

## PEMBERDAYAAN MASYARAKAT SEBAGAI IMPLIKASI KESADARAN HAM (KAJIAN DALAM PERSPEKTIF GLOBAL)

FX Adji Samekto



*Komitmen terhadap nilai-nilai HAM dewasa ini di dunia, telah menggerakkan kesadaran masyarakat terhadap 4 hal yaitu: demokratisasi dan keadilan sosial, partisipasi wanita dalam pembangunan, perburuhan serta lingkungan hidup. Hal ini berkat kelompok masyarakat non-negara seperti LSM, cendekiawan, agamawan, dan kelompok lingkungan, baik di tingkat internasional maupun nasional. Mereka telah melahirkan pendekatan baru dalam sistem internasional, yang tidak lagi memandang negara sebagai aktor yang penting dan utama dalam hubungan internasional. Dalam lingkup nasional, partisipasi mereka semakin penting dalam proses pemberdayaan masyarakat.*

### 1. Meluasnya Kewajiban Negara

Sebagaimana tampak di dalam kenyataannya, masyarakat internasional dewasa kini memiliki karakteristik sebagai masyarakat yang plural, dengan kondisi sosial – ekonomi yang berbeda – beda serta sistem nilai politik – ideologi berbeda-beda pula. Dengan demikian tingkat homogenitasnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan masa-masa abad ke tujuh belas sampai abad ke sembilan belas di Eropa, ketika konsep kedaulatan negara digulirkan oleh Jean Bodin. Pada masa kini hampir semua negara menyadari pentingnya menerima pembatasan terhadap kebebasan bertindak negaranya dalam hubungan internasional, sebagaimana dikatakan oleh J.G. Starke:<sup>1</sup>

<sup>1</sup>J.G Starke, Introduction to International Law, tenth Edition, Butterworths, London, 1989, hal. 100.

*"At the present time there is hardly a State which, in the interest of the international community, has not accepted restriction on its liberty of action. Therefore, it is probably more accurate today to say that the sovereignty of a state means the residuum of power which it possesses within the confines laid down by international law".*

Sesuai dengan pendapat itu maka pada masa sekarang sangat sedikit negara yang tidak mau menerima pembatasan-pembatasan atas tindakannya dalam kehidupan masyarakat internasional, karena kedaulatan dalam hubungan internasional pada masa kini sudah merupakan *residuum of power* (sisa - sisa kekuasaan) dalam batas-batas yang telah ditetapkan oleh hukum internasional. Secara garis besar, kewajiban negara menurut hukum internasional telah tercantum dalam piagam PBB. Kewajiban ini mencakup tiga hal pokok: (a) kewajiban untuk tidak melakukan tindakan kedaulatan di wilayah negara lain yang berdaulat (b) kewajiban untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang bersifat melanggar supremasi atau kemerdekaan teritorial negara lain (c) kewajiban untuk tidak mengintervensi masalah dalam negeri negara lain.<sup>2</sup>

Akan tetapi pada masa sekarang kewajiban-kewajiban negara semakin bertambah. Bertambahnya kewajiban-kewajiban internasional dibandingkan pada masa lalu ini disebabkan bukan hanya oleh adanya cakupan persoalan-persoalan yang semakin luas dalam hubungan antar negara, tetapi juga karena semakin bertambahnya organisasi-organisasi internasional yang ada untuk menampung kepentingan-kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan negara.

---

<sup>2</sup>Selain di dalam Piagam PBB, kewajiban-kewajiban negara dalam hubungan internasional dicantumkan dalam *Declaration on Principles of international Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States*. Di dalam Deklarasi ini sebenarnya ada tujuh prinsip penting yang merupakan guidelines dalam hubungan antar-negara. Tiga prinsip diantaranya adalah:

- Bahwa negara-negara harus menahan diri dari tindakan mengancam atau menggunakan kekuatan senjata terhadap integritas teritori atau kemerdekaan negara lain;
- Bahwa negara-negara harus menyelesaikan sengketanya melalui cara-cara damai dan sedemikian rupa sehingga tidak mengancam perdamaian dan keamanan internasional;
- Bahwa negara-negara tidak mengancam kewajiban-kewajiban sesuai dengan Piagam PBB dengan itikad baik.

Perluasan kewajiban-kewajiban internasional tersebut diperkuat pula dengan usaha-usaha untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif terhadap masalah-masalah nasional suatu negara. Indikasi ini sudah dinyatakan hampir seperempat abad yang lalu oleh Jung Gun Kim dan John M. Howell yang menyatakan bahwa:<sup>3</sup>

*"State in the contemporary world have assumed greater international obligations than in the past, not only because areas of mutual concern and contacts among them significantly increased during recent years but also because there has been an increased in the number of international organization.... This expansion of international obligations has been accompanied by efforts toward more effective international control of national affairs".*

### Komitmen Terhadap Nilai-Nilai HAM

Apabila dikaitkan dengan situasi dunia sekarang, maka pendapat di atas (*yang menyatakan bahwa kewajiban-kewajiban negara semakin bertambah luas karena semakin kompleksnya permasalahan internasional, dan semakin bertambahnya peran organisasi internasional*) tidak bisa dipungkiri kebenarannya. Pada giliran lebih lanjut maka pemenuhan kewajiban-kewajiban negara semakin mendapat prioritas karena (a) semakin kuatnya usaha pengawasan suatu negara atau badan-badan internasional terhadap masalah nasional suatu negara; (b) Negara tidak ingin mengambil resiko dikucilkan dari pergaulan dunia, dalam suasana interdependensi seperti sekarang ini.

Gambaran situasinya lebih tampak pada masa kini. Dimana persoalan-persoalan hak asasi manusia sudah semakin mendunia. Menurut konsep yang tradisional, campur tangan asing terhadap masalah hak asasi manusia di suatu negara secara tanpa izin dari negara yang bersangkutan adalah pelanggaran negara, namun pada masa kini tidak ada pendapat yang masih mendukung bahwa masalah hak asasi manusia di suatu lingkungan nasional secara esensial merupakan masalah dalam negeri semata-mata dan tidak berkaitan dengan hukum internasional. Jadi pada masa kini adalah sulit untuk bersikap bahwa masalah hak asasi manusia semata-mata

---

<sup>3</sup>Jung Gun Kim and John M. Howell, *Conflict of International Obligation and State Interest*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1972, hal. 1.

merupakan urusan dalam negeri. Kecenderungan yang kini semakin kuat ini sebenarnya sudah muncul sekitar awal tahun 1990-an, sebagaimana dinyatakan oleh Michael W. Reisman yang menyatakan:<sup>4</sup>

*"Although the venerable term sovereignty continues to be used in international legal practice, its referent in modern international law is quite different ... Under the old concept, even scrutiny of international human rights without the permission of the sovereign could be arguable constitute a violation of sovereignty by its invasion of the sovereign's. The United Nations Charter replicates the domestic jurisdiction - international concern dichotomy, but no serious scholar still supports the contention that internal human rights are essentially within the domestic jurisdiction of any State and hence insulated from international law".*

Oleh karena itu dalam masalah pelanggaran hak asasi manusia doktrin non-intervensi sebagaimana diamanatkan dalam piagam PBB tidak dapat diberlakukan secara mutlak. Negara bersangkutan harus dapat menunjukkan tanggung jawabnya kepada masyarakat internasional manakala terjadi pelanggaran hak asasi manusia. Jelas apabila tidak mampu menunjukkan tanggung jawab itu, negara bersangkutan akan mendapat sanksi dari masyarakat internasional yang terwujud dalam berbagai bentuk seperti embargo ekonomi, penangguhan transaksi-transaksi maupun bantuan tertentu atau bentuk pengucilan dalam perdagangan internasional, yang oleh Wolfgang Friedman diistilahkan sebagai *non-participation sanction*.<sup>5</sup>

Melalui sanksi pengucilan diasumsikan akan semakin besar tekanan politik dari luar bagi upaya-upaya demokratisasi maupun penghormatan hak asasi manusia, yang pada giliran lebih lanjut akan memperkuat kecenderungan perubahan politik di dalam suatu negeri. Semakin besar tingkat pengucilannya dari luar, semakin berkurang tingkat represi politik domestiknya. Kemudian diharapkan tercipta transparansi pengelolaan pemerintahan agar dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada rakyatnya maupun kepada masyarakat

---

<sup>4</sup>Michael W. Reisman, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", dalam *American Journal of International Law*, Volume 84, October 1990, hal. 866-876.

<sup>5</sup>Wolfgang Friedman, *The Changing Structure of International Law*, Columbia University Press, 1964, hal. 68.

internasional.<sup>6</sup>

### Menuju Pemberdayaan Masyarakat

Kesadaran akan penghormatan terhadap hak assasi manusia dalam perkembangan lebih lanjut telah menggerakkan kesadaran masyarakat internasional terhadap empat (4) masalah utama: (a) Perhatian terhadap demokratisasi bangsa dan keadilan soisal; (b) Perhatian terhadap masalah partisipasi wanita dalam pembangunan bangsa; (c) Perhatian terhadap masalah hak-hak tenaga kerja; (d) Perhatian terhadap masalah lingkungan hidup.

Keempat masalah di atas kini menjadi perhatian internasional yang sedang bergerak menuju tataran *global community*, dengan pemicu utamanya, kemajuan teknologi komunikasi. Sebagaimana diketahui, menjelang berakhirnya abad ke-20 ini, dunia kembali mengalami proses transformasi yang disebabkan oleh majunya teknologi komunikasi. Instrumen - instrumen komunikasi seperti satelit, televisi, dan internet telah memungkinkan warga dunia saling berkomunikasi secara lintas batas negara.

Dalam suasana seperti ini orang dengan mudah akan dapat mengetahui apa yang terjadi dilakukan oleh orang lain. Oleh karena itu dimungkinkan, seseorang tidak hanya memiliki akses ke negaranya sendiri, melainkan juga ke negara lain. Akibatnya keterikatan sosial budaya tidak lagi terbatas pada lingkup nasional tetapi melebar pada lingkup dunia. Itulah yang menurut Satjipto Rahardjo<sup>7</sup> hendak dikatakan oleh penulis-penulis seperti Kenichi Ohmae, Toffler, John Naisbitt dan lainnya.

Pada tingkat lebih lanjut, pelan-pelan konsep kewarganegaraan bergerak dari warga suatu negara menjadi anggota warga dunia (*global community*). Implikasinya, tidak menutup kemungkinan, gagasan-gagasan hegemonis yang dikeluarkan oleh suatu pemerintahan dan diterima sebagai *public consent* oleh masyarakat negara melalui peng-

---

<sup>6</sup>PLE Priatna, "Demokrasi, Bukan Melalui Sanksi Ekonomi", dalam harian Kompas, 29 Mei 1997.

<sup>7</sup>Lihat, Satjipto Rahardjo, Pengantar Promotor Penganugerahan gelar Doktor HC kepada Sri Paduka Baginda Yang Di-Pertuan Agung X, di Undip, Semarang, 11 Oktober 1997.

akuan dan penerimaan serta diterima sebagai suatu kebenaran, dapat diapresiasi kembali oleh warga negara bersangkutan setelah berinteraksi dengan warga dunia.

Kemampuan kelompok-kelompok masyarakat untuk berkomunikasi dengan kelompok lain di luar batas wilayah negara akhirnya melahirkan pendekatan baru dalam sistem internasional yang tidak lagi memandang negara sebagai aktor utama dan penting dalam hubungan internasional. Pendekatan ini disebut sebagai pendekatan pluralis.<sup>8</sup> Pendekatan ini berangkat dari asumsi bahwa selain negara terdapat pula kelompok-kelompok masyarakat yang juga berperan dalam hubungan internasional, dan bahwa negara bukanlah aktor kesatuan (*unitary actor*) yang kebijakannya dianggap selalu mewakili kepentingan seluruh anggota masyarakat, sementara masyarakat telah mampu berinteraksi menyebarkan gagasannya melintasi batas-batas negara melalui sarana komunikasi yang canggih.

Komitmen kelompok masyarakat ini tidak lagi dibatasi dalam cakupan satu negara saja tetapi bergerak menuju komitmen global. Kelompok-kelompok itu misalnya LSM, kelompok cendekiawan, kelompok agama, kelompok lingkungan dan sejenisnya. Kelompok-kelompok masyarakat itu telah ikut menentukan isu-isu global seperti demokrasi, keadilan sosial, masalah emansipasi wanita, masalah perburuhan dan lingkungan hidup kepada warga dunia. Pada umumnya mereka memiliki gerakan yang lebih gesit dan rentang program-programnya jauh lebih panjang daripada program-program yang dibuat suatu pemerintah negara. Selain itu, mereka memiliki komitmen dan kinerja yang lebih unggul dibanding pemerintah negara.

Pendekatan pluralis ini muncul sebagai antinomi terhadap pendekatan realis, yang memandang negara sebagai aktor utama dalam hubungan internasional.<sup>9</sup> Dengan adanya perkembangan yang bersifat

---

<sup>8</sup>Lihat, Anak Agung Banyu Perwita, "Konflik Antar Etnis dalam Masyarakat Global dan Relevansinya Bagi Indonesia", dalam, *Analisis*, Nomor 2, Maret-April 1996, hal. 149-159.

<sup>9</sup>Secara historis dunia mengalami perubahan tatanan fundamental sejak tahun 1648 bersamaan dengan ditandatanganinya Perjanjian Perdamaian Westphalia adalah: (1) Adanya kedaulatan teritorial secara eksklusif dalam batas-batas wilayah; (2) Tidak adanya kekuasaan supranasional tatanan dunia lalu berubah menjadi satu kehidupan yang berlandaskan pada sistem negara-negara. Keberadaan masyarakat internasional, dengan demikian, selalu

konstruktif tersebut, pendekatan realis yang mengutamakan negara sebagai aktor utama dalam hubungan internasional, akan kehilangan relevansinya di kemudian hari.

Oleh karena itu dapatlah dimenegerti kalau kemudian muncul pendapat bahwa sekarang timbul kecenderungan agar kekuasaan pemerintah negara tidak lagi terlalu dominan dalam mengatur segi-segi kehidupan masyarakat. Bahkan menjadi kewajiban pemerintah suatu negara untuk semakin memberdayakan masyarakatnya. Semakin berhasil suatu pemerintah memberdayakan masyarakat melalui peningkatan partisipasinya, semakin berhasil pemerintah tersebut mengemban tugasnya. Ciri kepemerintahan seperti inilah yang menurut Emil Salim<sup>10</sup> menjadi tanda semangat zaman sekarang ini. Permasalahan-persoalan demokrasi, dan keadilan sosial, misalnya, merupakan persoalan yang terlalu penting untuk diserahkan begitu saja kepada birokrat dan politisi negara setempat. Suara masyarakat harus didengarkan dalam merumuskan pilihan-pilihan yang akan diambil, karena masyarakat itu sendirilah yang akan menanggung akibatnya. Dengan latar belakang ini maka partisipasi sentra-sentra kemasyarakatan (LSM, kelompok cendekiawan, budayawan, agamawan, kelompok advokasi, dan organisasi masyarakat yang lain) dalam lingkup nasional akan menjadi penting dalam rangka pemberdayaan masyarakat suatu bangsa.

Kecenderungan yang disebut terakhir di atas tampaknya akan sulit dibendung oleh pemerintah di manapun karena aspirasi dan perhatian masyarakat negara bangsa terhadap masalah-masalah sosial kemasyarakatan (kenegaraan) sudah tidak mungkin lagi dibungkam dan dibatasi. Oleh karena itu adalah sesuatu yang wajar, apabila di masa kini muncul desakan-desakan agar, pelaksanaan pemerintahan suatu negara harus lebih peduli terhadap masalah hak asasi manusia, masalah demokrasi, masalah keadilan sosial, masalah gender, masalah tenaga kerja maupun masalah pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini tidak akan menimbulkan suasana anarkhis apabila pemerintah negara

---

dikaitkan dengan negara. Sejak itu negara dipandang sebagai aktor yang paling penting dalam sistem internasional. Ini yang disebut sebagai pendekatan *realis*.

<sup>10</sup>Lihat, Sambutan kata pengantar Emil Salim dalam: Harlan Cleveland, *Birth of a New World an Opeen Moment for International Leadership*, diterjemahkan oleh P. Sumitro, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995.

bersedia mengkomodasikan masalah-masalah tersebut dalam kebijakan pemerintahan yang demokratis.

### Penutup

Dapat dikatakan bahwa secara historis dunia mengalami perubahan tatanan fundamental sejak tahun 1648 dengan ditandatanganinya Perjanjian Perdamaian Westphalia. Sebenarnya perjanjian ini dimaksud untuk mengakhiri imperium Romawi khususnya di Eropa. Bersamaan dengan itu ternyata perjanjian ini telah melahirkan suatu pengorganisasian kehidupan kemasyarakatan yang berbeda sekali dengan keadaan sebelumnya. Pengorganisasian ini disebut sebagai negara. Ciri negara bangsa yang eksklusif di dalam batas-batas wilayah dan tidak adanya kekuasaan supranasional. Tatanan dunia berubah menjadi satu kehidupan yang berlandaskan pada sistem negara-negara. Implikasinya keberadaan masyarakat internasional selalu dikaitkan dengan negara. Sejak inilah negara sebagai suatu *unitary actor* dipandang sebagai aktor yang paling penting dalam sistem internasional.

Piagam PBB pun mengikuti pola tersebut. Ini tercermin antara lain dalam pasal 3 dan 4 piagam PBB yang menekankan bahwa keanggotaan PBB hanya meliputi negara-negara. Maka pengertian pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa menurut Pasal 37 Piagam PBB hanyalah negara-negara. Demikian pula ancaman dan pelanggaran terhadap perdamaian, dan tindakan agrersi sebagaimana diatur dalam Pasal 39 sampai 41 Piagam, hanya datang dari negara-negara.

Akan tetapi globalisasi di bidang ekonomi, masalah lingkungan, dan tumbuhnya kesadaran demokratisasi, pengembangan masyarakat madani yang dipicu oleh pesatnya kemajuan teknologi komunikasi, telah membangkitkan persoalan baru yang tidak pernah dikenal pada abad sebelumnya, bahkan ketika Piagam PBB disusun oleh negara-negara pemenang Perang Dunia II, sekitar 53 tahun yang lalu.

Ekspresi moralitas global yang mewujud dalam keinginan bersama membangun pemerintahan yang demokratis dalam dimensi baru pengelolaan global dalam hubungan antar negara, telah menggulirkan tema baru dalam agenda global yaitu pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu yang dibutuhkan kini adalah mengembangkan cara kerja baru dengan landasan hukum internasional yang lebih mencer-

minkan realitas menjelang abad ke-21. Untuk itu jelas diperlukan pengkajian kembali terhadap sebagian doktrin-doktrin hukum internasional yang sudah dipahamkan selama ini mengingat paradigmanya telah berubah. Hukum internasional kini bukanlah hukum yang menafikan moralitas masyarakat suatu negara dan diprediksi berdasarkan asumsi klasik bahwa hubungan antar negara tidak didasarkan pada moral.

Bagi kepentingan Indonesia perubahan-perubahan yang terjadi pada tingkat global yang memberikan arahan bagi pemerintahan yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyatnya maupun masyarakat internasional, seharusnya digunakan sebagai momentum untuk tujuan-tujuan reformasi hukum menuju pembentukan hukum yang lebih aspiratif dan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat.

#### Daftar Pustaka

- Friedman, wolfgang, *The Changing Structure of International Law*, Columbia University Press, 1964.
- Harlan Cleveland, *Birth of a New World an Open Moment for International Leadership*, diterjemahkan oleh P. Sumitro, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995.
- Jung Gun Kim and John M. Howell, *Conflict of International Obligations and State Interest*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1972.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1980.
- \_\_\_\_\_, "Pengantar Promotor Penganugerahan gelar Doctor HC kepada Seri Paduka Baginda Yang DiPertuan Agung X, di Undip, Semarang", 11 Oktober 1997.
- Starke, J.G, *Introduction to International Law*, tenth Edition, Butterworths, London, 1989.

#### Tulisan Ilmiah/Makalah:

- Anak Agung Banyu Perwita, "Konflik Antar Etnis dalam Masyarakat Global dan Relevansinya Bagi Indonesia", dalam, Analisis,

Juli - Agustus 1998

Nomor 2, Maret-April 1996, hal. 149-159.

Reismann, Michael W, "Sovreignty and Human Rightsin Contemporary International Law", dalkam American Journal of International Law, Volume 84, October 1990 hal. 866-876

---

### **PERMOHONAN MAAF**

Karena adanya beberapa permasalahan yang tidak dapat segera diatasi, maka Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 Tahun XXVIII, Juli - Agustus 1998, amat sangat terlambat terbit. Untuk hal ini dimohonkan maaf dan semoga para pembaca dan penulis tetap mendukung kehadiran Majalah ini di tengah kalangan hukum Indonesia.

*REDAKSI*