

Perencanaan Pembangunan Berwawasan HAM Menuju Pembangunan Berpusat Pada Rakyat

Dardiri Hasyim
Universitas Batik Solo

Abstrak

Perencanaan pembangunan yang berwawasan HAM merupakan perencanaan pembangunan yang menjadikan nilai-nilai HAM sebagai rambu-rambu dalam perencanaan pembangunan. HAM harus dipatuhi oleh negara atau pemerintah dalam menjalankan misinya sehingga tidak menjadikan pembangunan sebagai tujuan dengan mengorbankan manusia demi pembangunan, melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan penegakkan hak atas pembangunan.

Dari sisi pembangunan hukum, hukum yang relevan untuk dikembangkan sejalan dengan nilai-nilai HAM adalah model humanis partisipatoris. Manifestasi dari model pembangunan hukum ini adalah memberi perhatian pada aspek dan dimensi manusiawi sebagai tujuan utama pembangunan yang memberi akses kepada warga negara untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan di berbagai bidang kehidupan. Hukum memberi alokasi wewenang yang lebih besar kepada warga negara untuk menentukan realisasi dirinya sebagai subjek, bukan objek yang dibentuk dan dikontrol oleh subjek lain.

Kata-kata kunci: Pembangunan, Hak asasi manusia, hukum, pendidikan.

A. Pendahuluan

Sejarah panjang perjuangan kemanusiaan di berbagai kawasan menunjukkan bahwa untuk membangun peradaban baru dengan dasar kemanusiaan tidaklah mudah. Pelanggaran terhadap hak asasi masih terus terjadi di berbagai belahan dunia karena adanya pihak-pihak yang bekerja sama dengan para pelaku, baik langsung maupun tidak langsung. Struktur yang ada, baik lokal, nasional maupun internasional belum benar-benar menjadikan prinsip hak asasi sebagai dasar yang ditaati secara konsisten.

Berbagai instrumen hak asasi manusia (HAM) telah disepakati sebagai panduan bersama penegakkan HAM.¹ Perkembangan wacana konsep HAM melalui

¹ Di tingkat internasional, instrumen HAM adalah Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM), Kovenan tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dan Kovenan tentang Hak Sipil dan Politik, Konvensi Internasional HAM, dan Protokol Opsional. Konvensi internasional HAM yang telah dikeluarkan PBB adalah tentang Genosida (1948), Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi (1965), Penghapusan Apartheid (1973), Penghapusan Diskriminasi terhadap Wanita (1979), Konvensi Anti Penyiksaan, Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (1984), Hak-hak Anak (1989), Hak Pekerja Pendetang (Migran) dan Anggota Keluarganya (1990), Hak Politik Wanita (1952), Hak-hak Kaum Wanita, Status Pengungsi,

instrumen-instrumen tersebut kadangkala memunculkan isu-isu sulit, seperti kedaulatan nasional, universalisme dan partikularisme, gender, hak anak sampai pada isu tentang mana yang lebih penting antara hak-hak sipil dan politik dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Pencarian konsep hak asasi manusia mengalami perdebatan yang panjang disebabkan oleh adanya polarisasi pemikiran di antara para penganjur hak asasi manusia, yaitu antara yang berpaham liberalis dan sosialis. Paham liberalis (konsep Barat) lebih menekankan pada hak-hak individu, yaitu hak-hak sipil dan politik (kepemilikan dan kemerdekaan), sedangkan paham sosialis lebih mengedepankan hak-hak masyarakat atau kewajiban individu terhadap masyarakat, seperti dianjurkan oleh Karl Marx dengan mendahulukan kemajuan ekonomi daripada hak-hak sipil dan politik.

Di negara-negara dunia ketiga, menurut Gros² terdapat tiga kelompok pendukung konsep hak asasi manusia, yaitu kelompok pertama yang dipengaruhi oleh konsep sosialis dan marxisme; kelompok kedua yang dipengaruhi oleh konsep Barat; dan ketiga adalah negara-negara yang karena filsafat hidup, ideologi dan latar belakang sejarahnya merumuskan konsep tersendiri tentang hak asasi manusia.

Bangsa Indonesia memiliki pandangan dan sikap mengenai hak asasi manusia yang bersumber dari nilai agama, nilai moral universal, dan nilai luhur budaya bangsa, serta berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Bangsa Indonesia mengakui bahwa setiap individu merupakan bagian dari masyarakat dan sebaliknya, masyarakat terdiri dari individu-individu yang masing-masing memiliki hak dasar. Setiap individu, disamping mempunyai hak asasi juga kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi individu lain atau komunitas masyarakat lain. Dalam

Persetujuan Perkawinan, Usia Minimum Menikah dan Registrasi Pernikahan, Kejahatan Terorganisasi Transnasional, dan Konvensi Tentang Perbudakan (1956). Di luar PBB terdapat Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia (1950), Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia (1969), Piagam Afrika tentang Hak Asasi Manusia (1984), Deklarasi Kairo tentang Hak-hak Asasi Islam, dan di Asia terdapat Piagam Hak-hak Asasi Manusia Untuk Asia (1999).

²H. Gros Espiel dalam Masyhur Effendi, *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), h. 23.

istilah Baramuli (1994), dilihat dari sejarahnya, HAM di Indonesia merupakan pembauran antara hak kolektif dan hak orang per orang.³

Secara normatif, substansi hak asasi manusia telah dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan Indonesia, baik implisit maupun eksplisit. Peraturan perundang-undangan yang secara tegas (eksplisit) mengatur hak asasi manusia adalah Undang-undang Dasar 1945 Pasal 27 – 34, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Peradilan HAM. UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM merumuskan hak asasi manusia sebagai berikut.

Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa 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.⁴

Menurut Adnan Buyung Nasution (2003),⁵ bahwa dari segi hukum, dalam sepuluh tahun terakhir ini ada sejumlah kemajuan penting mengenai upaya bangsa ini untuk melindungi HAM. Sejumlah produk politik yang penting tentang HAM, seperti dikeluarkannya TAP MPR No. XVII/1998, amandemen UUD 1945 yang secara eksplisit sudah memasukkan pasal-pasal cukup mendasar mengenai hak-hak asasi manusia, UU No, 39/1999 tentang Hak-Hak Asasi Manusia, dan UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Setelah amandemen, dengan sendirinya UUD 1945 sebenarnya sudah dapat dijadikan dasar konstitusional untuk memperkokoh upaya-upaya peningkatan perlindungan HAM. Adanya undang-undang tentang HAM dan peradilan HAM merupakan perangkat organik untuk menegakkan hukum dalam kerangka perlindungan HAM atau sebaliknya, penegakan supremasi hukum dalam rangka perlindungan HAM.

³ A.A. Baramuli, "Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Sosial Ekonomi dan Kemanusiaan," *Makalah*, disampaikan dalam Lokakarya Nasional II tentang Hak Asasi Manusia di Jakarta, 24-26 Oktober 1994, h. 3.

⁴ Pasal 1 Ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

⁵ Adnan Buyung Nasution, "Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum," *Makalah*, Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 - 18 juli 2003, h. 7.

Kenyataannya, hingga kini peristiwa pelanggaran terhadap HAM masih terus terjadi, bahkan mengalami peningkatan dalam polanya. Penggusuran pedagang kaki lima di hampir semua daerah di Indonesia dengan menggunakan kekerasan, kekerasan terhadap kepercayaan/keyakinan kelompok keagamaan, teror dan kekerasan di Poso, adalah sebagian dari persoalan yang menuntut analisis mendalam tentang penegakkan HAM.

Soegianto (2001)⁶ melihat kondisi hak asasi manusia di Indonesia dari tiga hal, yaitu pengaduan yang masuk ke Komnas HAM, catatan kondisi yang menonjol sepanjang tahun, dan beberapa kemajuan legislasi dalam bidang hak asasi manusia. Pengaduan ke Komnas HAM berjumlah 1085 kasus terdiri dari kasus baru dan lama yang diadakan kembali. Kasus tertinggi adalah hak atas keadilan (459 kasus atau 42,30%). Juliantara (1999)⁷ mencatat beberapa masalah yang dihadapi dalam penegakan HAM, yaitu: tuduhan bahwa hak asasi akan mengarah pada kebebasan tanpa batas, suatu kondisi dimana norma-norma diabaikan sehingga muncul anarki sosial; hak asasi adalah produk Barat yang tidak sesuai dengan nilai-nilai ketimuran, di dalamnya terdapat masalah individualisme dan liberalisme; dan hak asasi akan menghambat proses pembangunan sehingga akan menghalangi pencapaian kemakmuran rakyat.

B. Persoalan HAM dan Pembangunan di Indonesia

Di antara berbagai persoalan terkait dengan HAM, persoalan pembangunan menjadi masalah yang krusial. Di samping itu, di dalam teori pembangunan sendiri banyak isu yang kontroversial. Clements (1997)⁸ mencatat, bahwa secara umum hal tersebut mencerminkan ketidakpastian politik dan ekonomi mengenai kegunaan dan atau penerimaan politis terhadap teori-teori pembangunan dalam memecahkan

⁶ H.R. Djoko Soegianto, "Kondisi Hak Asasi Manusia Di Indonesia Saat ini", dalam *Diseminasi Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM Bidang Pendidikan*, Biro Hukum dan Organisasi Sekretariat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional, 2002, h. 47-54.

⁷ Dadang Juliantara, *Jalan Kemanusiaan Panduan Untuk Memperkuat Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 1999), h. 149.

⁸ Kevin P. Clements, *Teori Pembangunan dari Kiri ke Kanan*, terjemah Endi Haryono (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), h. 4.

masalah-masalah mendasar, seperti penambahan angka pengangguran produktif, kemiskinan urban dan pedesaan, penurunan ketimpangan ekonomi dan sosial.

Dalam perkembangan mutakhir, pengaitan HAM dengan pembangunan menjadi isu yang semakin berkembang sejak akhir dekade 1980-an dan awal 1990-an. Persoalan-persoalan pembangunan yang berkaitan dengan penegakkan HAM dirasakan menjadi semakin serius dan mendesak, tidak saja di negara-negara berkembang, melainkan juga di negara-negara industri maju.

Tantangan yang dihadapi dan sangat mengganggu adalah cara pandang sebagian kalangan yang menganggap bahwa HAM merupakan konsep yang menghalangi proses pembangunan. Pihak-pihak yang mengedepankan HAM dianggap mengabaikan kepentingan umum dan kepentingan nasional yang lebih besar. Dalam pembangunan, pengingkaran hak-hak individu dimungkinkan menurut cara pandang ini. Pembangunan harus dikawal dengan stabilitas politik yang secara konkret bermakna pembatasan hak-hak individu. Cara pandang yang mempertentangkan tersebut berakibat pada terjadinya berbagai pelanggaran HAM yang disebabkan oleh praktek-praktek represif, pembatasan partisipasi rakyat, dan eksploitasi, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Pembangunan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Upaya pengakuan internasional atas status pembangunan sebagai HAM yang bersifat kolektif telah dilakukan oleh negara-negara berkembang sejak tahun 1970-an. Upaya tersebut menuai hasilnya pada saat Sidang PBB pada tahun 1986 mengeluarkan Deklarasi HAM atas Pembangunan. Herry Priyono (1992)⁹ mencatat bahwa Deklarasi tersebut antara lain berisi pengakuan HAM sebagai alat sekaligus tujuan pembangunan, tuntutan atas perluasan partisipasi rakyat sebagai manifestasi HAM atas pembangunan, dan kewajiban badan-badan pembangunan nasional serta internasional untuk menempatkan HAM sebagai fokus utama dalam pembangunan.

Keterkaitan HAM dengan pembangunan menjadi semakin berkembang sejalan dengan meningkatnya gerakan demokratisasi pada era tahun 1990-an. Pemerintahan

⁹ Herry Priyono, "Hak Asasi Manusia dan Pembangunan," *Kompas*, Edisi Kamis, 10 Desember 1992, h. 4.

di berbagai belahan dunia menjadikan HAM sebagai salah satu prioritas penanganan permasalahan pembangunan domestik dalam upaya mengadaptasi gejala pluralisme di tingkat global. Keterkaitan HAM dengan pembangunan merupakan kebutuhan domestik dan sekaligus desakan kebutuhan objektif internasional. Pembangunan semestinya bisa selaras dengan penegakan HAM, baik di tingkat perencanaan maupun pelaksanaan, karena pembangunan itu sendiri merupakan bagian dari manifestasi HAM.

Dalam hal perencanaan pembangunan, bangsa Indonesia telah memiliki pengalaman panjang dan beberapa kali perubahan. Rencana pembangunan yang tertua dalam sejarah perencanaan pembangunan Indonesia adalah rumusan perencanaan pembangunan “Dasar Pokok Daripada Plan Mengatur Ekonomi” pada tanggal 12 April 1947 yang dipimpin oleh Mohammad Hatta. Beberapa bulan berikutnya pada Juli 1947, I.J. Kasimo menyusun rencana pembangunan yang disebut dengan “Plan Produksi Tiga Tahun RI”. Selanjutnya pada tahun 1961-1969 mulai disusun Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Rencana pembangunan tersebut kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan Orde Baru yang dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu rencana rencana pembangunan jangka panjang 25 tahun, jangka menengah lima tahun dan jangka pendek 1 tahun.

Berbagai pengalaman perencanaan pembangunan di Indonesia di masa lampau, serta perkembangan di tingkat domestik dan global dewasa ini meniscayakan suatu perubahan dalam perencanaan pembangunan. Perkembangan di tingkat domestik (nasional) terkait dengan dicanangkannya otonomi daerah yang memberi peluang yang lebih besar kepada daerah-daerah dalam menentukan arah pembangunan di daerahnya, sementara perkembangan di tingkat global adalah berbagai perubahan pada aspek-aspek kehidupan yang bersifat mondial, spektakuler, dan seringkali tidak memberi kesempatan untuk mempersiapkan diri untuk meresponnya.

Perubahan yang sangat cepat dan didukung oleh meningkatnya globalisasi mengakibatkan beberapa perubahan, yaitu: *pertama*, perekonomian akan semakin terbuka; *kedua*, pergeseran pengendalian dan penguasaan modal dari pemerintah kepada swasta semakin meningkat; dan *ketiga*, peranan pemerintah daerah semakin

besar dengan semakin kuatnya desentralisasi. Perubahan-perubahan tersebut menurut Tirta Hidayat (1996)¹⁰ mempengaruhi peran dan fungsi perencanaan pembangunan. Indonesia ke depan memerlukan perencanaan pembangunan yang semakin bersifat kualitatif; perencanaan akan semakin mengarah ke perencanaan parsial untuk bidang dan sektor tertentu yang menjadi prioritas; dan partisipasi, serta suara rakyat akan semakin menentukan dalam perencanaan seiring dengan peningkatan otonomi daerah dan perkembangan demokrasi. Makalah ini secara khusus akan membahas perencanaan pembangunan yang berwawasan HAM.

C. Konsep Ideal Perencanaan Pembangunan yang Berwawasan HAM

Pembangunan pada hakekatnya adalah sebuah proses perubahan menuju perbaikan kualitas kehidupan masyarakat secara kultural dan struktural. Pembangunan bukan semata-mata melaksanakan proyek-proyek, melainkan dinamik dan gerak majunya suatu sistem sosial keseluruhan.¹¹ Hal ini berarti bahwa usaha pembangunan tidaklah dipandang dari segi peningkatan kesejahteraan material semata, melainkan pembangunan manusia seutuhnya sebagai tujuan utama pembangunan.

Pembangunan dalam konteks pengertian tersebut bukan merupakan kata benda netral yang menjelaskan proses dan usaha untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, politik, budaya, infrastruktur masyarakat, dan sebagainya, melainkan sebuah wacana, suatu pendirian, bahkan merupakan suatu ideologi dan teori tentang perubahan sosial. Menurut Fakhri (2001),¹² kata pembangunan dalam konteks tersebut merupakan suatu “aliran” dan keyakinan ideologis, teoretis serta praktik mengenai perubahan sosial.

Hak atas pembangunan merupakan hak asasi manusia. Selain Deklarasi HAM atas Pembangunan pada Sidang PBB pada tahun 1986, Konferensi Dunia Hak Asasi

¹⁰ Tirta Hidayat, “Model Perencanaan Pembangunan Nasional Masa Depan,” dalam *Prisma* Nomor Khusus 25 Tahun 1971-1996.

¹¹ Soedjatmoko, *Etika Pembebasan* (Jakarta: Yayasan Obor, 1996), h. 208.

¹² Mansour Fakhri, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi* (Yogyakarta: INSIST, 2001), h. 10.

Manusia di Wina tahun 1993 secara tegas menyebutkan hak pembangunan sebagai hak yang universal dan tidak dapat dicabut.¹³ Hal ini berarti bahwa setiap tindakan dan kondisi yang tidak memungkinkan manusia untuk mendapatkan hak-haknya atas pembangunan merupakan suatu bentuk pelanggaran hak asasi. Dueck, dkk. (2001)¹⁴ mencatat bahwa konferensi tersebut mengembangkan satu perspektif yang lebih luas atas hak asasi manusia yang akibatnya juga pada pelanggaran hak asasi manusia. Pengakuan kuat atas hak asasi manusia yang terdiri dari hak-hak sipil, budaya, ekonomi, politik dan sosial yang tidak bisa dipilah-pilah, saling berkaitan dan saling bergantung juga ditujukan pada tanggung jawab dari berbagai pelaku swasta, bukan hanya negara.

Pasal 1 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa hak kebebasan dan persamaan dalam derajat yang diperoleh manusia sejak lahir dan tidak dapat dicabut darinya; dan karena manusia merupakan makhluk rasional dan bermoral, berbeda dengan makhluk lainnya di bumi, dan karenanya berhak untuk mendapatkan hak dan kebebasan tertentu yang tidak dinikmati makhluk lain.¹⁵

Menurut James W. Nickel (1996),¹⁶ ciri menonjol pemahaman hak asasi yang muncul pada abad ke-20 tersebut adalah: *pertama*, hak asasi manusia adalah hak yang menunjukkan norma-norma yang pasti dan memiliki prioritas tinggi yang penegakannya bersifat wajib; *kedua*, bersifat universal; *ketiga*, ada dengan sendirinya dan tidak bergantung pada pengakuan dan penerapannya di dalam sistem adat atau sistem hukum di negara tertentu; *keempat*, merupakan norma-norma penting yang cukup kuat kedudukannya sebagai pertimbangan normatif untuk diberlakukan di dalam benturan dengan norma-norma nasional yang bertentangan dan untuk

¹³ Sekretariat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional (2002), *op. cit.*, h. 9.

¹⁴ Dalam M.M. Billah, "Tipologi dan Praktek Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Makalah*, disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, h. 7.

¹⁵ *Lembar 02 Fakta HAM, Kampanye Dunia untuk Hak Asasi Manusia* (Jakarta, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan The British Council, 2000), h. 15.

¹⁶ James W. Nickel, *Hak Asasi Manusia Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996), h. 4-5.

membenarkan aksi internasional demi hak asasi manusia; *kelima*, mengimplikasikan kewajiban bagi individu maupun pemerintah untuk tidak melanggar hak seseorang; dan *keenam*, menetapkan standar minimal praktek kemasyarakatan dan kenegaraan yang layak.

HAM kini tidak lagi dipandang sekadar sebagai perwujudan paham individualisme dan liberalisme. Hak asasi manusia lebih dipahami secara humanistik sebagai hak-hak yang inheren dengan harkat martabat kemanusiaan, apapun latar belakang ras, etnik, agama, warna kulit, jenis kelamin dan pekerjaan. Dengan pemahaman seperti ini, konsep HAM disifatkan sebagai tolok ukur bersama tentang prestasi kemanusiaan yang perlu dicapai oleh seluruh masyarakat dan negara di dunia, sebagaimana terkandung di dalam Mukadimah Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia.

Deklarasi tentang hak asasi manusia ini sebagai suatu standar pelaksanaan umum bagi semua bangsa dan semua negara, dengan tujuan bahwa setiap orang dan badan dalam masyarakat dengan senantiasa mengingat pernyataan ini, akan berusaha dengan jalan mengajar dan mendidik untuk mempertinggi penghargaan terhadap hak-hak dan kebebasan ini dan dengan jalan tindakan-tindakan progresif yang bersifat nasional maupun internasional, menjamin pengakuan dan pelaksanaannya yang umum dan efektif, baik oleh bangsa-bangsa dari Negara Anggota sendiri maupun oleh bangsa-bangsa dari daerah-daerah yang berada di kekuasaan hukum mereka.¹⁷

HAM merupakan isu strategis abad ini, disamping isu-isu lain seperti penegakan kedaulatan hukum dan demokratisasi, lingkungan hidup, gender, dan ikhtiar antarbudaya. Seperti dicatat oleh David Korten (1993),¹⁸ HAM merupakan salah satu isu yang menembus agama, varian ideologis, kewilayahan, Timur-Barat, Utara-Selatan. Penegakan HAM merupakan salah satu *ius cogen* atau standar normatif manusia beradab dewasa ini.

Dalam konteks pembangunan, HAM menjadi rambu-rambu yang harus dipatuhi oleh negara atau pemerintah dalam menjalankan misinya agar tidak

¹⁷ Ian Brownlie (peny.), *Dokumen-dokumen Pokok Mengenai Hak Asasi Manusia*, terjemah Beriansyah (Jakarta: UI Press, 1993), h. 28.

¹⁸ David C. Korten, *Menuju Abad ke-21: Tindakan Sukarela dan Agenda Global* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Pustaka Harapan, 1993), h. 61.

menjadikan pembangunan sebagai tujuan dengan mengorbankan manusia demi pembangunan. Sistem-sistem hukum harus mampu mendorong dan mengembangkan pembangunan secara seimbang sambil melindungi dan memajukan keadilan sosial. Melalui konsep HAM akan dapat diketahui segi-segi kebutuhan dasar manusia yang belum terpenuhi, sehingga argumen dan arah pembangunan dapat dikembangkan. Tanpa rambu-rambu kemanusiaan, pembangunan akan terasa sebagai tindakan yang memuliakan benda dan merendahkan martabat manusia. Sebagai rambu-rambu, HAM menjadi acuan, tidak saja dalam pelaksanaan pembangunan, melainkan sejak perencanaan pembangunan.

Perencanaan menurut Kunarjo (1996)¹⁹ merupakan suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Unsur-unsur perencanaan menurut pengertian tersebut adalah: (1) berhubungan dengan masa depan; (2) menyusun seperangkat kegiatan secara sistematis; dan (3) dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Perencanaan disusun karena situasi tertentu dan untuk memecahkan suatu masalah dalam jangka waktu tertentu pula.

Terkait dengan perencanaan pembangunan, menurut Bintoro (1980),²⁰ unsur-unsur pokok yang harus tercakup dalam perencanaan adalah: (1) adanya kebijaksanaan atau strategi dasar rencana pembangunan atau sering disebut dengan tujuan, arah, prioritas dan sasaran pembangunan; (2) adanya kerangka rencana atau kerangka makro rencana; (3) perkiraan sumber-sumber pembangunan, khususnya yang digunakan untuk pembiayaan pembangunan; dan (4) kerangka kebijakan yang konsisten. Berbagai kebijakan perlu dirumuskan dan kemudian dilaksanakan. Dalam konteks Indonesia, perencanaan pembangunan menjadi penting mengingat sumber-sumber ekonomi yang semakin terbatas dan akan menjadi habis, jumlah penduduk yang sangat besar dan beragam, tingkat pendidikan dan kemampuan manajerial yang masih rendah.

¹⁹ Kunarjo, "Sejarah Perencanaan Pembangunan," dalam *Prisma* Nomor Khusus 25 Tahun 1971-1996.

²⁰ Lihat Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan* (Jakarta: PT Gunung Agung, 1980).

Dalam perencanaan pembangunan, menurut Arthur Lewis (1986),²¹ harus ada rencana jangka pendek, rencana jangka menengah, dan rencana perspektif jangka panjang. Rencana jangka pendek adalah rencana tahunan, jangka menengah antara tiga hingga tujuh tahun, dengan lima tahun sebagai pilihan yang paling terkenal, dan jangka panjang sepuluh sampai dua puluh tahun. Rencana tahunan bukan pengganti rencana lainnya, melainkan sebagai pengontrol, artinya bahwa tahun demi tahun menyesuaikan sumber-sumber daya dengan hasil yang diperoleh. Rencana tahunan dipengaruhi oleh rencana jangka menengah dan jangka panjang yang menentukan arahnya secara operasional.

Menurut Sondang P. Siagian (1985),²² paling sedikit ada tiga sifat perencanaan yang perlu mendapat perhatian dalam pembangunan nasional, yaitu: *pertama*, perencanaan yang bersifat alokatif. Dalam rencana pembangunan terlihat jelas distribusi dana dan daya sehingga seluruh segi pembangunan nasional mendapat porsi yang wajar sesuai dengan skala prioritas. *Kedua*, perencanaan yang bersifat inovatif, yakni menghasilkan perubahan struktural dalam suatu sistem hubungan kemasyarakatan yang memungkinkan masyarakat menemukan bentuk masa depan yang diinginkan; dan *ketiga*, pendekatan yang bersifat multifungsional dan interdisipliner. Pendekatan ini penting untuk memecahkan masalah persaingan yang timbul antarsektor dan program untuk mendapatkan porsi yang lebih besar.

Zudan Arif (2007)²³ mencatat beberapa pendekatan dalam perencanaan pembangunan, yaitu pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah dan bawah-atas. Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan presiden/gubernur/bupati secara langsung adalah bagian dari proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih mereka berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran agenda

²¹ W. Arthur Lewis, *Perencanaan Pembangunan Dasar-dasar Kebijakan Ekonomi* (Jakarta: Aksara Baru, 1986), h. 185.

²² Sondang P. Siagian, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Gunung Agung, 1985), h. 92-92.

²³ Zudan Arif Fakrulloh, "Hukum Sumber Daya Alam dan Perencanaan Pembangunan," *Bahan Perkuliahan*, Program Doktorat Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus (UNTAG) Surabaya, tidak diterbitkan.

pembangunan yang ditawarkan pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka pikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif berarti melibatkan semua *stakeholders* pembangunan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki, sedangkan pendekatan bawah-atas dan atas bawah dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan; rencana pembangunan diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan di tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional.

Secara ringkas, Friedmann (1981)²⁴ mencatat dua pendekatan dalam perencanaan pembangunan, yaitu pendekatan “cetak biru” dan pendekatan belajar sosial. Pendekatan cetak biru berarti membuat suatu rancangan masa depan yang dilaksanakan oleh suatu otoritas terpusat menurut suatu program yang khusus. Penyimpangan-penyimpangan formal dari rancangan tersebut diperbolehkan, tetapi harus ditemukan dalam rencana itu sendiri yang dalam bagian lain disesuaikan untuk mempertahankan struktur pokoknya sebagai suatu keseluruhan yang terpadu.

Perencanaan cetak biru cenderung memisahkan dari pelaksanaan kegiatan dan paling tidak rencana-rencana jangka pendek. Bentuk perencanaan disesuaikan dengan persyaratan dan kecenderungan kesatuan-kesatuan birokratis seperti negara. Sementara pada pendekatan belajar sosial, perencanaan bukan sekedar sebagai pembuatan rencana, melainkan lebih sebagai proses “belajar bersama”, tidak menekankan pada dokumen, tetapi pada dialog dan hasilnya lebih tergantung pada hubungan timbal balik pribadi-pribadi menurut latar belakang khususnya, bukan pada lembaga-lembaga.

Friedmann (1981)²⁵ juga mencatat bahwa dewasa ini gagasan-gagasan tentang perencanaan telah mengalami perubahan, yaitu dari perencanaan “cetak biru” menuju pendekatan belajar sosial. Menjelang akhir tahun 1960, pendekatan cetak

²⁴ John Friedmann, “Perencanaan Sebagai Proses Belajar Sosial,” dalam D.C. Korten dan Sjahrir (peny.), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988), h. 250.

²⁵ *Ibid.*, h. 250.

biru tergoncang hebat. Di Amerika, berbagai peristiwa sejarah telah menimbulkan keraguan terhadap kemampuan model ini dalam menghadapi masalah-masalah utama yang menimpa kota-kota besar di Amerika.

Perencanaan pembangunan dengan pendekatan belajar sosial memungkinkan pengetahuan ilmiah dan teknis digabungkan dengan kegiatan-kegiatan yang terorganisasi. Belajar sosial merupakan pendekatan untuk perencanaan dimana praktek akan digabungkan dengan teori di dalam suatu gerakan. Dalam pendekatan belajar sosial, kerangka umum diberikan kepada masyarakat. Kegiatan masyarakat diperlakukan sebagai gejala primer, teori menanggapi dan dibentuk oleh praktek, bahkan bisa juga berfungsi memberi informasi kepada praktek. Jika hasilnya tidak sebagaimana yang diharapkan, maka harus dilakukan pengkajian ulang.

Dalam kegiatan pembangunan, perencanaan belajar sosial paling efektif bila dilaksanakan melalui dialog yang melibatkan hubungan yang saling mempercayai antara dua pihak atau lebih. Dialog merupakan proses komunikasi yang berkembang dalam kelompok-kelompok kecil yang jumlah optimal anggotanya tujuh hingga sembilan orang. Dalam kelompok-kelompok kecil, setiap anggota memiliki andil yang diperhitungkan. Dengan demikian, perencanaan pembangunan dengan pendekatan belajar sosial menekankan pentingnya struktur sel bagi organisasi-organisasi yang bermaksud melakukan praktek inovatif.

Para perencana tampil sebagai pembantu dan penengah dari kegiatan masing-masing kelompok. Mereka menerapkan keahlian khusus dalam pelaksanaan kerja bersama. Mereka tidak hanya harus mempunyai tujuan-tujuan yang sama dengan kelompok-kelompok yang dibantu, melainkan terjun melibatkan diri dalam cara-cara yang akan meminimalisasi perbedaan-perbedaan status akibat perbedaan pengetahuan formal.

Dalam lingkup negara, perencanaan pembangunan dengan pendekatan belajar sosial atau pendekatan partisipatif terjadi dalam konteks masyarakat sipil yang memperjuangkan hak-haknya sebagai warga negara. Dengan demikian, pendekatan belajar sosial merupakan model perencanaan yang bermakna politik. Pendekatan ini juga merupakan cara-cara mewujudkan perubahan yang inovatif dari bawah. Pola pendekatannya terdesentralisasi, seringkali tidak terkoordinasi dan dengan dukungan

finansial yang minimal sehingga tampak lemah dan kurang efektif.²⁶ Namun demikian, faktor-faktor tersebut tidak dapat dijadikan alasan yang kuat untuk mempertahankan pendapat bahwa semua perubahan sosial yang penting berasal dari atas. Pendekatan ini dapat memberi sumbangan besar karena menuju ke arah transformasi struktur kekuasaan politik pemerintah. Gagasan utama dari perencanaan dari bawah ini dapat mencerminkan secara tepat kepentingan sesungguhnya dari rakyat.

Perencanaan pembangunan dengan pendekatan belajar sosial adalah perencanaan yang berpusat pada rakyat. Perencanaan ini berimplikasi pada model pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered-development*), yaitu model pembangunan yang memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan non material mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai. Martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan diwujudkan dalam proses pembangunan.²⁷ Menurut David C. Korten dan George Carner (1988),²⁸ pembangunan yang berpusat pada rakyat menempatkan manusia dan lingkungan sebagai variabel endogen yang utama, yaitu sebagai titik tolak dalam perencanaan pembangunan. Perspektif dasar dan metode analisisnya adalah ekologi manusia atau kajian mengenai interaksi antara sistem manusia dengan sistem ekologi.

Dari sisi hukum, menurut Zudan Arif (2007),²⁹ hukum yang dikembangkan adalah model humanis partisipatoris. Model ini merupakan perwujudan hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan

²⁶ Hambatan utama dalam program yang partisipatoris adalah tekanan terhadap badan-badan pembiayaan pembangunan untuk segera mengalokasikan banyak dana dalam program yang ketat waktu untuk mencapai target jangka pendek.

²⁷ Model-model pembangunan yang banyak mempengaruhi proses pembangunan negara berkembang selama empat dasawarsa adalah model pertumbuhan GNP (era 1950-an dan 1960-an), model pemerataan dan pemenuhan kebutuhan pokok (era 1970-an hingga akhir 1980-an).

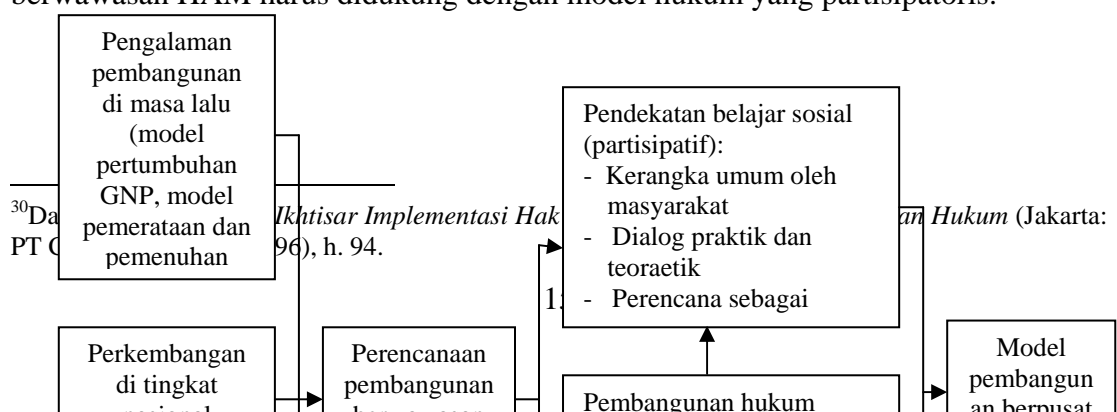
²⁸ David C. Korten dan George Carner (1988), "Kerangka Kerja Perencanaan Untuk Pembangunan Yang Berpusat pada Rakyat," dalam D.C. Korten dan Sjahrir (peny.), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988), h. 270.

²⁹ Zudan Arif Fakrulloh, *op.cit.*, h. 59-60.

untuk memenuhi kebutuhan hidupnya; dimensi kemanusiaan sebagai tujuan pembangunan; dan memberikan alokasi wewenang yang lebih besar kepada warga negara untuk menentukan realisasi dirinya sebagai subjek dalam kehidupan. Hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial, sehingga penghormatan HAM dan pola demokratisasi merupakan unsur dalam proses pembangunan. Hal ini pula yang ditegaskan dalam Kongres Kejahatan pada tanggal 26 Agustus – 6 September 1985 di Milan Italia yang didukung oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 40/32, bahwa sistem-sistem hukum harus mampu mendorong dan mengembangkan pembangunan secara seimbang dan bermanfaat sambil melindungi HAM dan memajukan keadilan sosial.³⁰

Wujud hukum yang humanis partisipatoris akan menampakkan wujudnya apabila negara memberi perhatian pada aspek dan dimensi manusiawi sebagai tujuan utama pembangunan yang memberi akses kepada warga negara untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan di berbagai bidang kehidupan. Wajah hukum lebih bersifat antropomorfis. Hukum memberi alokasi wewenang yang lebih besar kepada warga negara untuk menentukan realisasi dirinya sebagai subjek dalam kehidupan, bukan objek yang dibentuk dan dikontrol oleh subjek lain. Hukum mampu memberdayakan warga negara sehingga dapat menempatkan posisinya secara mandiri.

Pendekatan belajar sosial dalam perencanaan pembangunan merupakan prasyarat bagi model pembangunan yang berpusat pada rakyat. Pendekatan dan model ini relevan dengan nilai-nilai HAM. Keduanya memungkinkan keterlibatan aktif warga negara dalam proses pembangunan. Pendekatan dan model tersebut, selain sebagai manifestasi hak asasi sebagai warga negara dalam pembangunan, juga untuk menjamin hak-hak asasi warga negara atas pembangunan, baik secara individual maupun kolektif. Dari aspek hukum, perencanaan pembangunan yang berwawasan HAM harus didukung dengan model hukum yang partisipatoris.



Bagan konsep perencanaan pembangunan berwawasan HAM menuju model pembangunan berpusat pada rakyat

D. Kesimpulan

Dari bahasan di atas ada tiga kesimpulan yang dapat dicatat sebagai berikut. Pertama, Perencanaan pembangunan yang berwawasan HAM merupakan perencanaan pembangunan yang menjadikan nilai-nilai HAM sebagai rambu-rambu dalam perencanaan pembangunan. HAM harus dipatuhi oleh negara atau pemerintah dalam menjalankan misinya sehingga tidak menjadikan pembangunan sebagai tujuan dengan mengorbankan manusia demi pembangunan, melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan penegakkan hak atas pembangunan.

Kedua, Pendekatan belajar sosial dalam perencanaan pembangunan merupakan pendekatan yang relevan bagi perencanaan pembangunan yang berwawasan HAM. Pendekatan ini memungkinkan keterlibatan aktif warga negara dalam proses pembangunan karena selain sebagai manifestasi hak asasi sebagai warga negara, juga untuk menjamin hak-hak asasi warga negara atas pembangunan, baik secara individual maupun kolektif. Pendekatan ini merupakan prasyarat bagi model pembangunan yang berpusat pada rakyat.

Ketiga, Dari sisi pembangunan hukum, hukum yang relevan untuk dikembangkan sejalan dengan nilai-nilai HAM adalah model humanis partisipatoris.

Manifestasi dari model pembangunan hukum ini adalah memberi perhatian pada aspek dan dimensi manusiawi sebagai tujuan utama pembangunan yang memberi akses kepada warga negara untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan di berbagai bidang kehidupan. Hukum memberi alokasi wewenang yang lebih besar kepada warga negara untuk menentukan realisasi dirinya sebagai subjek, bukan objek yang dibentuk dan dikontrol oleh subjek lain.

DAFTAR PUSTAKA

- A.A. Baramuli, "Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Sosial Ekonomi dan Kemanusiaan," *Makalah*, disampaikan dalam Lokakarya Nasional II tentang Hak Asasi Manusia di Jakarta, 24-26 Oktober 1994.
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1980. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- Brownlie, Ian. 1993. *Dokumen-dokumen Pokok Mengenai Hak Asasi Manusia*. Terjemah Beriansyah. Jakarta: UI Press.
- Clements, Kevin P. 1997. *Teori Pembangunan dari Kiri ke Kanan*, terjemah Endi Haryono. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dadang Juliantara. 1999. *Jalan Kemanusiaan Panduan Untuk Memperkuat Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama.
- Eep Saefulloh Fatah. 2000. *Pengkhianatan Demokrasi ala Orde Baru* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya).
- Herry Priyono, "Hak Asasi Manusia dan Pembangunan," *Kompas*, Edisi Kamis, 10 Desember 1992.
- H.R. Djoko Soegianto, "Kondisi Hak Asasi Manusia Di Indonesia Saat ini", dalam *Diseminasi Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM Bidang Pendidikan*, Biro Hukum dan Organisasi Sekretariat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional, 2002.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan The British Council Jakarta. 2000. *Lembar 02 Fakta HAM, Kampanye Dunia untuk Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Komnas HAM.

- Korten, David C. 1993. *Menuju Abad ke-21: Tindakan Sukarela dan Agenda Global*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Pustaka Harapan..
- Korten, David C. dan Sjahrir (peny.). 1998. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kunarjo, "Sejarah Perencanaan Pembangunan," dalam *Prisma* Nomor Khusus 25 Tahun 1971-1996.
- Kunarto (terj.). 1996. *Ikhtisar Implementasi Hak Asasi Manusia dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Cipta Manunggal.
- Lewis, W. Arthur. 1986. *Perencanaan Pembangunan Dasar-dasar Kebijakan Ekonomi*. Jakarta: Aksara Baru.
- Mansour Fakhri. 2001. *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: INSIST.
- Masyhur Effendi. 1994. *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Miriam Budiarto. 1990. *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*. *Jurnal Ilmu Politik* 10.
- M.M. Billah, "Tipologi dan Praktek Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Makalah*, Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Nasution, Adnan Buyung, "Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum," *Makalah*, Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 - 18 juli 2003.
- Nickel, James W. 1996. *Hak Asasi Manusia Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sekretariat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional. 2002. *Diseminasi Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM Bidang Pendidikan*. Jakarta: Biro Hukum dan Organisasi.
- Siagian, Sondang P. 1985. *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung.

Soedjatmoko. 1996. *Etika Pembebasan*. Jakarta: Yayasan Obor.

Tirta Hidayat, "Model Perencanaan Pembangunan Nasional Masa Depan," dalam *Prisma* Nomor Khusus 25 Tahun 1971-1996.

Undang-Undang RI No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Zudan Arif Fakrulloh, "Hukum Sumber Daya Alam dan Perencanaan Pembangunan," *Bahan Perkuliahan*, Program Doktorat Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus (UNTA) Surabaya, tidak diterbitkan.