereda. Demikianlah landasan berpikir penanganan konflik model penarikan diri ini. Dengan menarik salah satu kelompok dari ruang konflik, diharapkan adu fisik akan hilang. Konflik mereda dengan mengisolasi salah satu kelompok sehingga tidak bisa diakses kelompok lain.

e. Model terakhir adalah mendiamkan (*inaction*). Model ini bukan berarti tidak melakukan managemen penanganan. Konflik terbuka tidak mungkin terjadi selamanya. Jika demikian akan pertarungan fisik yang mengalahkan salah satu kelompok sosial, konflik akan selesai ketika salah satu nilai atau kepentingan mengalahkan yang

¹¹⁹ Novri Susan, *Pengajian Hukum tentang Peran Pranata Adat*..... hlm. 86.

lain. Mendiamkan konflik juga salah satu strategi dalam menganani konflik.

Pengendalian potensi konflik adalah proses mengajak atau memaksa anggota masyarakat supaya mematuhi kaidah-kaidah, nilai-nilai sosial, dan menjaga supaya potensi konflik yang ada tidak menjadi konflik, sehingga stabilitas dan integrasi dalam masyarakat dapat dipertahankan terus.¹²⁰ Adat istiadat dan nilai-nilai masyarakat penting diperhatikan dalam pengendalian konflik. Nawari Ismail, mengutip Koentjaraningrat mengemukakan lima model penanganan konflik sosial dalam kaitannya dengan nilai sosial masyarakat itu sendiri, yaitu¹²¹:

- a. Mempertebal keyakinan anggota masyarakat akan makna penting menjaga potensi konflik supaya tidak menjadi konflik, bahkan jika mungkin menghilangkannya;
- b. Memberikan ganjaran kepada anggota masyarakat yang taat kepada adat-istiadat;
- c. Mengembangkan rasa malu dalam jiwa masyarakat yang menyeleweng dari adat-istiadat;
- d. Mengembangkan rasa takut dalam jiwa masyarakat yang hendak menyeleweng dengan ancaman kekerasan;
- e. Menciptakan sistem hukum yaitu sistem tata tertib dengan sangsi yang tegas bagi pelanggar.

¹²⁰ Nawari Ismail, *Konflik Umat Beragama dan Budaya Lokal*, (Bandung, CV Lubuk Agung, 2011), hlm. 10.

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 11.

B. Penanganan Konflik Sosial dalam Negara Hukum

1. Hukum dan Konflik Sosial

Membicaraan dua terma ini, hukum dan konflik sosial, akan lebih absah jika terlebih dahulu diketengahkan pembicaraan tentang pengertian hukum dalam konteks fungsinya dan konflik sosial sebagai sebuah kondisi sosial dimana hukum ini hadir dan bertahan.

Salah satunya adalah defenisi hukum menurut seorang sarjana Amerika, Roscoe Pound. Ia secara sistematis menginterpretasikan doktrin dan institusi hukum dalam istitlah-istilah fungsional. Maksudnya, teori dan pemahaman tentang hukum mesti diketengahkan dalam kesatuan logis dalam konsepsi tentang fungsi hukum itu sendiri. Dalam analisisnya, fungsi hukum, yang juga berarti fungsi legislatif adalah *social engineering* (rekayasa sosial). Hukum mengamankan kohensi sosial serta perubahan sosial yang teratur dengan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang berkonflik, baik individual (kepentingan pribadi warga negara individual), sosial (muncul dari kondisi yang sering terjadi dalam kehidupan sosial), maupun publik (khususnya kepentingan negara).¹²²

Sejalan dengannya, Satjipto Raharjo mengatakan, langkah yang diambil hukum sebagai *social engineering* mestilah bersifat

¹²² Narulita Yusron (penerjemah), Roger Cotterrell, *Sosiologi Hukum*, (Bandung: Penerbit Nusa, 2012), hlm. 101.

sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai jalan pemecahannya. Langkah-langkah tersebut ialah;¹²³

- a. Mengenali *problem* yang dihadapi sebaik-baiknya, termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasarannya;
- b. Memahami nilai-nilai yang ada di masyarakat. Hal ini penting jika hukum sebagai *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;
- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk dilaksanakan;
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Poin-poin di atas sebagai bahan perencanaan hukum mestilah teraplikasi. Hukum sebagai *sosial engenering*, meniscayakan pemahaman atas masalah hukum dan nilai-nilai yang terkandung di masyarakat. Keduanya dikelindankan dalam hipotesa-hipotesa yang nanti akan diterapkan. Tentu saja dengan memperkirakan efek perubahan (*sosial enginering*) dari hukum tersebut.

Jika menggunakan bahasa Pound, hukum mestilah aplikasi nilai-nilai yang ada di masyarakat. Kepentingan-kepentingan yang

¹²³ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok filsafat hukum*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 197-198.

berbeda mestilah diseimbangkan dengan rasional dan konsisten. Bagi Pound, kebijakan hukum tergantung pada aplikasi dari nilai yang telah dikenal. Nilai tersebut bersifat spesifik pada masyarakat tertentu. Pound menyebut nilai-nilai hukum ini sebagai “*jural postulates*” (dalil-dalil hukum) yang terbatas pada ruang dan waktu.¹²⁴

Selanjutnya *jural postulates* yang telah dikonvensi menjadi hukum, baik sebagai doktrin maupun sebagai peraturan dan undang-undang, mestilah dapat menolak kepentingan-kepentingan yang bertentangan. Perlindungan pada nilai sebagai dalil hukum tersebut mestilah dilindungi sebagai konsekuensinya.¹²⁵ Artinya, setiap perbedaan kepentingan yang berkonflik, mestilah dikembalikan (atau diseimbangkan) secara rasional dalam nilai-nilai yang telah ada dan diakui sebagai *jural postulates* di masyarakat.

Di sinilah dapat ditemukan titik hubung hukum dan konflik sosial. Jika konflik sosial dipahami sebagai pertarungan kepentingan antar kelompok sosial di masyarakat, maka hukum hendaklah mampu menekan berbagai kepentingan itu dengan nilai-nilai yang diakui di masyarakat.

¹²⁴ Narulita Yusron (penerjemah), Roger Cotterrell, *Sosiologi Hukum*,..... hlm. 102

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 102.

2. Nilai, Asas, dan Tujuan Hukum Penanganan Konflik Sosial

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, konflik terjadi karena perbedaan nilai di masyarakat. Nilai mencerminkan dan melandasi kepentingan tententu. Beragam nilai, tentu melahirkan beragam kepentingan. Di sinilah konflik bersumbu. Hukum, sebagai peraturan di tengah berbagai nilai, dibentuk untuk menekan berbagai kepentingan itu. Kemudian mengembalikannya pada nilai agung dalam masyarakat.¹²⁶

Berbicara perihal nilai, ada baiknya pula diselidiki pengertian nilai di mata hukum, dan melangkah pada pemahaman asas hukum, sebagai sendi-sendi utama kokohnya hukum yang menjaga nilai tersebut. Salah satu langkah baik mengaji nilai hukum adalah dengan melihat kenapa dan untuk apa hukum tersebut ada dan legitimit dalam masyarakat.

Darji Darmodiharjo dan Shidarta, mengutip Radburch, menjelaskan tiga tujuan hukum, yaitu kepastian hukum, keadilan dan daya guna. Tatkala menjelaskan daya guna, ia mengatakan, hukum mestilah memiliki tujuan yang penting (*waardevol*). Tujuan yang penting tersebut didasarkan pada nilai hukum. Radburch mengatakan, ada tiga nilai penting dalam hukum, 1) *individualwete*, nilai-nilai

¹²⁶ Tujuan hukum ini juga dijelaskan kansil agar tidak terjadi kekacawaan dalam masyarakat. Kepentingan-kepentingan yang lahir dari hubungan antar masyarakat dapat saja menimbulkan kekacauan yang mengganggu keseimbangan dalam hubungan antar anggota masyarakat. Karena itu diperlukan aturan-aturan hukum atas kehendak dan keinsyafaan tiap-tiap anggota masyarakat itu. Lihat C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Balai Pustaka, 1992), hlm. 13.

pribadi yang penting untuk mewujudkan kepribadian manusia; 2) *gemeinschaftswerte*, nilai-nilai masyarakat, yakni nilai-nilai yang hanya dapat diwujudkan dalam masyarakat manusia, dan 3) *werkwete*, nilai-nilai dalam karya manusia (misalnya, ilmu dan kesenian) dan pada umumnya dalam kebudayaan.¹²⁷

Demikian adalah nilai yang mestinya mendasari sebuah hukum atau setiap aturan yang ada di masyarakat. Ketiga nilai tersebut tentu tidak dapat dipisahkan dalam kerangka pembentukan hukum. Negara hukum, sebagai sebuah institusi pemerintahan yang menjalankan kekuasaannya berdasarkan hukum mestilah mengonvensi ketiga nilai ini dalam produk-produk hukumnya. Sidharta, mengatakan lima unsur -dan selanjutnya juga disebut dengan- asas negara hukum, yaitu¹²⁸:

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan HAM yang berakar pada penghormatan atas martabat manusia
 - b. Berlakunya asas kepastian hukum. Seiring dengan tujuan hukum itu sendiri, asas ini, kepastian hukum memiliki beberapa asas, yaitu;
- 1) Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;

¹²⁷ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok filsafat hukum*,..... hlm. 234.

¹²⁸ B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam *Lentera* (Jurnal Hukum), “Rule of Law”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm. 124-125.

- 2) Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - 3) Asas retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang mesti diundangkan terlebih dahulu dan diumumkan secara layak;
 - 4) Asas peradilan bebas, objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - 5) Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara dengan alasan undang-undangnya belum ada atau belum jelas;
 - 6) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
- c. Berlakunya persamaan. Hukum tidak boleh membeda-bedakan orang dalam kapasitas dan martabatnya, apalagi mendiskriminasi satu kelompok dan mengunggulkan kelompok lain. Dalam prinsip ini mengandung, 1) persamaan setiap orang dihadapan hukum dan pemerintahan; dan 2) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama dihadapan hukum.
- d. Asas demokrasi, dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Asas demokrasi ini diwujudkan dalam beberapa prinsip, di antaranya:
- 1) Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;

- 2) Semua warganegara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintahan;
 - 3) Semua kegiatan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - 4) Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - 5) Rancangan undang-undang mesti dipublikasikan untuk memungkinkan pertisipasi rakyat secara efektif.
- e. Pemerintah dan pejabat mengemban anak sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut;
- 1) Asas umum perintahan yang baik
 - 2) Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat dan dirumuskan dalam peraturan undang-undang
 - 3) Pemerintah harus secara rasional menatap setiap tindakannya serta memiliki tujuan dan daya guna. Artinya pemerintahan harus dijalankan secara efektif dan efisien.

Uraian asas negara hukum di atas berguna untuk mendekati hukum penanganan konflik sosial sebagai sebuah aturan legitim penanganan konflik sosial di negara hukum, sebagai negara hukum Pancasila. Darji Darmodiharjo mengatakan,

“Nilai-nilai Pancasila bagi bangsa Indonesia menjadi landasan atau dasar serta motivasi segala perbuataanya, baik dalam

kehidupan sehari-hari, maupun dalam kehidupan kenegaraan. Dengan perkataan lain, nilai-nilai Pancasila yang menjadi sas sollen diwujudkan menjadi kenyataan (*das sein*).¹²⁹

Ia menambahkan, nilai-nilai Pancasila, dari sila pertama sampai sila kelima yang tersusun secara sistematis, hierarkis dan bulat utuh, sangat unik. Keunikan itu karena menyadari keberadaan nilai Pancasila yang memiliki sifat objektif dan subjektif sekaligus. Objektif berarti sesuai dengan objeknya, umum dan universal. Subjektif maksudnya dalam artian nilai-nilai tersebut bergantung pada bangsa Indonesia sendiri.¹³⁰

Nilai-nilai Pancasila selanjutnya diturunkan menjadi hukum penanganan konflik sosial sebagai salah satu produk hukum Indonesia. Nilai-nilai, yang sekaligus menjadi asas undang-undang penanganan konflik sosial itu menjadi¹³¹:

- 1) Kemanusian; Setiap penanganan konflik mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional
- 2) Kebangsaan; Setiap penanganan konflik mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan)

¹²⁹ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok filsafat hukum*,..... hlm. 238.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm 236-237.

¹³¹ Lihat naskah akademik RUU Penanganan Konflik Sosial.

dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

- 3) Kekeluargaan; Setiap kegiatan penanganan konflik mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- 4) Bhinneka Tunggal Ika; Setiap kegiatan penanganan konflik memerhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 5) Keadilan; Setiap kegiatan penanganan konflik mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- 6) Ketertiban dan kepastian hukum; Bahwa setiap kegiatan penanganan konflik harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- 7) Keberlanjutan; penanganan konflik sosial harus dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan untuk menciptakan suasana tenteram dan damai
- 8) Kearifan lokal; Berbagai pihak baik dalam tahapan penghentian kekerasan, rehabilitasi, rekonstruksi maupun pencegahan termasuk dalam pilihan-pilihan penyelesaian konflik, kekakuan pendekatan mekanisme formal harus

dihindarkan dan senantiasa memerhatikan karakteristik dan kearifan lokal termasuk dalam penyelesaian konflik, mekanisme lokal harus dijadikan bagian dari upaya penanganan masalah konflik secara komprehensif.

- 9) Tanggung jawab negara; Bahwa penanganan konflik sosial merupakan tanggung jawab seluruh komponen negara baik pemerintah maupun masyarakat.
 - 10) Partisipatif; Dalam menciptakan kebijakan penanganan konflik harus membuka ruang partisipasi yang seluas-luasnya kepada rakyat dalam keseluruhan proses pembuatan kebijakan penanganan konflik.
 - 11) Imparsialitas; Berpegang teguh pada norma dengan tidak berpihak pada pihak yang berkepentingan
- Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012, sebagai sebuah produk perundang-undangan yang khusus membicarakan mekanisme, penanggung jawab dan langkah legitim penyelesaian sosial di Indonesia menyebutkannya secara lebih lengkap yakni; kemanusian; hak asasi manusia; kebangsaan; kekeluargaan; kebhineka-tunggal-ikaan; keadilan; kesetaraan gender; ketertiban dan kepastian hukum; keberlanjutan; kearifan lokal; tanggung jawab negara; partisipatif; tidak memihak; dan tidak membeda-bedakan.¹³²

¹³² Pasal 2 UU Penanganan Konflik Sosial.

C. Kerangka Penanganan Konflik Sosial dalam Undang-Undang

Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

1. Pencegahan Konflik

Pencegahan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya konflik dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sistem peringatan dini.¹³³

Pencegahan konflik dilakukan dengan beberapa upaya. Bab III UU Penanganan Konflik Sosial mengatakan ada empat upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya konflik, terdiri dari: a) memelihara kondisi damai dalam masyarakat; b) mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai; c) meredam potensi konflik, dan; d) membangun sistem peringatan dini.¹³⁴

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, ide konflik tidak serta-merta muncul tanpa faktor yang melatarbelakanginya. Faktor-faktor inilah yang menjadi potensi konflik sosial. Di antara faktor-faktor yang dapat menjadi konflik sosial adalah, Kebijakan Pembangunan; Lemahnya Legitimasi dan Institusi Sosial Politik; Penggunaan; Kekerasan dalam Mewujudkan Tertib Sosial; Pelanggaran HAM; Isu Agama; Tindak Kekerasan Agama dan Pertentangan Elit;

¹³³ Pasal 1 ayat (3) UU Penanganan Konflik Sosial.

¹³⁴ Pasal 6 ayat (1) UU Penanganan Konflik Sosial.

Melemahnya Mekanisme Tradisional dan; Memudarnya Identitas Budaya Asli; Intervensi Asing.¹³⁵

Supaya faktor/potensi konflik tersebut tidak berlanjut pada kasus konflik, ada pembagian peran antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat dituntut siap hidup dalam nuansa toleransi, tidak mengedepankan sikap intoleran dan memahami pendapat dan kebebasan orang lain. Pemerintah pun demikian, sebagian besar faktor di atas, adalah konsekuensi dari politik-hukum pemerintah yang salah arah. Sebelum konflik terjadi, penyelesaian perbedaan dilakukan dengan pendekatan musyawarah untuk mufakat. Demikian masuk dalam pengembangan sistem penyelesaian perselisihan secara damai.¹³⁶ Tentu pemerintah tidak menginginkan faktor-faktor di atas terjadi dan berlanjut pada konflik sosial.

Kebijakan pembangun pemerintah yang sudah lama dikritisi misalnya, acapkali tidak menghiraukan kondisi sosial masyarakat. Tentu saja UU Penanganan Konflik Sosial melihatnya sebagai gejala serius. Maka UU ini menggariskan, setiap perencanaan dan pelaksanaan pembagnuna mestilah memerhatikan aspirasi masyarakat,¹³⁷ juga menjalankan prinsip tata kelola pemerintah yang

¹³⁵ Naskah Akademik RUU Penanganan Konflik Sosial.

¹³⁶ Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

¹³⁷ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 9 (a).

baik.¹³⁸ Demikian sejalah dengan semangat Asas-asas pemerintahan yang baik (*principle of good administration*). Asas ini meliputi *legality, procedural propriety, participation, openness, reasonableness, relevancy, propriety of purpose, legal certainty and proportionality.*¹³⁹

Sistem peringatan dini adalah dasar penting meredam potensi konflik. Pemetaan wilayah rawan konflik dan mengaji permasalahan-permasalahan laten dalam masyarakat amat mendesak, begitu juga melakukan pendidikan kebinekaan untuk masyarakat. UU Penanganan Konflik Sosial menggariskan, membangun peringatan dini dilakukan dengan cara, a) penelitian dan pemetaan wilayah konflik; b) penyampaian data dan informasi mengenai konflik secara cepat dan akurat; c) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, d) peningkatan dan pemanfaatan modal sosial; dan e) penguatan dan pemanfaatan fungsi intelijen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Media komunikasi sangat berperan dalam bangunan sistem peringatan dini.¹⁴⁰ Pemerintah mesti berusaha, dan melihat peran besan sektor swasta dalam hal ini. Pendidikan keindonesiaan dan

¹³⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 9 (b).

¹³⁹ Philipus M. Hadjon, *HAM dalam Perspektif Hukum Administrasi*. Muladi (editor), *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: PT Rafika Aditama, cet III-2009), hlm. 66.

¹⁴⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 10 ayat (3).

kebinekaan misalnya, banyak ditopang oleh sektor ini. Pengaji Akademik Naskah RUU Penanganan Konflik Sosial ini pun melihat demikian. Disebutkan, komunitas masyarakat hendaknya membentuk lembaga nonpemerintah yang mengkampanyekan *peacemaking*, *peacekeeping* dan *peacebuilding* melalui media-media alternatif yang mudah dipahami dan menyentuh berbagai strata sosial masyarakat. Komunitas masyarakat yang sudah terlembaga menjalin komunikasi dengan sektor swasta. Karena perusahaan-perusahaan atau sektor swasta tidak dapat mengabaikan peran yang semakin besar dari lembaga non-pemerintah dan perlu terlibat proaktif dengan mereka melalui dialog-dialog *peacebuilding*.¹⁴¹

2. Penghentian Konflik

Penghentian konflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban, membatasi perluasan dan eskalasi konflik, serta mencegah bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda.¹⁴² Tindakan penghentian konflik dilakukan dengan empat cara, a) penghentian kekerasan fisik; b) penetapan status keadaan konflik; c) tindakan darurat penyelamatan dan

¹⁴¹ Naskah Akademik UU Penanganan Konflik Sosial

¹⁴² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 1 ayat (4).

perlindungan korban, d) bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI.¹⁴³

Apabila konflik kekerasan tidak mampu dikendalikan polri, penetapan status keadaan konflik adalah tahap selanjutnya.¹⁴⁴

Penetapan status ini, menunjukkan intensitas konflik meningkat.

Penetapan status dibagi berdasarkan wilayah sektoral, dari daerah hingga pusat. Indikatornya adalah terganggunya stabilitas dan fungsi pemerintahan akibat konflik.

Penetapan status keadaan konflik di bagi dalam tiga skala; kabupaten/kota; provinsi atau skala nasional.¹⁴⁵ Status konflik ditetapkan oleh masing-masing kepala pemerintahan administratif wilayahnya. Skala kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati. Skala provinsi ditetapkan oleh gubernur. Skala nasional ditetapkan oleh presiden. Penetapan wilayah konflik oleh kepala pejabat administratif wilayah dikonsultasikan oleh lembaga legislatifnya, DPRD

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

¹⁴³ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 12.

¹⁴⁴ Pasal 14 UU Penanganan Konflik Sosial Dan yang dimaksud dengan “tidak dapat dikendalikan oleh polri” adalah kondisi dimana eskalasi konflik makin meningkat dan resiko makin meluas karena terbatasnya jumlah personil dan peralatan kepolisian setempat. Yang dimaksud dengan “terganggunya fungsi pemerintah” adalah terganggunya kegiatan administrasi pemerintahan dan fungsi pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. Lihat penjelasan atas UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik sosial Pasal 14.

¹⁴⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 15 ayat (1).

kabupaten/kota; DPRD Provinsi; DPR. Lembaga legislatif tersebut selanjutnya akan mengawasi jalannya penanganan konflik sosial.¹⁴⁶

Penetapan status berakibat pada beberapa kondisi; pembatasan dan penutupan kawasan konflik untuk sementara waktu; pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu; penetapan orang di luar kawasan konflik untuk sementara waktu; dan pelarangan orang untuk memasuki kawasan konflik atau keluar dari kawasan konflik untuk sementara waktu.¹⁴⁷

Jika diperhatikan lebih lanjut, pendekatan yang dilakukan pun telah bergeser. Sebelum penetapan status keadaan konflik, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan keamanan. Status keadaan konflik telah menggesernya pada pendekatan isolasi. Tindakan pengisolasian ini didasarkan pada laporan keadaan konflik di masing-masing skala wilayah. Penetapan status konflik suatu wilayah berlaku paling lama 90 hari.¹⁴⁸

Pemerintahan kabupaten/kota dapat memperpanjang jangka waktu status konflik paling lama 30 hari, begitu juga bagi pemerintahan provinsi dan nasional.¹⁴⁹ Perpanjangan ditetapkan terlebih dahulu dengan mengonsultasikannya dengan lembaga

¹⁴⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 16-25.

¹⁴⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 26-28.

¹⁴⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 22.

¹⁴⁹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 29.

legislatif masing-masing wilayah dalam waktu 10 hari sebelum berakhirnya jangka waktu status keadaan konflik.¹⁵⁰

Status konflik ditetapkan juga berimbang pada strategi penyelamatan warga dan korban konflik sosial. Sebagaimana disebutkan terdahulu, korban konflik sosial mesti diminimalisir dan mendapatkan jaminan perlindungan. Dalam hal ini, UU Penanganan Konflik Sosial mengetengahkan peran pemerintah dalam melakukan penyelamatan korban. Pemerintah melakukan tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban dengan cara:¹⁵¹

- a. Penyelamatan, evaluasi dan identifikasi korban konflik secara cepat dan tepat;
- b. Pemenuhan kebutuhan dasar korban konflik;
- c. Pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi, termasuk kebutuhan spesifik perempuan, anak-anak, dan kelompok kebutuhan khusus;
- d. Perlindungan terhadap kelompok rentan;
- e. Upaya sterilisasi tempat yang rawan konflik;
- f. Penyelamatan sarana dan prasarana vital;
- g. Penegakan hukum;
- h. Pengaturan mobilitas orang, barang, dan jasa dari dan ke daerah rawan konflik; dan
- i. Penyelamatan harta benda korban konflik

¹⁵⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 30.

¹⁵¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 31.

Peraturan Pemerintah sebagai aturan lanjut UU Penanganan Konflik Sosial ini menjelaskan lebih lanjut perihal tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban.¹⁵² Disebutkan, yang dimaksud dalam penyelamatan dan perlindungan korban adalah:

- a. Meminimalisir jumlah korban
- b. Memberikan rasa aman
- c. Menghilangkan rasa trauma, dan
- d. Memberikan layanan yang dibutuhkan bagi korban

Dalam rangka penyelesaian, TNI dapat dikerahkan.¹⁵³ Bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI dikoordinasikan oleh polri.¹⁵⁴ Permintaan pengerahan, dilakukan oleh kepala pejabat administratif skala konflik. Bantuannya berakhir hingga status daerah konflik pun berakhir.¹⁵⁵

3. Pasca Konflik

Setelah konflik, agenda mendesak adalah pemulihan. Pemulihan pasca konflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik melalui kegiatan

¹⁵² Pasal 8 PP Nomor 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial.

¹⁵³ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 33.

¹⁵⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 34.

¹⁵⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 35.

rekonsiliasi, rehabilitasi dan rekonstruksi.¹⁵⁶ Berakhirnya status konflik bukan berarti penanganan konflik sosial berhenti pula. Agenda pasca konflik adalah agenda menentukan dalam penanganan konflik sosial. Dimana agenda ini diprioritaskan agar konflik serupa tidak terjadi lagi, dan terciptanya kestabilan pasca konflik.

Dalam status konflik, korban konflik menjadi prioritas utama evakuasi. Pasca konflik, pemulihan dilakukan dengan tiga upaya,¹⁵⁷ yaitu:

- a. Rekonsiliasi, dilakukan dengan cara:¹⁵⁸
 - 1) perundingan secara damai;
 - 2) pemberian restitusi; dan/atau
 - 3) pemaafan.
- b. Rehabilitasi, dilakukan dengan cara¹⁵⁹:
 - 1) pemulihan psikologis korban dan kelompok rentan;
 - 2) pemulihan kondisi sosial, ekonomi, budaya keamanan dan ketertiban;
 - 3) perbaikan dan pengembangan lingkungan dan/atau daerah perdamaian;

¹⁵⁶ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 1 ayat (5).

¹⁵⁷ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 36.

¹⁵⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 37 ayat (1).

¹⁵⁹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 38 ayat (2).

- 4) penguatan relasi sosial yang adil untuk kesejahteraan masyarakat;
 - 5) penguatan kebijakan publik yang mendorong pembangunan lingkungan dan/atau daerah perdamaian berdasarkan hak masyarakat;
 - 6) pemenuhan ekonomi dan hak keperdatan, serta meningkatkan pelayanan pemerintahan;
 - 7) pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus;
 - 8) pemenuhan kebutuhan dan pelayanan kesehatan reproduksi bagi kelompok perempuan;
 - 9) peningkatan pelayanan kesehatan anak-anak; dan
 - 10) pemfasilitasi serta mediasi pengembalian dan pemulihan aset korban konflik.
- c. Rekonstruksi, dilakukan dengan cara¹⁶⁰,
- 1) Pemulihan dan peningkatan fungsi pelayanan publik di lingkungan dan/atau daerah pasca konflik;
 - 2) Pemulihan dan penyediaan akses pendidikan, kesehatan, dan mata pencaharian;
 - 3) Perbaikan sarana dan prasarana umum daerah konflik;

¹⁶⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 39 ayat (2).

- 4) Perbaikan berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi;
- 5) Perbaikan dan penyediaan fasilitas pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus;
- 6) Perbaikan dan pemulihian tempat ibadah.

4. Kelembagaan Penanganan Konflik sosial

Kelembagaan penanganan konflik sosial artinya institusi-institusi yang terlibat, diakui dan diperkirakan dapat menyelesaikan konflik sosial yang terjadi di masyarakat. UU Penanganan Konflik Sosial mengatakan setidaknya ada tiga institusi yang dapat menjalankan mekanisme penanganan konflik sosial tersebut. Ia adalah Pemerintah dan atau pemerintah daerah, pranata adat dan/atau pranata sosial, serta satuan tugas penyelesaian konflik sosial.¹⁶¹

Undang-Undang ini mengedepankan penanganan konflik sosial lewat sistem-nilai masyarakat yang ada. Pemerintah, sebagai institusi administratif yang bertanggung jawab pun dituntut mengedepankan nilai-nilai itu. Penyelesaian lewat musyawarah adalah penyelesaian yang utama. Penyelesaian lewat prata adat -sebagai institusi yang menjalankan, menjaga dan mengedepan nilai-nilai sosial-budaya

¹⁶¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 40.

masyarakat- diakui sebagai penyelesaian yang mengikat dan berlaku untuk kelompok sosial yang sedang berkonflik.¹⁶²

Hanya saja, mesti diakui, konflik juga terjadi karena tidak berjalannya hukum dan nilai sosial tersebut di masyarakat. Pranata adat sangat mungkin sekali gagal dalam menangani konflik. UU ini menyadarinya sebagai sebuah kemungkinan, dan karenanya mesti diatur. Diperlukan lembaga *ad hoc* yang dapat menjadi solusi dalam kelembagaan dan mekanisme penanganan konflik sosial. Lembaga ini nantinya yang dapat mengagendakan langkah-langkah solutif penyelesaian konflik.

Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial mengaminiinya dalam Pasal 42. Satuan lembaga penanganan konflik sosial dibentuk dan berjalan ketika tidak berjalannya mekanisme adat, dan telah ditetapkannya status keadaan konflik.¹⁶³ Satuan penanganan konflik sosial terdiri atas unsur pemerintah dan masyarakat.¹⁶⁴

Unsur Pemerintah yang dimaksud adalah kepala administratif di daerah konflik, ketua dewan legislatif di daerah konflik, instansi pemerintah yang terkait atau dibutuhkan, kepala kepolisian di wilayah konflik, komandan militer distrik di wilayah terkait, dan kepala

¹⁶² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 41.

¹⁶³ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 42 ayat (2).

¹⁶⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 47 ayat (1).

kejaksaan negeri di wilayah terkait. Adapun unsur masyarakat adalah tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, pegiat perdamaian, dan wakil pihak yang berkonflik.¹⁶⁵

Di tingkat konflik nasional, unsur pemerintah adalah kementerian yang membidani koordinasi politik, hukum dan keamanan, kementerian yang membidani koordinasi urusan kesejahteraan rakyat, kementerian yang membidani urusan dalam negeri, kementerian yang membidangi urusan pertahanan, kementerian yang membidangi urusan keuangan negara, kementerian yang membidangi urusan kesehatan, kementerian yang membidangi urusan sosial, kementerian yang membidangi urusan agama, polri, TNI, Kejaksaan agung, badan nasional penanggulangan bencana, komisi Nasional Hak asasi Manusia, unsur pemerintah daerah dari satuan tugas penyelesaian konflik sosial skala provinsi yang berkonflik, dan instansi pemerintah terkait lainnya sesuai kebutuhan.¹⁶⁶

Terkait keanggotaan dalam masing-masing satuan penanganan konflik sosial, UU Penanganan Konflik Sosial mengamanatkan 30 persen keanggotaan perempuan dalam tim.¹⁶⁷ Satuan tugas ini pun

¹⁶⁵ Lihat Pasal 47-48 UU Penanganan Konflik Sosial

¹⁶⁶ Pasal 49 UU Penanganan Konflik Sosial

¹⁶⁷ Lihat Pasal 47 ayat (4), Pasal 48 Ayat (4) dan 49 ayat (4) UU Penaganan Konflik Sosial.

berakhir dengan berakhirnya status konflik dan atau tidak sanggup menyelesaikan di tingkat daerah dan berlanjut di pengadilan.¹⁶⁸



¹⁶⁸ Pasal 43 ayat (3) Penanganan Konflik Sosial

BAB IV

ANALISIS TENTANG PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2012 TENTANG PENANGANAN KONFLIK SOSIAL

A. Hak Asasi Manusia dalam Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial

Saafroedin Bahar pernah menyebutkan, masalah *intern* dan antar etik kelompok masyarakat adalah tantangan utama bangsa Indonesia dalam *nation* dan *state bulding*. Sebagai bangsa yang majemuk, Indonesia mengandung potensi konflik horizontal yang tidak dapat dianggap enteng, khususnya jika mobilitas horizontal menyebabkan terjadinya kesenjangan antargolongan dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial. Bahar mengatakan, faktor yang amat menentukan dalam hal ini kelihatnya terletak pada kemampuan pemerintah serta seluruh aparaturnya, baik sipil dan militer, dalam menjamin keadilan dan keamanan bagi seluruh penduduk. Potensi konflik akan tetap terpendam selama jajaran pemerintahan ini masih efektif melaksanakan tugasnya. Akan tetapi konflik akan marak muncul ke permukaan jika pemerintahan tidak lagi efektif.¹⁶⁹

Pernyataan diatas memberikan *i'tibar*, besarnya tanggung jawab pemerintah, sebagai pengembang tugas penyelenggaraan negara majemuk seperti Indonesia. Pemerintah bertanggung jawab menyelenggarakan

¹⁶⁹ Saafroedin Bahar, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm.186.

penanganan konflik sosial yang tidak diskrimatif. Demikian ciri dari negara Indonesia sebagai negara hukum, bukan negara kekuasaan. Dengan melihat signifikansi itu, penting rasanya penyusun ketengahkan apakah Undang-Undanga Penanganan Konflik Sosial ini telah memenuhi jaminan Hak Asasi Manusia, sebagai salah satu bentuk dasar negara hukum tersebut.

Materi hak dasar manusia tersebut, sebagaimana yang telah dijelaskan bab sebelumnya, jika dikonfirmasi pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 dapat dijelaskan sebagai berikut;

1. Hak Sipil

Pada bab sebelumnya telah disebutkan, hak dasar manusia adalah bagian hak kodrat yang melekat dan tidak terpisahkan dari manusia. Ia wajib dilindungi, dihormati dan ditegakkan. Demikian adalah upaya untuk meningkatkan martabat hidup umat manusia. Ia juga berarti meningkatkan kesejahteraan, kebahagiaan dan keadilan di negara demokrasi ini.¹⁷⁰

Pada pokok pertama, materi hak dasar itu adalah hak sipil. Jika disinggung sedikit, kata “sipil”, erat kaitannya dengan kewarganegaraan. Yang berarti adalah hak-hak dasar yang melekat utama seseorang sebagai warga negara.

¹⁷⁰ Lihat Pasal 2 UU Hak Asasi Manusia.

Tabel 2. Aplikasi Pokok Hak Sipil dalam Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial

Pokok Muatan HAM	Materi HAM	Aplikasi HAM dalam UU
Hak Sipil	Hak untuk mendapatkan kehidupan yang layak dan bebas dari tindakan yang merendahkan manusia	Pasal 3 Pasal 7
	Hak Beragama	Pasal 7, Pasal 39
	Hak mendapatkan kepastian hukum dan kesamaan didepan hukum	Pasal 9
	Hak membentuk keluarga dan mempertahankannya	Pasal 7
	Hak diakui sebagai warga negara dan diakui sebagai pribadi di hadapan hukum	Pasal 7
	Hak mendapatkan bantuan hukum atas segala bentuk perlakuan diskriminatif	-
	Hak bertempat tinggal di wilayah mana pun di dalam negaranya.	-

Dalam kaitannya dengan penanganan konflik sosial, dimana aturan dan kekuatan hukumnya diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, hak-hak sipil tersebut sebagian besar disebutkan secara eksplisit dan implisit, seperti pasal 7. Pasal yang disebutkan belakangan adalah pasal tentang memelihara kondisi damai dalam masyarakat. Pada pasal ini, pemerintah dan masyarakat wajib melakukan tindakan-tindakan berikut,¹⁷¹

¹⁷¹ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 7.

- a. Mengembangkan sikap toleransi dan saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan.
- b. Menghormati perbedaan suku, bahasa, dan adat istiadat orang lain.
- c. Mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya.
- d. Mengakui persamaan derajat serta persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia tanpa membedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, dan warna kulit.
- e. Mengembangkan persatuan Indonesia sebagai dasar kebhineka-tunggal-ikaan
- f. Menghargai pendapat dan kebebasan orang lain.

Kewajiban-kewajiban di atas mengisyaratkan bahwa hak-hak sipil diakui, mesti dijaga dan dihormati. Hak-hak tersebut seperti hak untuk mendapatkan kehidupan yang layak dan bebas dari tindakan yang merendahkan manusia; Hak Beragama; Hak membentuk keluarga dan mempertahankannya; dan Hak diakui sebagai warga negara dan diakui sebagai pribadi di hadapan hukum.

Adapun hak mendapatkan proses hukum tanpa diskriminatif disebutkan pada Pasal 9 tentang meredam konflik. Pemerintah berkewajiban menegakkan hukum tanpa diskriminatif untuk meredam konflik sosial. Artinya pemerintah berkewajiban untuk memfungsikan norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam kehidupan

bermasyarakat dan bernegara tanpa membedakan sesama warga negara.¹⁷²

Dalam hal mendapatkan bantuan hukum, UU ini tidak menyebutkan. Tidak ada fasilitas khusus yang diberikan pemerintah dalam bantuan hukum pada konflik sosial. Padahal jika memahami konflik sebagai keadaan darurat, mekanisme perlindungan hukum, dengan bantuan hukum sangat diperlukan jika kasus tersebut dibawa ke pengadilan. Setiap orang berhak menuntut dan diadili dengan memperoleh perlakuan dan perlindungan yang sama di depan hukum. Setiap orang tanpa kecuali, termasuk mereka yang tergolong kelompok rentan, berhak mendapatkan bantuan dan perlindungan yang adil dari pengadilan yang objektif dan tidak berpihak.¹⁷³

Jika melihat bab kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan norma adat/sosial dan musyawarah. Tidak dengan pendekatan hukum. Begitupun pasca konflik, upaya pemerintah adalah upaya rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi, tidaklah pendekatan keadilan berdasarkan hukum yang ditetapkan pengadilan. Maka paralellah hak bantuan hukum tidak disebutkan dalam undang-undang ini.

¹⁷² Lihat penjelasan Pasal 9 huruf (e) UU Penanganan Konflik Sosial

¹⁷³ Lihat Pasal 5 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Selanjutnya hak untuk bertempat tinggal. Hak ini juga tidak diatur secara langsung. UU Penanganan Konflik Sosial membatasi warga negara, dalam persoalan pemukiman, di daerah status konflik.¹⁷⁴

2. Hak Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya

Materi pokok HAM selanjutnya adalah materi yang berkaitan erat dengan isu potensi konflik sosial di Indonesia. Ia adalah hak politik, ekonomi, sosial dan budaya. Sebagian pegiat HAM, mengategorikan pokok materi hak ini dengan istilah hak atas kesejahteraan. Hak atas kesejahteraan ini memiliki muatan seperti, hak milik, hak atas pekerjaan, hak mendirikan organisasi, hak atas jaminan sosial dan hak atas perawatan.¹⁷⁵ Hak-hak ini tidak boleh lepas dan terabaikan dalam penanganan konflik sosial. Patut disadari, menyampingkan hak-hak ini tentu akan memperluas potensi konflik. Demikian karena konflik sosial juga yang juga disebabkan oleh faktor-faktor politik, sosial dan budaya tersebut.

Sebab itulah, undang-undang penanganan konflik sosial meski memperkuat perlindungan hak atas kesejahteraan warga yang berkonflik. Jika diperhatikan tabel 3. Undang-Undang penanganan konflik sosial telah memperlihatkannya. Pasal 7 huruf (f) misalnya, mencegah konflik agar tidak mengemuka diperlukan perhargaan atas

¹⁷⁴ Penjelasan lebih lanjut pada kewajiban tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang, di bagian selanjutnya dalam bab ini.

¹⁷⁵ Philip Alston, *Hukum Hak Asasi Manusia*,..... hlm. 267.

pendapat dan kebebasan orang lain.¹⁷⁶ Warga negara juga berhak mendapatkan informasi dari pemerintah tentang potensi konflik di suatu daerah tertentu. Pemberian informasi mengenai potensi konflik adalah kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah. Demikian adalah upaya membangun sistem peringatan dini.¹⁷⁷

Ketika konflik terbuka, tidak hanya penyampaian pendapat, setiap orang mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam agenda penanganan konflik sosial. Pada tahap awal penyelesaian dilakukan dengan mekanisme adat, dengan norma dan nilai sosialnya. Mekanisme juga bentuk perlindungan atas hak masyarakat adat. Pasal 41 (1) UU Penanganan Konflik Sosial mengatakan, “Penyelesaian konflik dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan mengedepankan pranata adat dan/atau pranata sosial yang ada dan diakui keberadaannya.”¹⁷⁸

Seiring mengedepankan pranata adat sebagai lembaga penyelesaian konflik sosial, Undang-Undang ini juga mengamatkan pengakuan atas keputusan yang dihasilkannya. Keputusan dari mekanisme adat mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi

¹⁷⁶ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 7.

¹⁷⁷ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 10.

¹⁷⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 41 ayat (1).

kelompok yang berkonflik.¹⁷⁹ Hal ini sesuai dengan Pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Keragaman budaya yang dimiliki masyarakat adat Indonesia merupakan salah satu hal yang wajib dilindungi, namun hal ini terbatas pada masyarakat adat yang masih secara nyata memegang teguh hukum adatnya secara kuat, dimana hak-hak tersebut tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat.¹⁸⁰

Jika penyelesaian konflik gagal dilakukan lewat pranata adat atau sosial, masyarakat dapat berpartisipasi dalam penanganan konflik sosial lewat satuan penanganan konflik sosial.¹⁸¹ Satuan ini terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat.¹⁸² Hadirnya tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, pegiat perdamaian dalam satuan tugas penyelesaian konflik sosial juga bentuk pengakuan dan jaminan negara pada unsur apa yang menjadi perwakilan mereka.



¹⁷⁹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 41 (2) dan (3).

¹⁸⁰ Lihat penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

¹⁸¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 42 ayat (2).

¹⁸² Paragraf empat keanggotaan satuan tugas penyelesaian konflik sosial UU Penanganan Konflik Sosial.

Tabel 3. Aplikasi Hak Politik, Sosial dan Budaya dalam Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial

Pokok Muatan HAM	Materi HAM	Aplikasi HAM dalam UU
Hak Politik, Sosial dan Budaya	Hak berkumpul dan menyatakan pendapat	Pasal 7 (f)
	Hak partisipasi dalam pengambilan kebijakan	Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (3), Pasal 49 ayat (3), Pasal 52
	Hak mendapatkan pekerjaan dan mendapatkan hubungan yang layak dalam pekerjaan	Pasal 39 ayat (2)
	Hak atas milik pribadi	Pasal 3 (e), Pasal 38 ayat (2)
	Hak jaminan sosial dalam kehidupan	Pasal 38 ayat (2), Pasal 39 ayat (2)
	Hak berkomunikasi dan mendapatkan informasi	Pasal 10 ayat (2) Pasal 11,
	Hak mendapatkan pendidikan untuk peningkatan kesejahteraan	Pasal 39 ayat (2)
	Hak atas kebudayaan dan adat istiadat	Pasal 41 ayat (1)
	Hak atas pengakuan negara atas kebudayaan	Pasal 41 ayat (2) dan (3)

Tantangan terbesar tidak saja ketika konflik mengeruak, tapi juga pada pasca konflik. Konflik menghancurkan. Bangunan, sarana dan prasarana umum bisa amburadul karena pertikaian kelompok. Apa yang terjadi jika sarana dan prasarana itu adalah aset-aset penting layanan sosial? Demikianlah juga jika konflik menghancurkan sarana vital lainnya, seperti gedung sekolah dan rumah sakit. Tentu hak-hak warga negara, seperti hak mengakses pendidikan, hak mendapatkan layanan sosial dan hak atas layanan kesehatan bermasalah. Menyadari *problem*

itu, UU Penanganan Konflik Sosial mengamanatkan pemerintah untuk bertanggung jawab atas kerugian tersebut.

Pemerintah berkewajiban melakukan upaya rekonstruksi pasca konflik.¹⁸³ Di antara kerja perbaikan itu adalah pemulihan dan penyediaan akses kesehatan, pendidikan, dan mata pencaharian; perbaikan dan pemulihan tempat ibadah; perbaikan sarana dan prasarana umum daerah konflik.¹⁸⁴

Pemulihan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya, keamanan dan ketertiban juga menjadi kewajiban pemerintah. Demikian adalah bentuk upaya rekonsiliasi. Selain itu rekonsiliasi juga diupayakan pada; pemulihian ekonomi dan hak keperdataan; pemfasilitasian serta mediasi pengembalian dan pemulihan aset korban konflik.¹⁸⁵ Demikian adalah bentuk perlindungan hak milik pribadi manusia Indonesia.

3. Hak Perlakuan khusus

Pokok hak asasi manusia bagian ini adalah pokok yang terdiri dari materi-materi hak khusus. Ia terdiri dari hak perempuan dan kesetaraan *gender*, hak anak dan perkembangannya, hak turut serta dalam mengelola dan menikmati kekayaan alam, hak atas lingkungan yang

¹⁸³ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 36.

¹⁸⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 39.

¹⁸⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 38.

bersih, sehat dan aman, dan hak perlakuan khusus pada korban perlakuan diskriminatif.

Masuknya hak perempuan pada bagian ini bukan berarti pembedaan pada perempuan, melainkan mempertegas haknya. Hak perempuan dikhkususkan karena kemampuan khusus yang dimiliki perempuan, seperti reproduksi.

Selain itu, pada dasarnya perempuan sama dengan laki-laki. Ia mempunyai kesempatan yang sama dalam hak-hak sipil, ekonomi, sosial, dan budaya. Philip Alston mengatakan,

“Asas yang sangat mendasari hak asasi bagi perempuan di antaranya hak perspektif gender dan anti diskriminasi. Artinya kaum perempuan mempunyai kesempatan yang sama seperti kaum pria untuk mengembangkan dirinya, seperti dalam dunia pendidikan, pekerjaan, hak politik, kedudukan dalam hukum, kewarganegaraan, hak dan kewajiban dalam perkawinan.”¹⁸⁶

Konflik sosial jelas bukan urusan jantan semata. Perempuan pun berhak terlibat dalam proses penanganan konflik. Undang-Undang ini mengaturnya. Satuan tugas penyelesaian konflik sosial, mesti memerhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dari unsur masyarakat, baik satuan tugas tingkat kabupaten/kota, provinsi, ataupun nasional.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Philip Alston, *Hukum Hak Asasi Manusia*,..... hlm. 269.

¹⁸⁷ Lihat Pasal 47 ayat (4), Pasal 48 ayat (4), Pasal 49 ayat (4) UU Penanganan Konflik Sosial.

**Tabel 4. Aplikasi Hak Khusus dalam Undang-Undang
Penanganan Konflik Sosial**

Pokok Muatan Ham	Materi HAM	Aplikasi HAM dalam UU
Hak perlakuan khusus dan hak korban diskriminasi	Hak perempuan dan kesetaraan gender	Pasal 32 ayat (2), 38 ayat 2, Pasal 39 ayat (2), Pasal 47 ayat (4), Pasal 48 ayat (4), Pasal 49 ayat (4),
	Hak perlindungan pada perkembangan anak	Pasal 32 ayat (2), 38 ayat 2, 39 ayat (2)
	Hak turut serta dalam mengelola dan menikmati kekayaan alam	-
	Hak atas lingkungan yang bersih dan sehat dan aman	Pasal 32 ayat (2), Pasal 38 ayat (2)
	Hak perlakuan khusus untuk sementara waktu bagi korban pelakuan diskriminasi	Pasal 32 ayat (2), 38 ayat 2

Kita menyadari, konflik rentan pada perlindungan anak. Bisa saja korban konflik sosial adalah anak-anak. Kehidupan mereka masih panjang. Anak-anak juga adalah harapan bangsa ini di masa depan. Sebab itu, perlindungan pada hak-haknya adalah tanggung jawab yang amat penting. Ketika konflik bergejolak, pemerintah berkewajiban melakukan tindakan darurat penyelamatan, dan perlindungan korban. Anak-anak, perempuan, dan kelompok orang berkebutuhan khusus mesti diselamatkan. Pemerintah bahkan berkewajiban memenuhi kebutuhan dasar dan kebutuhan spesifik mereka.¹⁸⁸

¹⁸⁸ lihat Pasal 32 ayat (2) UU Penanganan Konflik Sosial.

Menjamin hak anak yang menjadi korban konflik adalah salah satu dari kewajiban pemerintah atas anak. Adapun tugas negara dalam perlindungan hak-hak anak ini adalah,¹⁸⁹

- a. Melakukan pencegahan agar anak terhindar dari penculikan, penyelundupan dan penjualan;
- b. Melindungi anak dari kehilangan keluarga, eksploitasi ekonomi, baik secara fisik maupun psikologis, prostitusi, segala bentuk diskriminasi, dan dalam keadaan krisis dan darurat seperti dalam pengungsian, konflik bersenjata, dan anak yang berkonflik dengan hukum;
- c. Menjamin hak anak yang menjadi korban konflik bersenjata, penelantaran, penganiayaan dan eksploitasi;
- d. Dilarang memberikan perlakuan/hukum yang kejam, penjatuhan hukuman mati, penjara seumur hidup, penahanan semena-mena dan perampasan kemerdekaan.

Tanggung jawab pelindungan ini adalah tugas pemerintah. Namun bentuk pelanggaran atas hak-hak ini bisa saja dilakukan siapa saja, termasuk keluarga. Dalam konflik sosial, anak berhak untuk tidak terlibat dalam konflik. Menyertakan anak-anak dalam konflik sosial, bisa menjadi bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Pelibatan anak dalam konflik sosial dapat berpotensi mengganggu hak

¹⁸⁹ Philip Alston, *Hukum Hak Asasi Manusia*,..... hlm. 270.

fundamental anak; hak untuk bertahan hidup (*survival rights*), dan hak untuk tumbuh berkembang (*development right*).¹⁹⁰

Pasca konflik pun demikian. Upaya rehabilitasi dan rekonstruksi pun berorientasi pada perlindungan dan penjaminan hak-hak anak. Pemenuhan kebutuhan dasar dan kebutuhan spesifik, peningkatan pelayanan kesehatan anak, dan membangun sarana prasarana pelayanan pemenuhan kebutuhan anak adalah tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Seiring demikianlah demikian pula menjadi tanggung jawab pemerintah dalam melakukan perlakuan khusus untuk korban tindakan dikriminasi dalam konflik sosial.¹⁹¹

Tabel 4. Materi hak perlakuan khusus menunjukkan lebih jelas perlindungan hak ini dalam Pasal-pasal UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Adapun hak turut serta dalam mengelola dan menikmati kekayaan alam, yang juga menjadi bagian dari materi pokok hak ini, tidak disebutkan dengan jelas. Padahal hak yang disebutkan belakangan penting. Bagaimana jika konflik sosial yang terjadi dilatarbelakangi faktor perebutan sumber daya alam?

¹⁹⁰ Ada empat kategori hak fundamental anak; hak untuk bertahan hidup (*survival rights*); hak untuk mendapatkan perlindungan (*protection rights*); hak untuk tumbuh kembang (*development rights*); dan hak berpartisipasi (*participation rights*). *Ibid.*.... hlm. 270.

¹⁹¹ Hak anak dalam lingkup rehabilitasi dan rekonstruksi ini juga didapatkan oleh perempuan dan kelompok orang berkebutuhan khusus. Baca Pasal 28 dan 39 UU Penanganan Konflik Sosial Dan perlakuan khusus bagi korban ketika konflik berlangsung dapat dilihat di Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 32.

Demikian adalah pertanyaan penting, mengingat gelaja ini terjadi di masyarakat Indonesia.¹⁹²

Jika dicermati, ternyata undang-undang ini tidak berbicara dengan jelas terkait hak warga negara untuk turut serta mengelola dan menikmati kekayaan alam. Jika diperhatikan, dapat ditemukan satu pasal yang berkaitan dengan akses menikmati sumber daya alam, yang juga berkaitan dengan urusan bisnis dan penguasa. Kita dapat perhatikan Pasal 9 huruf (h).

Pasal tersebut berbicara tentang salah satu kewajiban pemerintah untuk meredam potensi konflik. Dikatakan, pemerintah menyelenggarakan musyawarah dengan kelompok masyarakat untuk membangun kemitraan dengan pelaku usaha di daerah setempat. Pelaku usaha yang dimaksud adalah pelaku usaha dalam bidang perkebunan, perikanan, pertanian, pertambangan, dan kehutanan.¹⁹³

Pasal di atas memberi kesan adanya perlakuan khusus pada pelaku usaha, daripada pesan adanya kesamaan dalam kelompok masyarakat untuk mengakses sumber daya alam.

Terkait hal ini, Kontras pernah mengatakan,

“Bagaimana kemudian HAM memiliki ruang relevansi pada isu bisnis dan korporasi? Telah lama diketahui bahwa praktik bisnis telah memiliki ruang yang begitu luas dan mendalam pada isu HAM. Beberapa dampaknya dapat dirasakan secara positif,

¹⁹² Potensi konflik sosial berdasarkan perebutan sumber daya alam ini juga bagian dari sumber konflik yang telah disadari UU Penanganan Konflik Sosial Konflik sosial dapat bersumber dari distribusilihat Pasal 5 UU Penanganan Konflik Sosial.

¹⁹³ Lihat Pasal 9 dan penjelasan Pasal 9 UU Penanganan Konflik Sosial.

sebagai contoh melalui praktik bisnis kita bisa menikmati banyak kemajuan inovasi yang memberikan kemudahan dan mampu meningkatkan standar hidup banyak orang di dunia. Namun sebaliknya, praktik bisnis juga mampu menghancurkan penghidupan banyak orang, mendorong praktik eksloitasi terhadap sumber daya alam dan sumber daya manusia, bahkan mampu membenarkan pemindahan paksa dengan mengatasnamakan bisnis dan pembangunan. Praktik bisnis yang dilakukan secara serampangan bisa berakibat pada perluasan tindak pelanggaran HAM yang serius, khususnya jika praktik tersebut dilakukan secara kolutif, melibatkan unsur negara seperti aparat keamanan.”¹⁹⁴

4. Tanggung Jawab Pemerintah dan Kewajiban Hak Asasi Manusia

“Dalam upaya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, pemerintah mempunyai tugas untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukannya. Upaya yang dilakukan pemerintah di antaranya melakukan langkah implementasi efektif dan konkrit atas berbagai instrumen hukum maupun kebijakan di bidang hak asasi manusia dari segi hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan serta segi lain yang terkait. Bukan hanya sekadar retorika politik ataupun dekorasi hukum.”¹⁹⁵

Demikian disampaikan Philip Alston dalam bukunya *Hukum Hak Asasi Manusia*. Konstitusi kita pun mengamatkan demikian. Disebutkan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 amandemen kedua, Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Dalam UU Penanganan Konflik Sosial ini, pemerintah memiliki kewajiban; Melakukan

¹⁹⁴ Kontras, Menemukan Hak Atas Tanah Pada Standar Hak Asasi Manusia di Indonesia, *Makalah*, 2015, hlm. 5. Makalah dapat di akses di https://www.kontras.org/buku/20161109_Menemukan_Hak_Atas_Tanah_Pada_Standar_HAM_Di_Indonesia_9nf9872436.pdf

¹⁹⁵ Philip Alston, *Hukum Hak Asasi Manusia*,..... hlm. 271.

pencegahan konflik;¹⁹⁶ mengembangkan sikap toleransi;¹⁹⁷ meredam potensi konflik;¹⁹⁸ membangun sistem peringatan dini;¹⁹⁹ sebagai penanggung jawab status keadaan konflik di wilayah administratifnya;²⁰⁰ melakukan tindakan darurat penyelamatan korban;²⁰¹ dan bertanggung jawab atas pemulihan pasca konflik.²⁰²

Tanggung jawab negara juga diiring dengan kewajiban asasi manusia. Kita bisa lihat pokok materi HAM bagian ini pada tabel 5. Disinilah keunikan kajian Hak Asasi Manusia dalam negara Pancasila. Dalam peraturan hukum HAM Indonesia menganut juga pembicaraan soal kewajiban warga negara, dan juga tentang pembatasan kebebasan hak warga negara.

Tabel 5. Aplikasi Tanggung Jawab Negara dan Kewajiban Asasi dalam Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial

Pokok Muatan Ham	Materi HAM	Aplikasi HAM dalam UU
Tanggung Jawab Negara	Kewajiban setiap orang untuk menghormati hak orang lain dalam tata tertib kehidupan	Pasal 3, Pasal 6, Pasal 7, ayat (1)

¹⁹⁶ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 6 ayat (2).

¹⁹⁷ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 7.

¹⁹⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 9.

¹⁹⁹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 10.

²⁰⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 23- 25.

²⁰¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 32.

²⁰² Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 36-39.

dan Kewajiban Asasi Manusia.	berbangsa dan bernegara	
	setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas dan kesusilaan, keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis	Pasal 26, 27 dan 28
	Tanggung jawab Negara pada perlindungan HAM	Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 Pasal 9, Pasal 10, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, 32 ayat (1), 36 ayat (1), Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39
	Komnas Ham Sebagai Institusi negara yang bersifat Independen dan tidak memihak	Keterlibatan Komnas Ham dalam Konflik sosial diakui dalam Pasal 49 ayat(2)

Ketika konflik terbuka, status daerah konflik pun telah ditetapkan, pemerintah dapat saja mengeluarkan aturan berikut:²⁰³

- a. Pembatasan dan penutupan kawasan konflik untuk sementara waktu;
- b. Pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu;
- c. Penempatan orang di luar kawasan konflik untuk sementara waktu; dan
- d. Pelarangan orang untuk memasuki kawasan konflik atau keluar dari kawasan konflik untuk sementara waktu.

²⁰³ Lihat Pasal 26-28 UU Penanganan Konflik Sosial.

Pembatasan hak-hak yang terjadi di sini sebenarnya problematik. Di satu sisi, pemerintah tentu dituntut untuk menghindari jatuhnya korban lebih banyak. Di sisi lain, pembatasan hak-hak dalam konflik bisa berpotensi terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia, seperti melarang insan pers memasuki wilayah konflik, ataupun mengurung masyarakat dalam wilayah konflik, padahal mereka menginginkan keluar dari wilayah konflik. Tentu untuk mendapatkan keselamatan yang tidak lagi terjamin di wilayah konflik.²⁰⁴

Sebab itulah diperlukan sebuah lembaga khusus dan independen, agar perlindungan hak asasi manusia bisa diawasi. Dalam hal ini, undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia mengatakan perlunya komisi perlindungan hak asasi manusia.²⁰⁵ UU Penanganan Konflik Sosial ini, Komnas HAM menjadi bagian satuan penanganan konflik sosial dalam status konflik berskala nasional. Ia bersama instansi pejabat lain, seperti kementerian dan badan penanggulangan bencana, dimasukan dalam satuan tersebut.²⁰⁶ Sedangkan di tingkat daerah, kabupaten/kota dan provinsi, Komnas

²⁰⁴ Persoalan ini akan dijelaskan di bagian selanjutnya.

²⁰⁵ Komnas HAM bertujuan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan. Lihat Pasal 75 (b) UU Hak Asasi Manusia.

²⁰⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 49 ayat (2).

HAM tidak masuk dalam satuan.²⁰⁷ Penurut penulis, ini sebuah kelemahan di tengah bolehnya Komnas HAM mendirikan, yang juga berarti mewakilkan, di tingkat daerah.²⁰⁸

B. Perlindungan HAM dalam Konflik Sosial di Indonesia sesuai UU Nomor 7 Tahun 2012

1. Tanggung Jawab Pertama Adalah Mengelola Potensi Konflik

Menyadari konflik sosial sebagai bagian dari interaksi sosial membuat kita maklum namun awas. maklum karena demikian tidak bisa dihindari. Awas karena ia memakan korban, juga berpotensi mengganggu stabilitas negara. Kita juga tak bisa menutup mata, konflik sosial sarat dengan pelanggaran hak asasi manusia.²⁰⁹ Maka jelaslah, berupaya menghindari konflik adalah langkah yang lebih baik agar konflik sosial yang berpotensi pelanggaran HAM itu tidak terjadi.

²⁰⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 47 dan 48.

²⁰⁸ Pasal 76 Ayat (3) mengatakan, Komnas HAM berkedudukan di Ibu kota Negara Republik Indonesia. Pasal 76 ayat (4) mengatakan, Perwakilan Komnas HAM dapat didirikan di daerah.

²⁰⁹ Ketika konflik terbuka, tindakan-tindakan pelanggaran HAM bisa saja terjadi, mulai dari pelanggaran HAM ringan hingga HAM Berat. Demi menghindarinya, mekanisme penanganan konflik sosial hendaknya juga berani mengadopsi prinsip *Responsibility to Protect*. Prinsip ini adalah sebuah prinsip dalam hubungan internasional yang bertujuan untuk mencegah pemusnahan massal, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan kemanusiaan. Prinsip ini menyatakan bahwa setiap negara memiliki tanggungjawab untuk melindungi rakyatnya dari empat kejahatan tersebut. Titik tekannya kembali pada tanggungjawab pemerintah dalam menyelenggarakan negara yang sensitif HAM dan penanganan konflik sosial yang terhindar dari kejahatan kemanusiaan dan pelanggaran HAM berat. Lebih lengkap lihat:

http://www.responsibilitytoprotect.org/R2P_basic_info_Bahasa.pdf

Jenie Leatherman mengatakan konflik sosial erat kaitannya dengan krisis pendistribusian hak. Pendistribusian dan akses terhadap hak-hak ekonomi merefleksikan ukuran ketidakadilan dan kesempatan dalam masyarakat. Jika akses terhadap hak-hak dasar sangat timpang dan hak-hak memenuhi kebutuhan dasar tidak adil, maka konflik dalam masyarakat cenderung akan terjadi.²¹⁰

Pendistribusian hak, khususnya hak bidang ekonomi yang berkaitan dengan soal pembangun adalah masalah laten negeri ini.²¹¹

Todung Mulya Lubis sempat mencatat polemik ini. Ia mengatakan,

“Hak Asasi Manusia dan pembangunan seringkali sukar berjalan bersama. Untuk mencapai tujuan pembangunan, beberapa hak asasi manusia sering ditunda pemenuhannya, atau kalau mau memenuhi hak asasi manusia maka konsekuensi logis adalah terlambatnya laju pembangunan.”²¹²

Tinjauan Naskah Akademik Rumusan Undang-Undang ini juga menyebutkan,

“Kebijakan pembangunan yang sentralistik pada masa sebelumnya telah menyebabkan ketidakpuasan dalam pemerataan hasil-hasilnya. Kondisi ini seringkali menyebabkan konflik vertikal (pusat-daerah) dan horisontal (lokal-pendatang). Keadaan ini cenderung akan menciptakan konflik yang berakibat pada aspek sosial-ekonomi masyarakat di daerah. Selanjutnya resistensi pemerintah daerah dalam penguasaan sumber daya alam lokal, memberikan kontribusi pada terjadi konflik struktural tersebut yang

²¹⁰Jenie Leatherman, dkk, *Memutus Siklus Kekerasan: Pencegahan Konflik dalam Krisis Intranegara* (Yogyakarta: Gajah Mada University press, 2004), hlm. 71.

²¹¹ Pasal 5 huruf (e) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial menyebutkan distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang adalah salah satu faktor konflik.

²¹² Todung Mulya Lubis, *Hak Asasi Manusia dan Kita*, (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan: 1982) hlm. 89.

semakin tidak terkendali. Hal lain yang perlu dikemukakan adalah kebijakan pemerintah yang cenderung lebih menguntungkan kelompok pendatang juga menambah potensi konflik sosial yang melibatkan emosionalitas dalam aspek komunal.”²¹³

Sebab itulah pendistribusian hak menjadi keniscayaan dalam mengelola potensi konflik. Tidak hanya hak ekonomi, meskipun demikian adalah yang paling penting. Ada hak-hak lain yang tidak kalah, seperti hak komunal dan umat beragama. Jika kita perhatikan Pasal 6 hingga 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 sebagai solusi pertama pengelolaan konflik sosial, dengan tetap berlandaskan hak asasi manusia, penyusun dapat gambarkan lebih kurang empat poin yang mesti digalakkan pemerintah dan masyarakat, yaitu;

- a. Menyelenggarakan budaya hidup toleransi;
- b. Pengakuan terhadap hak sipil dan politik masyarakat;
- c. Penegakan hukum yang tidak diskriminatif;
- d. Musyawarah sebagai mekanisme penyelesaian perselisihan.

Budaya toleransi, erat kaitannya dengan hidup berdemokrasi. Toleransi adalah keindahan tertinggi dari demokrasi. Pada titik ini sebetulnya kita dapat menyelenggarakan demokrasi secara langsung, yaitu dalam pergaulan sosial antar warga negara.²¹⁴ Toleransi pun akan semakin hidup dengan sama-sama mengakui hak dan kewajiban. Keduanya beriringan. Antarwarga negara yang berbeda agama misalnya,

²¹³ Lihat Naskah Akademik RUU Penanganan Konflik Sosial.

²¹⁴ Rocky Gerung, *Mengaktifkan Politik*, Samsu Rizal (editor), *Demokrasi dan Kekecewaan*, (Jakarta: Demokrasi Projek Yayasan Abad Demokrasi, 2011), hlm. 23.

mesti diberikan hak yang sama untuk mengemukakan pandangannya, begitu juga hak-hak politik mereka.

Penegakan hukum yang tidak diskriminatif adalah keniscayaan negara hukum. Setiap problematika konflik mesti diselesaikan dengan hukum dan perundangan-undangan yang berlaku. Konflik yang termanifestasi, seperti demonstrasi, pemecatan dan mogok mesti terang dalam kerangka hukum. Membeda-bedakan sebuah kelompok dengan kelompok lain dalam prosedur hukum adalah bentuk pelanggaran serius, karena bertentangan dengan semangat Hukum Indonesia, juga dengan hukum HAM.

Mekanisme perselisihan sedapatnya diselesaikan dengan musyawarah untuk mufakat. Penyelesaian dengan jalan yang disebutkan belakangan ini juga bagian dari ciri demokrasi di masyarakat kita yang majemuk. Mengadopsi jalan ini sebagai upaya utama dan pertama sekali dalam penanganan konflik sosial, menurut penyusun, adalah langkah maju pemerintah dalam menghargai hak sipil dan komunal masyarakat Indonesia.

Mengingat persoalan konflik sosial juga persoalan yang sarat dengan isu pembangunan dan erat kaitannya dengan hak atas kesejahteraan, pemerintah hendaknya tetap menaruh prioritas pada pemenuhan hak pribadi masyarakat secara umum. Paradigma yang diletakkan hendaknya tidak memprioritasnya satu kelompok. Di bagian sebelumnya dalam bab ini telah kita jelaskan bahwa tidak tercemininya

materi kesamaan hak atas mengakses dan menikmati sumber daya alam – yang juga bagian dari faktor konflik- adalah kelemahan. Apalagi dengan menggunakan musyawarah sebagai jalan untuk memuluskan satu kelompok dengan jelas-terang, seperti pelaku usaha, dalam perundangan undangan konflik sosial jelas telah menciderai semangat perlindungan HAM.²¹⁵ Tentu ini mengingatkan, dan mengukuhkan kembali, kegelisahan Todung Mulya Lubis yang dikutip di atas.

2. Pengakuan atas Mekanisme Penyelesaian Konflik Sosial Lewat Pranata Adat

Nasaruddin Umar mengatakan, salah satu ciri hukum modern Indonesia adalah hukum plural yang mengayomi persamaan dan keberagamaan, suku, ras, agama dan adat istiadat. Artinya hukum modern Indonesia mengakar mengakar pada kesadaran hukum masyarakat yang sinergis. Hukum mensinergikan berbagai kekhususan dan keistimewaan, baik satuan daerah istimewa maupun kesatuan masyarakat adat istiadat dan syariat agama. Hukum modern Indonesia adalah hukum yang responsif dan visioner terhadap kebutuhan hukum dan perkembangan serta dinamika masyarakat, baik pengaruh dari

²¹⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 9 huruf (f).

budaya luar maupun dalam budaya indonesia sendiri, seperti demokrasi, HAM, dan hukum lokal lainnya.²¹⁶

Argumentasi Umar di atas mengamini perkembangan Undang-Undang ini sebagai sebuah produk hukum Indonesia yang modern. Indikasi tersebut bisa kita perhatikan di Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2). Pengakuan pemerintah pada penyelesaian konflik dengan mekanisme adat/pranata sosial adalah langkah maju dalam perkembangan Hukum HAM Indonesia, yang juga mencerikkan hukum modernnya. Pengakuan dan peran kuat yang diberikan pada mekanisme dan pranata adat telah mengamini asas hukum hak Indonesia.²¹⁷

3. Memberikan Hak Publik untuk Berpartisipasi dalam Setiap Mekanisme Penanganan Konflik Sosial.

Citra penanganan konflik sosial yang sarat dengan pelanggaran HAM cukup kuat diantisipasi dengan melibatkan publik dalam mekanisme penanganan konflik. Di samping untuk menjaga hak politik mereka, berupa hak untuk menentukan pilihan apa yang diambil sebagai jalan keluar terbaik, membawa serta publik akan membuat masyarakat menjadi lebih dewasa. Publik dapat menyelesaikan konflik dan pertikaian

²¹⁶ Nasarudin Umar, “Konsep Hukum Modern: Suatu Perspektif Keindonesiaan, integrasi sistem hukum agama dan sistem hukum nasional”, penelitian diterbitkan *Jurnal Walisongo*, volume 22 Nomor 1 (2014), hlm 172-173.

²¹⁷ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 6.

mereka sendiri, tanpa bantuan kekuasaan lain, seperti militer dengan pendekatannya.

Jika model penanganan konflik konflik terbuka dilaksanakan dengan memfasilitasi hak publik adalah upaya menyelenggarakan *problem solving* dalam penanganan konflik sosial. Ini jelas berbeda dengan bertanding (*contending*) yang mengunggulkan satu pihak, pemerintah atau satu kelompok tertentu. Berbeda pula dengan memaksa satu kelompok untuk kalah (*yielding*) dan mendiamkan (*inaction*). Khusus pendekatan yang disebutkan belakangan, jika dilakukan oleh pemerintah jelas adalah sebuah pelanggaran HAM.

Memberikan hak politik publik untuk berpartisipasi dalam penanganan konflik sosial juga dapat dimaknai sebagai bentuk peningkatan demokrasi. Mengikutsertakan masyarakat sebagai aktor penyelenggara penanganan, dapat membuat masyarakat bertanggung jawab dalam mengembangkan pembangunan negara bangsa. Demikian disampaikan Mansyur Effendi dan Taufani S. Evandri, dengan mengutip Jeffery Paige. Mereka juga menyatakan, tinggi-rendahnya kepercayaan yang diberikan kepada masyarakat, dengan kesadaran mereka, berakibat sama dengan tinggi rendahnya rasa tanggung jawab masyarakat tersebut kepada negara.²¹⁸

Undang-Undang ini telah memperlihatkan kepercayaan itu, dengan membawa peran masyarakat dalam satuan penanganan konflik sosial.

²¹⁸ Mansyur Effendi dan Taufani S. Evandri, *HAM dalam Dinamika, Dimensi Hukum, Politik, Ekonomi dan Sosial*, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, Edisi III- 2010), hlm. 65-66.

Setelah mekanisme adat tidak mampu lagi menjawab konflik terbuka, peran masyarakat diharapkan berlanjut dalam satuan itu. Namun jika kita perhatikan hak publik yang diberikan dalam undang-undang ini hanya sebatas pada hak ikut serta dalam mekanisme penanganan konflik sosial. Ada hak publik lainnya yang berpotensi gagal didapatkan dengan penanganan dalam undang-undang ini ketika konflik terbuka.

Hak publik tersebut adalah hak untuk mendapatkan informasi ketika konflik terbuka. Potensi tidak terpenuhinya dan terganggunya hak dan lalu lintas informasi untuk publik ini bisa terjadi karena pasal yang membenarkan pemerintah untuk menutup wilayah konflik dari orang luar, atau orang luar untuk keluar dari wilayah konflik.²¹⁹ Pasal-pasal ini adalah tantangan serius bagi penyedia hak informasi dari publik, yakni media massa. Pasal-pasal ini bisa dijadikan alasan oleh pemerintah untuk melarang pers ambil bagian dalam tugasnya di wilayah konflik. Padahal kita menyadari media massa juga punya peran dalam penegakan demokrasi dan publik, termasuk menjernihkan suasa konflik.

4. Pasca Konflik, Pemerintah Menjamin Ketersediaan dan Pemulihan

Hak Asasi

Tetap terjaminnya hak manusia pasca konflik adalah tugas serius. Jika kita amini persoalan konflik adalah persoalan krisis dalam

²¹⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 26-28.

mengakses hak asasi, tentu tidak boleh lagi hal serupa terjadi setelah konflik terbuka. Pasca konflik, meskipun menjadi bagian terakhir dalam mekanisme penanganan konflik sosial, adalah tantangan serius pemerintah dalam perspektif HAM.

Konflik Sosial adalah gambaran terganggunya eksistensi hukum dan pemerintahan. Hukum pada mulanya gagal meredam potensi konflik dan menjadi perseteruan fisik masyarakat. Tentu citra hukum, sebagai pondasi jaminan hak asasi manusia mesti terpulihkan.

Pemerintah berkewajiban melakukan perundingan dengan kelompok konflik secara damai, sebagai bentuk rekonsiliasi. Upaya ini juga dapat dilakukan dengan pemberian ganti rugi dan mengajak masyarakat untuk saling memaafkan. Selain upaya rekonsiliasi, upaya lain juga diamanahkan undang-undang, yakni rekonstruksi dan rehabilitasi. Jika kita perhatikan Pasal 36-39 yang berisikan tiga upaya pemerintah tersebut, fokus utamanya adalah pada pemenuhan hak yang sempat tertunda ketika konflik terbuka. Namun upaya tersebut tidak memperlihatkan secara tegas perlindungan atas hak yang terganggu dan menjadi faktor konflik sosial. Faktornya, sebagaimana dijelaskan secara garis besar dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, juga disebabkan gangguan pada akses hak atas hukum dan perolehan sumber daya alam.

Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial tidak mendorong penyelenggaraan penanganan pasca konflik ke ranah pengadilan atas

pelanggaran-pelanggaran hak asasi yang terjadi ketika pra dan konflik terbuka. Upaya-upaya yang diamanahkan undang-undang adalah upaya perdamaian dan pemulihan hak. Tidaklah upaya memastikan pelanggaran hak yang sempat terjadi pra dan konflik untuk diadili dan diketahui sebagai ketidakadilan.

Di sini diketahui konflik terbuka direndam kembali pasca konflik. Artinya konflik terbuka tidak melulu mesti diselesaikan, bisa saja dikembalikan pada konflik laten, yang terpendam. Hal ini dimungkinkan karena tidak terjawabnya kegagalan pemenuhan hak yang menjadi faktor konflik terbuka. lewat mekanisme pengadilan yang mempunyai keputusan yang berkekuatan hukum tetap.

