

# Hukum, Hak Asasi Manusia dan Demokrasi di Indonesia

*R. Herlambang Perdana Wiratraman<sup>1</sup>*

## *Pengantar*

Dalam dekade terakhir ini, begitu banyak perubahan sekaligus perkembangan di Indonesia dalam berbagai bidang, salah satunya, topik khusus di bidang hukum yang terkait dengan hak asasi manusia. Perkembangan ini ditandai dengan sejumlah perubahan kebijakan hukum, antara lain: (1) meluasnya pengaturan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca-amandemen; (2) dibentuknya peraturan perundang-undangan baru yang khusus mengatur hak asasi manusia, seperti Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) dan Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM; (3) diakui dan diratifikasinya sejumlah perjanjian internasional mengenai hak asasi manusia ke dalam sistem hukum nasional; serta (4) adanya komitmen politik baik di dalam negeri melalui Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) maupun keterlibatan pemerintah Indonesia di ASEAN dan di tingkat internasional.

Secara sederhana, perkembangan tersebut bisa dibaca dari konteks terbukanya ruang-ruang publik untuk mendorong secara bertahap proses pemajuan hak asasi manusia, yang di masa rezim otoritarian, tidak mungkin digencarkan sebagai bagian dari politik penyelenggaraan negara. Selain itu, semakin menguatnya isu dan tekanan komunitas internasional untuk menghormati hak asasi manusia sebagai nilai-nilai universal, seiring dengan politik diplomasi Indonesia yang senantiasa mempromosikan dirinya sebagai negara yang menghargai HAM dan demokrasi.

Meskipun demikian, perlu ditinjau pula bagaimana teks dan institusi hukum-hukum HAM berhadapan dengan desain besar pembaruan hukum di Indonesia. Nampaknya perlu diurai secara paradigmatis. Ini memerlukan tinjauan khusus karena pembaruan hukum dan hak asasi manusia memperlihatkan pengaruh yang demikian kuat di berbagai level, terlebih di bidang politik, dan liberalisasi pasar yang dominan di sejumlah negara-negara selatan, termasuk Indonesia (Wiratraman 2007a).

---

<sup>1</sup> Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

Mengingat luasnya kajian HAM, maka tulisan ini dibatasi pada analisis dua permasalahan: *pertama*, bagaimana hukum menerjemahkan politik HAM dan demokrasi dalam konteks dominasi politik ekonomi liberal; *kedua*, apakah politik HAM dalam sirkuit politik (hukum) ekonomi liberal telah bekerja koheren, ataukah sebaliknya. Melalui kedua pertanyaan ini, diharapkan ada pembelajaran masalah HAM dan demokrasi di Indonesia dalam situasi kekinian, di mana diskursus-diskursus HAM yang kian ‘mendunia dan membumi’ melalui transmisi hukum, perlu diberikan penilaian secara kritis.

### **Menerjemahkan Pembaruan Hukum: Kasus Hukum Perburuhan**

Mengawali tulisan ini akan dijelaskan konfigurasi pembaruan hukum, di mana ide pembaruan sebagai sentralnya ditarik ke margin-margin yang sesungguhnya telah mempengaruhi cita rasa pembaruan itu sendiri. Cita rasa ini sangatlah dipengaruhi oleh aktor-aktor yang bekerja, baik dalam aras pembentukan kebijakan, pelaksana hukum, hingga pada level penerjemahan kebijakan tersebut dilakukan kepada masyarakat, khususnya yang menjadi sasaran utama kebijakan.

Dengan menggunakan studi proses translasi bahasa hak asasi manusia dalam kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan, Merry (2006a: 55; 2006b: 2-3) mengungkapkan bahwa bekerjanya kerangka kerja penerjemahan tersebut tidak lepas dari peran orang atau kelompok masyarakat yang menerjemahkan kebijakan atau sebaliknya, mungkin justru menentang kebijakan tersebut (*intermediaries or translator role*), di tengah bekerjanya sistem hukum. Itulah sebabnya, upaya mengadopsi, menerjemahkan dan mentransformasikan hukum atau kebijakan di tingkat nasional atau bahkan internasional sekalipun, sangat bergantung bagaimana hukum atau kebijakan tersebut bisa diterima, diimplementasikan, atau bahkan ditolak atau dilawan oleh masyarakat itu sendiri.

Salah satu kasus yang diangkat dalam memahami proses penerjemahan ini adalah perdebatan di masa perumusan dan pelaksanaan hukum perburuhan di Indonesia selama sejak reformasi bergulir di tahun 1998 hingga satu dekade berikutnya. Di awal dekade tersebut, politik hukum perburuhan di Indonesia telah banyak dipengaruhi oleh kebijakan yang mengarah pada kepentingan liberalisasi pasar, yang menempatkan posisi buruh kian terjepit dari tahun ke tahun. Kendali kebijakan perburuhan pro neo-liberalisme kian masif dan merangsek masuk melalui kontrol politik dan hukum yang demikian ketat. Neo-liberalisme merupakan salah satu bagian dari proyek hegemoni yang mengkonsentrasikan kekuasaan dan kemakmuran pada sekelompok elit di dunia, terutama mereka yang mengambil keuntungan dan kepentingan secara finansial di dalam setiap Negara. Neo-liberalisme oleh sebabnya, tidak terpisahkan dengan globalisasi dan imperialisme (Filho and Johnston 2005: 1). Karakter paling mendasar dalam neo-liberalisme adalah sistem

penggunaan kekuasaan Negara untuk mewajibkan kebijakan-kebijakan pasar dan keuangan di dalam sebuah proses domestik. Di dalam konteks globalisasi, neo-liberalisme menjadi arus utama kebijakan dan menampakkan wajah organisasi kapitalistik yang dengan jelas menggerogoti kekuatan buruh melalui strategi dan teknologi kekuasaan, termasuk pendayagunaan hukum sebagai media kontrol. Singkat kata, bahwa neo-liberalisme menjadi sistem hegemoni yang dekonstruktif (menghancurkan) dan mengeksploitasi mayoritas.

Bagaimana menerjemahkan neo-liberalisme yang mengancam hak-hak buruh dalam konteks pembaruan hukum perburuhan di Indonesia, merupakan wilayah kajian penting untuk melihat sejauh mana dinamika dan disparitas antara pelaksanaan kebijakan yang diasumsikan pembuat kebijakan dengan masyarakat yang memahami dari sudut pandang hak-hak mereka.

Berfungsinya disain ini tidak bisa dilepaskan dari peran mereka yang memiliki sumberdaya kekuasaan ekonomi (finansial) dalam mengendalikan arah kebijakan negara agar selalu menuruti selera pasar. Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF), dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) merupakan kendaraan politik ekonominya. Ketiganya disebut sebagai institusi '*Bretonwoods*', lahir dan berbasis di Amerika Serikat sejak 1944. Kelompok ini berupaya mendorong pertumbuhan ekonomi melalui efisiensi produksi dan pengurangan peran negara dalam pemenuhan sektor publik, sehingga akan tercapai suatu 'kompetisi pasar bebas'. Kebijakan ekonomi internasional yang didominasi institusi ini disebut 'konsensus Washington', dengan mantra privatisasi (*privatization*), perdagangan bebas (*free trade*), pertumbuhan berorientasi ekspor (*export-led growth*), mobilitas modal keuangan (*financial capital mobility*), pasar-pasar buruh yang dideregulasi (*deregulated labor markets*), dan kebijakan penghematan makro-ekonomi (*macro-economic austerity*).

Dalam konteks domestik, disain ini sesungguhnya semakin meluas ditransplantasikan dari ide awal pembentukannya, tidak hanya mencakup urusan keuangan, tetapi merembet ke masalah-masalah politik dan hukum, termasuk di dalamnya berbagai persyaratan imperatif sektor perburuhan. Di sektor ini, konsep utamanya adalah 'fleksibilitas pasar buruh' (*labor market flexibility*), yang menghendaki kebijakan upah buruh murah, pengurangan sistem proteksi sosial, kendali stabilisasi dan harmoni yang menguntungkan kepentingan dan minat investasi, pengurangan campur tangan negara dalam konflik buruh-majikan, serta kemudahan dalam merekrut serta memecat buruh. Bagi proponent neo-liberal, semakin fleksibel pasar buruhnya maka semakin besar peluang investasi, dan semakin menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi (liberal).

Di Indonesia, disain ini telah dikembangkan dalam kebijakan pembaruan hukum perburuhan yang berkerangka 'fleksibilitas pasar buruh' (Wiratraman 2007a). Ada tiga gelombang pembaruan hukum perburuhan yang dimotori oleh utamanya Bank Dunia dan

IMF. Pertama, 1997-1998, ketika desakan lembaga keuangan internasional bekerja dibalik pengesahan Undang-Undang No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan. Kedua, 2000-2003, setelah gagal dengan gelombang pertama, desakan melalui paket kebijakan perburuhan kembali terjadi. Paket kebijakan tersebut adalah tiga undang-undang yang terkait dengan Undang-Undang 21 Tahun 2000 tentang Serikat Buruh, Undang-Undang 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Hubungan Industrial. Serta gelombang ketiga, 2004-2006, yang mendorong revisi atas aturan ketenagakerjaan, Undang-Undang No. 13 Tahun 2003, yang dinilai masih belum lengkap mengatur soal *outsourcing* dan beberapa aturan perburuhan dalam kerangka 'fleksibilitas pasar buruh'. Tabel berikut menggambarkan konteks kebijakan perburuhan di Indonesia sejak krisis hingga sekarang.

### Tiga Gelombang Pembaruan Hukum Perburuhan 1997-2006

(Wiratraman 2007a)

	Gelombang Pertama	Gelombang Kedua	Gelombang Ketiga
Rezim	Soeharto	Abdurahman Wahid & Megawati	Susilo Bambang Yudhoyono
Mesin Perundang-undangan	UU No. 25 Tahun 1997	UU No. 21 Th 2000; UU 13 Th 2003; UU No. 2 Th. 2004	Draft Revisi (2006) terhadap UU No. 13 Th. 2003
Dokumen dan Aturan yang Menjadi Landasan Perancangan		Bappenas White Paper: "Employment Friendly Labor Policies"	Pembaruan Iklim Investasi Indonesia: Laporan Kemajuan Instruksi Presiden No. 3/2006; Dokumen Bappenas "Usulan untuk Pembaruan Kebijakan Ketenagakerjaan"; RKP/ Rencana Kerja Pemerintah 2006, Bab XXII.
Kerangka Hukum Bank Dunia-IMF	Bank Dunia (1995) World Development Report: Workers in an Integrating World, Oxford University Press, New York; pernyataan Bank Dunia: " <i>the (Indonesian) workers are overly protected</i> " and that " <i>the government should stay out of industrial disputes</i> " (The Jakarta Post, April 4, 1996)	Bank Dunia Briefing Paper for CGI (2003)	World Bank-CGI Briefing Paper (2005); IMF Statement for CGI (2005)
Sasaran	Fleksibilitas pasar buruh dalam kerangka pengurangan inflasi dan pemulihan pertumbuhan	Fleksibilitas pasar buruh dalam kerangka merawat stabilitas makroekonomi	Penciptaan pasar buruh yang lebih fleksibel

Pembaruan yang mengurangi hak buruh	<i>Outsourcing</i> dan tenaga kontrak	Outsourcing, tenaga kontrak, pengurangan peran Negara dalam perselisihan hubungan perburuhan, pembatasan hak-hak serikat untuk mogok	Pengurangan hak pensiun, mengizinkan dan membebaskan tenaga asing, memperpanjang dan memfleksibilitas outsourcing dan tenaga kontrak serta pengurangan peran negara dalam penentuan upah.
Status	Disahkan, tetapi ditunda pelaksanaannya dan hingga akhirnya tidak diimplementasikan	Disahkan dan sudah berlaku	Sedang dalam proses perancangan ulang

Ketiga gelombang tersebut sangat jelas diwarnai oleh kepentingan neo-liberal dengan cara-cara yang sistematis. Setidaknya ada tiga faktor yang menyebabkan kepentingan neo-liberal demikian mudah keluar masuk dalam tiga proses gelombang ini. Pertama, Indonesia berada di bawah jeratan ketergantungan utang luar negeri yang demikian besar, sehingga Bank Dunia maupun IMF banyak sekali mengatur dan mengendalikan kebijakan ekonomi melalui instrumen perundang-undangan. Ini bisa terbaca jelas dari "*Legal Framework for Development*" (Kerangka Hukum untuk Pembangunan) yang menentukan bagaimana pembaruan hukum di Indonesia harus terjadi. Tanpa ada upaya sungguh-sungguh untuk melepaskan ketergantungan utang dan paksaan lembaga keuangan internasional tersebut, maka orientasi kebijakan pro neo-liberal tidak akan banyak bergeser.

Kedua, bekerjanya mesin neo-liberal tidak sekedar menggunakan instrumentasi hukum perundangan, melainkan menggunakan pula teknologi-teknologi lainnya melalui penciptaan wacana yang menghegemoni kekuasaan dan pengetahuan dalam memonopoli keperluan perubahan kebijakan perburuhan. Dalam konteks ini, proponent neo-liberal berhasil memperkerjakan kampus sebagai alat pembenaran intelektual atas keyakinan perubahan, serta berhasil pula mengkooptasi (membeli) serikat-serikat buruh untuk tunduk dan mendukung bergeraknya mesin neo-liberal. Kekuatan resistensi buruh dalam hal ini sangat penting untuk melindungi hak-haknya yang semakin terkepung oleh masifnya kekuatan neo-liberal.

Ketiga, posisi dan peran negara dalam merespon tanggung jawab perlindungan hak-hak buruh, yang seringkali terpinggirkan akibat prioritas pertumbuhan ekonomi, investasi, dan kebijakan utang dalam bingkai kepentingan neo-liberal. Meskipun di dalam pasal 28i (4) UUD 1945 serta pasal 8 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia jelas disebutkan kewajiban konstitusional dan sebagai asas dasar tanggung jawab negara dalam pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, namun tidak jarang negara, utamanya pemerintah, lalai atau bahkan dengan sengaja mengabaikan tanggung jawab hak-hak asasi manusia ini.

Dengan konteks yang demikian, kemudian bagaimana ancaman yang terjadi terhadap hak-hak buruh?

Ancaman-ancaman terhadap pengurangan hak-hak buruh sangat jelas terlihat dari berbagai pasal kontroversial dalam revisi Undang-Undang No. 13 Tahun 2003, utamanya dalam fleksibilitas pasar buruh soal tenaga kontrak (pasal 56, 59), *outsourcing* (pasal 64, 66), ketentuan PHK dan pesangon (pasal 164, 165, 168). Hal ini jelas sangat kontraproduktif menjaga hubungan industrial yang seimbang dan adil antara pengusaha dan buruh. Apalagi, pasal 88 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 yang menyatakan: "setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan", justru dihapus dan diperlemah dengan provisi 'jaring pengaman' yang selama ini dari sisi istilahnya saja kerap kali ditafsirkan secara tidak jelas atau ambigu.

Dengan pasal-pasal tersebut, negara justru memperlihatkan eksploitasi surplus tenaga kerja yang dimiliki Indonesia dan mengurangi peran serta tanggung jawabnya dalam upaya perlindungan hak buruh tersebut. Di titik inilah sebenarnya, pemerintah telah secara sistematis melakukan pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, khususnya hak-hak buruh yang diatur secara khusus dalam pasal 6, 7, dan 8 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, yang telah diratifikasi 1 Oktober 2005 lalu melalui Undang-Undang No. 11 tahun 2005.

Dimensi perlindungan hak-hak asasi manusia inilah yang nyata-nyata hilang dari draf revisi Undang-Undang No. 13 Tahun 2003. Penghilangan hak-hak buruh dalam draf revisi, secara teori hukum pembentukan perundang-undangan bisa dikategorikan sebagai '*unjust law*' (hukum yang tidak adil). Secara filosofis, roh suatu undang-undang yang dilahirkan untuk perlindungan hak-hak kaum yang lemah, telah diingkari dalam draf revisi Undang-Undang Ketenagakerjaan itu sendiri. Dalam konteks demikian, buruh dilihat sebagai sekadar sekrup yang melengkapi mesin produksi agar pasar berfungsi secara efektif untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi.

Hukum perburuhan yang mengarah pada paradigma pasar ini, menunjukkan konspirasi negara dan modal telah bekerja dalam memainkan diskursus politik neo-liberalisme. Dan bahayanya adalah tidak sekedar teks-teks represif hukumnya yang dilegalisasi, melainkan pula bekerjanya teknologi kekuasaan neo-liberal yang bermain dalam proses-proses penjinakan negara dengan cara kooptasi politik, yang melunakkan elit-elit gerakan buruh, sehingga bukan tidak mungkin pada fase berikutnya akan melemahkan militansi buruh sehingga mudah terbeli oleh kekuasaan. Singkatnya, proses produksi hukum telah mengakibatkan betapa banyak kepentingan yang saling bertumbukan sehingga kekuatan yang paling dominanlah yang mempengaruhi aras tafsir proses tersebut. Inilah tantangan bagi gerakan sosial untuk menerjemahkan teks dan konteks neo-liberalisme dalam hukum perburuhan.

### ***Setrifugalistik Pembaruan Hukum***

Hukum perburuhan, sebagai salah satu agenda pembaruan hukum, merupakan salah satu dari sekian banyak agenda pembaruan hukum lainnya dalam konteks Indonesia sejak tumbangannya rezim Orde Baru. Diskursus pembaruan hukum seolah tenggelam dalam begitu banyaknya gagasan dan meluasnya gerakan demokratisasi dan HAM.

Kekuatan sipil pro-demokrasi mengusung ide dan diskursus reformasi sebagai prasyarat politik ekonomi baru, di mana dipatok sejumlah agenda yang demikian populer, seperti beberapa agenda yang dimaksudkan di awal transisi, pertanggungjawaban Soeharto dan kroninya, pertanggungjawaban atas sejumlah kejahatan hak asasi manusia dan korupsi, pembaruan politik elektoral yang dibarengi kebebasan warga negara untuk berserikat (berpolitik) dan berekspresi, kebebasan media, penyelenggaraan pemerintahan (dan peradilan) yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, dan desakan militer untuk kembali ke barak.

Pembaruan ini, dari sudut pandang hukum, sesungguhnya diawali dengan desakan mengubah pasal-pasal konstitusi yang dilakukan secara bertahap, untuk mengakomodasi reformasi. Amademen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) dilakukan empat kali dalam kurun waktu 1999-2002. Di saat bersamaan, disahkan pula sejumlah peraturan perundang-undangan yang sejatinya sangat terkait dengan perubahan konstitusi, namun desakan kuat dari luar Senayan menunjukkan bahwa politik legislasi saat itu disesaki oleh sejumlah kepentingan yang memang terbuka lebar peluangnya. Reformasi (hukum) sendiri, menjadi kian tidak asing dalam konteks politik legislasi tersebut, sehingga reformasi pun menjadi bahasa yang nampak ‘seragam’ *dilafazkan*/diucapkan oleh beragam pemangku kepentingan, baik itu mahasiswa, politisi, birokrat, akademisi, organisasi maupun negara donor, dan masyarakat lainnya secara luas.

Persoalannya, *lafaz* (teks) sama, tidak senantiasa membawa implikasi yang diharapkan sama pula, karena tiap *lafaz* dibarengi oleh muatan kepentingan sendiri (preteks). Muatan ini ditentukan oleh si kuat yang dominan. Dialah yang lebih berpengaruh untuk menegaskan *lafaz* dan menentukan rute yang telah disusun rapi di baliknya.

Sentrifugalistik pembaruan hukum telah ditandai hal-hal berikut: *pertama*, bergesernya pemaknaan reformasi hukum telah direduksi ke dalam pendekatan kelembagaan semata, baik dalam bentuknya yang baru maupun injeksi ketatapemerintahan yang baik (*good governance*). Pendekatan (neo)-institusionalisme yang demikian tidaklah menjawab permasalahan struktural mendasar tentang sistem korup dan mata rantai mafia birokrasi dan peradilan. Proyek-proyek ketatapemerintahan misalnya, justru kian melegalkan proses sistemik korupsi secara kolektif di daerah. Di sisi lain, pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang jumlahnya membengkak justru selain sangat menguras anggaran penyelenggaraan negara juga mengacaukan struktur *state auxiliary bodies* ketatanegaraan Indonesia. Bayangkan, sejak reformasi bergulir

hingga situasi sekarang, lembaga negara yang dulunya sekitar 30-an, kini menjadi lebih dari 70 lembaga negara dibentuk dan sebagian di antaranya merupakan pesanan negara maupun lembaga donor.

*Kedua*, capaian akses keadilan dalam skema reformasi hukum lebih diarahkan (baca: dimampatkan) pada indikator prosedural, tanpa mempedulikan capaian perombakan substantif. Maka tidak begitu mengherankan bila progresivitas penanganan kasus-kasus hak asasi manusia tidak terjadi, dan justru sebaliknya pelanggaran hak asasi manusia lebih diposisikan sebagai persoalan prosedur administrasi. Sepanjang prosedur hukum ditempuh secara rapi, maka asumsi hukumnya akan dijumpai keadilan bagi siapa pun bila menaati aturan main tersebut. Celaknya, bahaya dari perspektif proseduralisme ini adalah tiadanya transformasi hukum secara substantif, karena hukum dilihat sebagai alat mekanis, yang dapat memenuhi standar prediktabilitas. Akibatnya, ‘akses keadilan’ yang diperbincangkan dalam situasi ini semata soal ‘akses keadilan prosedural’ (*‘access to procedural justice’*).

*Ketiga*, sebagai konsekuensi dari proses marginalisasi yang disebutkan di atas, maka hak asasi manusia yang menjadi titik paling serius dilanggar, dan demokrasi pun yang sebenarnya berkembang pascarezim otoritarian, namun dibonsai untuk kepentingan politik marginalisasi tersebut. Misalnya, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, dibentuknya Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) sebagai mekanisme penyelesaian perselisihan bagi buruh berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2004, jelas telah melahirkan proses pelanggaran hak-hak asasi manusia khususnya yang dialami buruh. Betapa tidak, ketika beracara, buruh dipaksa untuk memahami dan menggeluti hukum acara perdata yang demikian rumit, mendatangi pengadilan secara berulang kali bertarung menghadapi pengacara-pengacara bayaran perusahaan, serta membiayai proses persidangan yang seringkali dipungut secara tidak wajar. Kekalahan di persidangan akibat putusan hakim, atau sebaliknya, kesulitan eksekusi ketika memenangkan kasus, adalah dua sisi yang melengkapi penderitaan buruh sebagai akibat pendekatan (neo)-institutionalisme. Begitu pula dalam kasus-kasus privatisasi dan komersialisasi pertambangan, hutan, sumber daya air, dan kekayaan sumber daya alam lainnya, melengkapi penghancuran sistem hukum adat maupun lokal lainnya yang juga menegasikan hak-hak masyarakatnya.

Di tengah pergulatan hukum yang demikian, perubahan-perubahan hukum menampilkan sosok yang mulai menjauhi pusaran keadilan substansial, dan uniknya, negara pun secara bertahap justru menarik diri perannya untuk melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. Dengan analisis sentrifugalistik hukum inilah, hukum terlihat jelas telah mengabdikan dirinya untuk kepentingan si kuat melalui serangkaian tindakan yang melegalkan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia (*legalized violations of human rights*).

### ***Simulacra Hak Asasi Manusia***



Bilamana hak asasi manusia dikorbankan dalam proses legislasinya, tentu mengundang pertanyaan, bagaimana hukum dalam konteks ini bisa menjadi bagian dari proses dominan untuk menerjemahkan politik HAM dan demokrasi? Hukum, sejak desain awalnya merupakan produk dari persinggungan sejumlah kepentingan politik dominan melalui representasi politik elektoral, yang dalam praktiknya merepresentasikan pula politik hukum dalam paradigma tertentu. Banyak penelitian yang sudah dilakukan untuk melihat relasi kontekstual demikian untuk memahami sisi produk hukum (Nonet dan Selznick 1978; Mahfud 1998). Mahfud, dengan mengutip pandangan Nonet and Selznick, menyatakan bahwa karakter produk hukum senantiasa berubah sejalan dengan perkembangan konfigurasi politik: karakter responsif senantiasa muncul bersamaan dengan konfigurasi politik demokratis, karakter konservatif/ ortodoks/elitis muncul dalam karakter politik yang otoriter/birokratis (Mahfud 1998: 355).

Meskipun menjelaskan mengenai relasi konteks politik dengan karakter produk hukum, namun pengalaman pembaruan hukum Indonesia pasca Soeharto pada kenyataannya tidaklah sehitam putih penjelasan relasi seperti apa yang digambarkan. Responsivitas karakter produk hukum bisa melegitimasi penindasan secara ‘halus dan sistematis’ justru ketika konfigurasi politiknya kian demokratis, sebagaimana kita rasakan sekarang (Wiratraman 2007a; 2007b). Ironisnya, melalui hukum, predator-predator yang menanggung keuntungan dalam kebijakan hukum tersebut bekerja dalam sistem prosedural demokrasi elektoral tersebut, dan bahkan tidak segan untuk merebut posisi strategis dalam penyelenggaraan lembaga-lembaga negara.

Sejak reformasi bergulir, banyak orang tidak membayangkan, bagaimana komersialisasi dan eksploitasi atas hutan, air, tambang dan sumber daya alam lainnya bisa dengan mudah menyingkirkan hak-hak masyarakat adat/lokal maupun publik secara luas akibat kebijakan politik pembaruan perundang-undangan sumber daya alam. Begitu juga, tulisan ini yang mengetengahkan hak-hak buruh, justru memperlihatkan terpukulnya kaum buruh akibat gelombang pembaruan perundang-undangan sektor ketenagakerjaan yang mengakomodasi fleksibilitas pasar tenaga kerja (*labour market flexibility*) sejak 1997-2004, berupa penegasan *outsourcing* dan perjanjian kerja waktu tertentu sebagai bentuk *legalized modern slavery* (perbudakan moderen yang dilegalkan), kebijakan upah murah, pembentukan PHI (Pengadilan Hubungan Industrial), fasilitasi kebijakan ‘*hire and fire*’ (mudah merekrut dan memecat), serta liberalisasi jaminan sosial tenaga kerja. Juga, privatisasi pendidikan yang berujung pada semakin tingginya biaya sekolah, dan privatisasi sejumlah BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang berpotensi melakukan pemutusan hubungan kerja secara besar-besaran dan sekaligus tiada atau kian melemahnya kontrol negara atas cabang produksi untuk hajat hidup orang banyak.

Setidaknya, ada empat faktor kunci mengapa kepentingan dominasi dalam kebijakan hukum bisa mensubordinasi dan menegasikan kepentingan hak-hak asasi manusia. **Pertama**, paradigma neo-liberal telah mempertemukan kepentingan konspiratif

predatorik pengusaha/pemilik modal besar, lembaga keuangan internasional (utamanya Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional), dan negara donor dengan teknokrat neo-liberal nasional dan relasi kekuasaan predatorik, di pusat maupun di daerah. Hadiz (2008) sendiri menyatakan bahwa relasi kekuasaan predatorik tersebut merupakan warisan Orde Baru yang masih menduduki jabatan strategis pemerintahan maupun parlemen. Secara luar biasa, kekuasaan predatorik ini demikian diuntungkan dengan proses desentralisasi pemerintahan, meneguk aliran keuangan negara dan sekaligus menguras kelimpahan sumber daya alam.

**Kedua**, transmisi politik hukum yang demikian menggunakan teknologi dan rasionalitas diskursus yang menopang kebijakan-kebijakan yang absen dalam soal HAM, atau bahkan melegitimasi pelanggaran HAM. Teknologi dan rasionalitas diskursus yang demikian menggunakan klaim pengetahuan (intelektual) yang tentunya menggunakan asistensi penjaja ahli dari pendidikan tinggi atau lembaga riset tertentu, yang telah dipesan klaim-klaim membenaran intelektual tersebut dengan kontrol modal (Wiratraman 2007a: 111-112). Dalam konteks ini, teknologi diskursus yang mengiringi politik hukum telah memperlihatkan selingkuh intelektualisme dengan modal.

**Ketiga**, meskipun demokrasi telah tumbuh, manis dan berkembang dalam konteks Indonesia masa pascarezim otoritarian militer Soeharto, namun demokrasi yang sedang tumbuh tersebut tidaklah memiliki makna secara substantif. Demokrasi telah dipatok dalam batas-batas tertentu yang sesuai dengan kebutuhan pasar, yang berkeinginan menjamin representasi politik haruslah memiliki legitimasi publik melalui prosedural pemilihan umum (*electoral democracy*). Dalam konteks ini, maka tumbuh manis dan indahnya demokrasi tak ubahnya seperti bonsai, nampak indah tetapi tidak pernah besar dan kuat, inilah yang saya sebut sebagai demokrasi bonsai.

**Keempat**, sebagai konsekuensi demokrasi bonsai, terjadi proses-proses lanjutan pendisiplinan demokrasi yang telah dilakukan secara rapi melalui arah ketatapemerintahan yang telah diperangkap dalam standar-standar menuju liberalisasi pasar (*designated governance*), yang kemudian standar ketatapemerintahan tersebut menjadi sangat berpengaruh karena dikawal dengan penyediaan fasilitas modal yang diinjeksikan melalui sejumlah kelembagaan negara maupun organisasi non-pemerintah. Yang paling populer dalam konteks pendisiplinan ini adalah ide *good governance*, di mana paradigma di belakangnya adalah kepentingan promosi pasar bebas (Abrahamsen, 2000, 2004; Bello, 2005; Bendana, 2004; Robinson, 2004; Wiratraman, 2007a).

Dengan faktor-faktor yang dominan ini, sesungguhnya mempengaruhi bagaimana hak-hak asasi manusia telah dirancang dalam paradigma liberalisasi pasar, sehingga hak-hak asasi manusia berwujud diskursif. Inilah suatu formasi dari simulacra hak asasi manusia, di mana hak-hak asasi manusia tersebut disajikan dalam bentuk yang sama sekali tidak substansial dan penuh kepura-puraan. Simulacra ini memang sengaja diteoretisikan sekaligus dinarasikan dalam perangkap dominan globalisasi.

Dengan menggunakan kombinasi analisis dominasi Gramsci (1971) dan analisis teks Derrida (1973; 1976), memperlihatkan bahwa hak asasi manusia (dan demokrasi) di Indonesia dalam konteks sekarang memindahkan paradigma pertanggungjawaban negara atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi suatu paradigma yang meneguhkan proteksi terhadap kapitalisme global yang justru menjustifikasi penarikan peran (tanggung jawab hukum) penyelenggara negara atas hak asasi manusia (*restraining state roles*).

### ***Inkoherensi Hak Asasi Manusia dan Demokrasi***

Bila sistem tanggung jawab negara telah demikian tergerus oleh sistem kapitalisme global, lantas apakah politik HAM dalam sirkuit politik (hukum) ekonomi liberal telah bekerja koheren, ataukah sebaliknya inkoheren? Meskipun diakui terdapat perkembangan kerangka normatif hak asasi manusia di Indonesia, namun proses dan implementasi (penegakan hukum)-nya telah bergerak lamban. Kelambanan ini misalnya, bisa dilihat dari diskursus konstitusionalisme hak asasi manusia yang demikian dangkal, dan sangat gampang disingkirkan oleh perangkat hukum negara itu sendiri. Di sisi lain, peran pemerintah Indonesia dalam komunitas internasional juga seringkali menghadirkan ambivalensi politik, termasuk tatkala pemerintah melakukan upaya ratifikasi atas sejumlah ketentuan hukum hak asasi manusia internasional. Hak asasi manusia belumlah menjadi agenda diplomasi total bagi politik luar negeri Indonesia. Di sisi lain, pelanggaran hak asasi manusia masih terus- menerus terjadi, begitu juga dengan terjadinya bencana kemanusiaan seperti busung lapar, situasi pemiskinan, serta buruknya kualitas kesehatan dan pendidikan, merupakan bagian tidak terpisahkan dalam potret lemahnya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Dalam konteks demikian, perlulah dibedakan antara *politic of human rights* dan *politic for human rights*. *Politic of human rights* atau politik hak asasi manusia adalah cara pandang politik yang menjadikan hak asasi manusia sebagai komoditas untuk menawarkan kepentingan tertentu, yang tidak terlalu penting terkait dengan pemajuan hak-hak asasi manusia. Produksi pasal-pasal dan ayat-ayat hukum hak asasi manusia dalam kebijakan peraturan perundang-undangan serta penetapan strategi pembentukan struktur kelembagaan kerap kali dijadikan strategi dominan untuk memperjual-belikan secara terbatas dalam rangka promosi kepentingan tertentu. Karena hak asasi manusia dijadikan alat reproduksi diskursus semata, maka tak terhindarkan untuk membatasi atau memprosedurkan hak-hak asasi manusia itu sendiri sebagai konsekuensi pemenuhan kepentingan di balik diskursus tersebut.

Politik hak asasi manusia dalam liberalisasi pasar menghendaki dan memerlukan pula hak asasi manusia yang menjadi instrumentasi strategi untuk mentransmisikan kebijakan-kebijakan pasar. Sebagai contoh, hak atas kebebasan informasi dan kebebasan pers, sebagai hak-hak yang sangat penting dan dikehendaki untuk menopang keperluan

investasi dan transaksi serta membebaskan siapa pun entitas lintas batas negara (*trans-state entities*) memanfaatkan akses kebebasan informasi dan media tersebut.

Sementara itu, *politic for human rights* atau politik untuk hak asasi manusia merupakan cara pandang mempergunakan instrumentasi hukum, institusi, dan kebijakan implementatif untuk pemajuan hak asasi manusia. Politik untuk hak asasi manusia merupakan bagian tidak terpisahkan dalam mendorong tanggung jawab penyelenggara negara, khususnya pemerintah. Tanggung jawab tersebut merupakan mandat yang semestinya dijalankan oleh pemerintah berdasarkan pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup>

Dalam konteks ini, maka pelucutan peran negara dari urusan hak asasi manusia merupakan ancaman serius, apalagi memindahkan dan menyerahkannya melalui mekanisme pasar. Politik untuk hak asasi manusia bertujuan untuk mewujudkan etik moral dan peradaban kemanusiaan sebagai landasan bagi penataan kehidupan negara-bangsa yang menjamin hak-hak setiap warga negaranya. Politik untuk hak asasi manusia memandang bahwa hak-hak asasi merupakan hak yang sifatnya universal, setara, tak terpisahkan dengan hak lainnya, saling bergantung, dan tidak saling menegasikan. Sekaligus, dalam perspektif ini, hak asasi manusia merupakan pondasi dan rujukan utama untuk melihat realitas penindasan dan pemiskinan, sehingga ia senantiasa hadir di tengah absennya kebijakan politik hukum yang kerap sangat karikatif dan melegalkan penyingkiran hak-hak manusia.

‘Politik hak asasi manusia’ dan ‘politik untuk hak asasi manusia’ demikian tipis perbedaannya, meskipun dampak dari keduanya sangatlah berbeda implikasi sosial dan politiknya. Di titik inilah, politik (pem)bahasa(an) hak asasi manusia menjadi kunci analisis untuk melihat jejak rekamnya dalam relasi-relasi kekuasaan dominan.

Konstruksi dan teknokrasi ketatapemerintahan imperial dalam mode produksi *global governance*, menciptakan kooptasi bahasa hak asasi manusia ke dalam sistem rasial dan dominasi kelas. Melalui layanan publik dari model ketatapemerintahan yang baik (*good governance*) misalnya, memiliki fungsi hegemoni atas bahasa hak-hak, di mana komunitas sosial dan politik dibuat seolah-olah tiada. Penderitaan yang meluas, bencana kelaparan, dan minusnya kualitas pendidikan tidak begitu sering disinggung oleh suara otentik dari pejabat atau pengambil kebijakan, dan bahkan tidak dianggap secara konstitutif sebagai penderitaan manusia itu sendiri. Hak asasi manusia ‘modern’ dalam narasi *global governance* telah berhasil menimbun diskursus dalam suatu representasi absah dan demokratis, sekaligus menampilkan rezim hukum administrasi yang diam tak bergeming atas realitas penderitaan manusia.

Dalam konteks Indonesia, perkembangan hak asasi manusia yang diakomodasi maupun diinkorporasi melalui peraturan perundang-undangan telah dipararel dengan perkembangan lain hak asasi manusia dan desain pembaruan hukum (termasuk institusi hukum, bisa berupa lembaga negara di bawah eksekutif maupun cabang kekuasaan yudisial) dalam rangka liberalisasi pasar.

Sebagai contoh, Indonesia telah mengakui adanya hak-hak atas pekerjaan yang layak dalam UUD 1945, yang kemudian diikuti oleh hak-hak buruh, seperti kelayakan kerja, keselamatan kerja, standar pengupahan layak bagi buruh dan keluarganya, kebebasan berserikat, dan jaminan sosial tenaga kerja, yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Perjanjian Internasional mengenai Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Namun, di sisi lain, hak atas pekerjaan yang layak tersebut disubordinasi dan disubversi melalui fleksibilitas pasar buruh, melalui kebijakan upah murah, kemudahan pemutusan hubungan kerja, pengaturan *outsourcing* (kerja pemborongan) dan perjanjian kerja waktu tertentu yang diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sedangkan peran negara untuk menjamin hak atas pekerjaan yang layak justru dilucuti dan ditarik mundur, melalui instrumentasi subordinasi kewenangan pengawasan ketenagakerjaan di bawah struktur pemerintahan daerah dan mekanisme liberal melalui Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI). Bisa dipastikan bahwa hak-hak asasi buruh telah dimarginalisasikan dengan sistem yang menghaluskan perbudakan modern, melalui skenario pembaruan hukum Indonesia (Wiratraman 2007c).

Dalam kasus serupa, terjadi di sektor sumber daya alam. Banyak kasus yang menghadirkan situasi kontradiktif antara hak-hak asasi manusia yang dijanjikan dengan realitas perampasaan hak-hak itu sendiri melalui perangkat hukum. Contoh sederhana, bagaimana masyarakat adat dan miskin perkotaan berhadapan dengan proteksi kapital atas upaya privatisasi dan komersialisasi sumber daya air berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004. Begitu juga tekanan asing dalam memfasilitasi kepentingan eksploitasi modal besar atas akses sumber daya alam dalam kasus pengesahan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Inilah kenyataan inkoherensi perbincangan hak asasi manusia dalam konteks sekarang, di mana antara promosi dan represi atas hak-hak bisa berjalan beriringan, dan senantiasa melengkapi oposisi binari tatkala negara menyatakan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

### ***Refleksi atas Fluktuasi Penegakan HAM***

Hak asasi manusia (HAM) dan demokrasi kini menjadi agenda dan proyek neo-liberal pula, di mana tarik-menarik kepentingan dalam relasi kekuasaan dominan demikian mempengaruhi tingkat fluktuasi konseptual, kerangka normatif dan penegakan hukumnya. Isu-isu *good governance*, akses keadilan, pengurangan kemiskinan dan pemberantasan korupsi, memanglah bisa menyilaukan publik dalam perkembangan tata dunia sekarang (*global governance*).

Tidak terkecuali dalam konteks Indonesia, fluktuasi penegakan hak asasi manusia dan desain demokrasi liberal sangat erat kaitannya dengan bagaimana negara-negara maupun lembaga internasional yang dominan secara ekonomi dan politik mempengaruhi konsepsi dan penjelasan metodologi serta praktik di negara-negara yang didominasinya. Politik dominasi yang demikian memberikan penjelasan yang cukup lugas atas tafsir kebijakan serta kecenderungan politik hukum, termasuk daya topangnya terhadap perkembangan formal-prosedural HAM dan demokrasi. Sementara itu, pembaruan hukum pascarezim otoritarian menjadi pintu masuk yang memuluskan jalan masuknya kekuasaan dominan tersebut dari politik (pem)bahasa(an) yang diskursif hingga pelucutan peran dan tanggung jawab negara dalam upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

Dalam situasi inilah, kita senantiasa memerlukan pemaknaan ulang atas hak asasi manusia, rekonseptualisasi terhadapnya, sebagaimana dikemukakan oleh Woodman (2007) sebagai jawaban atas pertanyaan klaim dan formulasi hak asasi manusia yang seringkali tidak bisa menjelaskan keterkaitan prinsip-prinsip moralnya. Di sinilah tantangan di tengah kompleksitas masalah hak-hak asasi manusia, hukum tak kunjung dipertemukan dengan etika atau moral keberpihakan pada yang lemah sebagai pondasi sistemnya, namun dijebloskan ke narasi dominan kapitalisme global. Tidak mengherankan, berlangsungnya sistem perbudakan modern dan eksploitasi sumber daya telah melahirkan bentuk baru kekerasan dan kejahatan hak asasi manusia secara sistematis, melalui amunisi perundang-undangan yang opresif. Ironisnya, banyak di antara pengambil kebijakan, akademisi, dan pula aktivisme hak asasi manusia tidak begitu menyadari sisi lain 'keindahan' bonsai demokrasi dalam terangnya (baca: silaunya) posisi pembaruan hukum Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abrahamsen, Rita. 2000. *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York : Zed Books.
- Abrahamsen, Rita. 2004. "The Power of Partnership in Global Governance". *Third World Quarterly*, Vol 25, No. 8, 1453-1467, 2004.
- Bello, Walden. 2005. "The Tragedy of Contemporary Democracy in The South", *Focus on Trade*, Number 112, September, Part 2, Bangkok-Thailand.

- Bendana, Alejandro. 2004. "Good Governance" and the MDGs: Contradictory or Complementary", *Paper presented at Institute for Global Network, Information and Studies (IGNIS) Conference*, Oslo, 20 September.
- Robinson, Richard. 2004. "Neo-Liberalism and The Future World: Markets and The End of Politics", *Inaugural address as Professor of Political Economy*, delivered on 5 February at ISS/Institute Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Derrida, Jacques. 1973. "Difference", *Speech and Phenomena and Other Essays on Husserl's Theory of Signs*, trans. David B. Allison. Evanston: Northwestern University Press, pp. 129-160.
- Derrida, Jacques. 1976. *Of Grammatology*, trans. Gayatri Chakravorty Spivak. Baltimore, MA and London: Johns Hopkins University Press.
- Filho, Alfredo Saad and Deborah Johnston (ed). 2005. *Neo-Liberalism: A Critical Reader*. London : Pluto Press.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*, ed. and trans. Quintin Hoare and Geoffrey Nowell-Smith. London: Lawrence and Wishart.
- Hadiz, Vedi R. 2008. "Indonesia, A Decade After Reformasi: Continuity or Change?" Singapore: ISEAS. Diakses melalui: [www.iseas.edu.sg/roff08/s4\\_vedi.pdf](http://www.iseas.edu.sg/roff08/s4_vedi.pdf).
- Mahfud, Moh. MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Merry, Sally Engle. 2006a. "Human Rights and Transnational Culture: Regulating Gender Violence through Global Law", *44 Osgoode Hall Law Journal.*, 53, 2006.
- Merry, Sally Engle. 2006b. *Human Rights and Gender Violence, Translating International Law into Local Justice*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Nonet, Philippe and Philip Selznick. 1978. *Toward Responsive Law, Law and Society in Transition*. New Brunswick/New Jersey: Transactions (1<sup>st</sup> Edition by Harper Torch Books).
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana. 2007a. *Good Governance and Legal Reform in Indonesia: Human Rights in Asia Series*. Bangkok: Office of Human Rights and Social Development Mahidol University.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana. 2007b. "Neo-Liberalisme, Good Governance dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal Hukum Jentera*, XV, Januari-Maret.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana. 2007c. "Desain Hukum Perburuhan: Antara Kepentingan Perlindungan HAM versus Dominasi Kebijakan Liberalisasi Pasar", *Jurnal Perburuhan Vol. 8*, Sept-Maret (ISSN 1907-7289).
- Woodman, Gordon R (2007) "Human Rights: The Route to Judgement, or a Diversion", paper for *Folk Law and Legal Pluralism Course*, Universitas Indonesia, Jakarta.