

INTEGRASI NASIONAL DAN HAK AZASI MANUSIA¹*Riza Noer Arfani***Abstract**

This article is an effort to explore conceptual relations of national integration as an endeavor toward nation-building and issues related to human rights promotion. Aspects of national integration which might impede effort of human rights protection are examined. These include area of issues as broad as territory, socio-cultural, and world view in the nation-building endeavor. Questions on what kind of preconditions and criteria should be established in the settlement of territory of a nation-state, what kind of socio-cultural conditions should be developed in order to unite a nation-state, and what kind of paradigm should be founded to create and develop shared beliefs, ideas dan views of a nation-state are among the one shall be addressed in the article. Finally, it is also inevitable to look at the arrangement of normative logics in world order system, if we are to explore human rights promotion in the wake of (nation-) state sovereignty.

Kata-kata kunci: *integrasi nasional; hak-hak azasi;*

Setidaknya ada 2 (dua) konsep yang perlu didiskusikan bila kita membicarakan integrasi nasional dalam konteks dan di seputar isu-isu

¹ Tulisan ini dikembangkan dari makalah Internship Ketahanan Nasional, Program Studi Ketahanan Nasional, Program Pasca-Sarjana Universitas Gadjah Mada & Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Serun 21 September 1998 di Pusat Antar Universitas (PAU)-Pasca-Sarjana UGM, Yogyakarta.

Riza Noer Arfani adalah staf pengajar pada Jurusan Ilmu Hubungan International, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.

hak asasi manusia (HAM). *Pertama*, konsep mengenai pembinaan bangsa (*nation building*) sebagai salah satu proses penting dalam integrasi nasional. *Kedua*, konsep tentang kedaulatan negara (*state sovereignty*) sebagai sebuah asumsi dasar dan tujuan ideal dalam proses integrasi nasional.

Sebagai sebuah proses pembinaan bangsa, integrasi nasional (atau, dalam terjemahannya, integrasi bangsa) bisa meliputi dan dilengkapi oleh proses-proses integrasi sosial, budaya, nilai dan wilayah menuju penyatuan sebuah bangsa secara menyeluruh. Integrasi nasional mengarah pada pembentukan suatu identitas nasional dan penyatuan berbagai kelompok budaya dan sosial ke dalam suatu kesatuan wilayah .

Ketika definisi spesifik ini dihadapkan pada isu-isu HAM, segera saja muncul persoalan. Ia, misalnya, dihadapkan pada pertanyaan tentang apakah cara-cara dan lambang-lambang nasionalisme (dan juga patriotisme) yang biasanya dikembangkan dalam kerangka pembinaan bangsa tadi sejalan dengan nilai-nilai universal HAM. Sebaliknya, kalau kita menganggap nilai-nilai HAM tidak universal, apakah nasionalisme dan patriotisme dengan sendirinya HAM itu sendiri? Inilah salah satu pangkal persoalan yang kemudian berkembang ke dalam wilayah-wilayah isu lain.

Sementara itu, pada abstraksi yang lebih tinggi dan dalam sejarah perkembangan negara-bangsa³, integrasi nasional bermuara pada pencapaian kedaulatan negara. Instrumen yang dikembangkan, oleh karenanya, adalah 'negara' sebagai lembaga politik tertinggi yang berdaulat —baik ke dalam kepada warganya maupun ke luar di hadapan negara-negara lainnya. Kedaulatan negara kemudian menjadi acuan dan konsep utama dalam sejarah politik dunia sejak feodalisme Eropa runtuh.

² Lihat, misalnya, definisi dalam *Kamus Istilah Politik* (Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1985) untuk terutama segi semantiknya secara lebih lengkap.

³ Terutama dalam konteks perkembangannya sejak Perjanjian Westphalia ditandatangani di Eropa lebih dari seabad yang lalu.

Pertanyaan yang mengemuka ketika ide tentang kedaulatan negara dianggap sebagai tujuan akhir dari proses integrasi nasional adalah apakah ide itu masih relevan dalam konstelasi politik internasional kontemporer. Seringkali kita menjumpai pemecahan persoalan di seputar penegakan HAM yang secara mudah mengesampingkan kedaulatan suatu negara. Ketika di suatu negara didapati pelanggaran HAM, masyarakat internasional bisa segera melakukan upaya-upaya advokasi yang seringkali tidak terbatas oleh kedaulatan suatu negara. Begitulah yang berlaku, sehingga pemimpin kuat seperti Slobodan Milosevic di Yugoslavia dulu tidak kuasa membendung campur tangan berbagai pihak internasional dalam upaya membongkar berbagai kasus pelanggaran HAM di sana.

Tulisan ini selanjutnya hendak membuka pembicaraan mengenai persoalan-persoalan tadi, yaitu dengan mengelaborasi secara lebih mendalam hubungan konseptual antara HAM dan proses pembinaan bangsa, dan HAM dan konsep kedaulatan negara. Uraian itu diharapkan bisa memotret pengalaman Indonesia dalam proses integrasi nasionalnya selama ini.

Pembinaan Bangsa dan HAM

Seperti telah disebutkan, pembinaan bangsa meliputi upaya-upaya untuk menyatukan segenap elemen dari apa yang diidentikkan dan disepakati bersama sebagai 'bangsa'. Elemen-elemen ini mencakup segi fisik, seperti wilayah dan warga yang menghuninya, dan segi non-fisik, seperti ide, pandangan, kepercayaan, adat istiadat, busana warganya dan pola hubungan antar-warga. Inilah yang kita maksud dengan integrasi nasional sebagai sebuah proses pembinaan bangsa yang meliputi integrasi wilayah, sosial budaya dan nilai.

Kemunculan HAM sebagai isu universal sejak sekitar dua dekade lalu itu membuat pihak-pihak yang berkepentingan dengan proses pembinaan bangsa tergugah untuk meninjau kembali posisi dan pandangannya. Para pemimpin nasional di negara-negara yang merdeka pasca-Perang Dunia II yang telah berjuang dalam proses pembinaan bangsa masing-masing kini perlu berhadapan dengan ancaman disintegrasi bangsanya karena persoalan-persoalan yang

berpangkal dari isu penegakan HAM. Mereka berhadapan dengan ekspose internasional —terutama dari kalangan lembaga-lembaga non-pemerintah— yang menyerukan perlunya negara-negara membuka diri demi keperluan penegakan HAM. Membuka diri di sini bisa berkonotasi dan berimplikasi pada pelemahan upaya pembinaan bangsa.

Konsep pembinaan bangsa memang bisa secara diametral bertentangan dengan HAM, terutama sekali kalau kita mendefinisikan HAM sebagai hak-hak individu dan kelompok-kelompok sub-bangsa yang diakui secara universal. Ada paling tidak 3 (tiga) ranah isu yang menggambarkan pertentangan diametral itu. *Pertama*, isu mengenai wilayah. *Kedua*, isu sosial budaya. Dan *ketiga*, isu mengenai nilai dan pandangan dunia (*world view*). Bagian berikut ini menguraikan kaitan ketiga isu itu dengan proses pembinaan bangsa.

Isu Wilayah dalam Pembinaan Bangsa

Sebuah negara biasanya memperoleh justifikasi wilayahnya berdasarkan kesatuan bangsanya. Inilah yang kemudian menghasilkan konsep 'negara-bangsa'; sebuah konsep yang berasal dari —sehingga sangat cocok menggambarkan— negara-negara Eropa pasca-feodalisme. Perubahan-perubahan konseptual dan praktikal muncul ketika konsep ini diadopsi secara universal: pertama-tama di benua Amerika (Utara dan Selatan) dan Australia di abad ke-18 dan ke-19, kemudian di Asia dan Afrika di pertengahan abad ke-20.

Yang terutama mencolok perbedaannya adalah praktik dan konsep negara-bangsa di Asia dan Afrika. Perbedaannya terutama terletak pada definisi tentang wilayah. Konsep wilayah, yang dulu di Eropa jelas berasosiasi dengan bangsa, dalam konteks Asia dan Afrika (dan beberapa negara di Amerika Latin) menjadi kabur. Negara-negara baru ini pada praktiknya menetapkan batas-batas wilayahnya tidak berdasarkan kesatuan bangsa —paling tidak menurut kriteria dan pengalaman Eropa sebelumnya. Mereka kebanyakan menetapkannya dengan mengikuti bekas wilayah (dan dibantu oleh) negara kolonialnya masing-masing.

Di kemudian hari, kekaburan definisi wilayah tadi menyisakan berbagai persoalan dalam proses pembinaan bangsa. Kebanyakan di

antara negara-negara ini belum tuntas menyelesaikan soal ini. Sebutlah, misalnya, persoalan suku (atau bangsa) Kurdi di perbatasan Irak dan Turki, suku (atau bangsa) Tibet di Cina, suku (atau bangsa) Kashmir di perbatasan India dan Pakistan, suku (atau bangsa) Hutu atau Tutsi di sejumlah negara Afrika Tengah, suku (atau bangsa) Tamil di Sri Lanka, suku (atau bangsa) Aceh atau Papua di Indonesia, suku (atau bangsa) Moro di Filipina, atau —bahkan di negara-negara Eropa pinggiran sekalipun— seperti bangsa Bosnia, Kroasia, Serbia di (bekas negara) Yugoslavia, bangsa Ceko dan Slovakia di (bekas negara) Cekoslovakia, bangsa Latvia dan Lithuania di (bekas negara) Uni Soviet, juga suku (atau bangsa) Basque di Spanyol, dan seterusnya.

Di samping mengisyaratkan belum tuntasnya persoalan pembinaan bangsa, contoh-contoh tadi mengindikasikan berbagai persoalan pelanggaran *versus* penegakan HAM di masing-masing tempat. Di hampir semua kasus sejenis, kita bisa menemukan berbagai upaya advokasi HAM yang melibatkan terutama sayap perjuangan masing-masing suku atau bangsa di dunia internasional yang memperjuangkan pengakuan atas keberadaan mereka. Yang mereka sebut sebagai lawan adalah tindak pelanggaran HAM yang biasanya dilakukan oleh mereka yang tengah memperjuangkan proses pembinaan bangsa.

Dalam banyak kasus persoalan ini tampak sangat rumit, memakan waktu penyelesaian yang panjang, dan seringkali penuh kekerasan. Penyelesaian temporer bisa berlangsung ketika ada kesepakatan damai untuk membicarakan bentuk-bentuk komprominya. Akan tetapi, seringkali penyelesaian temporer ini ditingkahi oleh tindak kekerasan bersenjata yang digunakan oleh pihak-pihak untuk meningkatkan dan/atau menurunkan posisi tawar-menawar dalam perundingan. Penyelesaian permanen, di lain pihak, bisa tercapai manakala ada pengakuan menyeluruh dari masyarakat internasional akan eksistensi suatu bangsa. Artinya, penyelesaian permanen tercapai ketika proses pembinaan bangsa identik dengan pengakuan pada kedaulatan suatu negara-bangsa —baik itu kedaulatan yang berkurang atau bertambah, maupun tercipta secara terpisah.

Kasus Timor Timur di Indonesia adalah contoh penyelesaian permanen itu. Ada pihak yang berkurang kedaulatannya, yaitu negara-

bangsa Indonesia, tetapi ada pihak yang terciptakan kedaulatannya, yaitu negara-bangsa Maubere. Penyelesaian permanen juga bisa kita lihat pada kasus bekas negara Yugoslavia, Cekoslovakia dan Uni Soviet. Sementara itu, kasus Moro di Filipina Selatan merupakan contoh penyelesaian temporer. Juga kasus-kasus sejenis yang lain, seperti Aceh, Papua di Indonesia, Kashmir di India-Pakistan, Kurdi di Turki-Irak, dan berbagai usaha perundingan antar-negara yang tergabung dalam OAS (Organization of African States) untuk menengahi berbagai konflik antar-suku.

Pertanyaan kuncinya: adakah penyelesaian permanen yang sejalan dengan dan bisa memenuhi tujuan masing-masing pihak yang memperjuangkan pembinaan bangsa demi kesatuan bangsanya masing-masing? Apakah ada kompromi antara usaha pembinaan suatu bangsa (yang sudah mendapatkan kedaulatannya) dengan usaha pembinaan suatu suku/bangsa lain (yang belum mendapatkannya)? Apakah negara-bangsa semacam Amerika Serikat merupakan bentuk penyelesaian alternatif?

Isu Sosial Budaya dalam Pembinaan Bangsa

Ketika sebuah negara-bangsa telah disepakati bersama untuk didirikan dan kemudian diakui secara internasional, persoalan yang selalu timbul adalah bagaimana menyatukan segenap elemen sosial dan budayanya. Banyak negara-bangsa yang menyelesaikannya dengan dominasi dan represi, yaitu ketika satu sub-kultur atau suku mendominasi sub-kultur atau suku-suku yang lain⁴. Fenomena dominasi dan represi sosio-kultural semacam ini tentu saja berujung pada persoalan pelanggaran *versus* penegakan HAM.

Bagi yang sedang mendominasi secara sosio-kultural, dominasi dan represi mereka ini seringkali dipandang sebagai bagian dari usaha

⁴ Dominasi dan represi bisa terjadi ketika ada satu suku atau sub-kultur yang dominan dalam kuantitas, dominan menguasai faktor-faktor produksi atau sumberdaya, atau dominan menguasai pos-pos politik dan ekonomi penting, meskipun mereka tidak dominan secara kuantitas.

pembinaan bangsa. Sedangkan bagi yang terdominasi, dominasi dan represi ini merupakan pemicu untuk mengaktualisasikan simbol-simbol perbedaan sosio-kultural mereka demi menjustifikasi posisi mereka yang tengah terdesak. Perbedaan simbol-simbol sosio-kultural yang semakin mencolok menghasilkan proses pembinaan bangsa yang semakin rumit pula. Kerumitan ini semakin bertambah manakala isu pelanggaran dan penegakan HAM turut menyertainya.

Dalam contoh yang telah disebut, suku Tutsi yang sebelum pecah konflik terbuka mendominasi jabatan-jabatan politik dan suku Hutu yang mendominasi dari segi jumlah menghadapi persoalan perbedaan simbol sosio-kultural mencolok yang mengoyak proses pembinaan bangsa di negara-negara tempat mereka berada. Demikian pula dalam kasus konflik etnik menjelang dan pada saat Yugoslavia terpecah belah antara mayoritas (dari sisi jumlah) etnis Serbia melawan minoritas Kroat dan Muslim Bosnia. Perbedaan simbol sosio-kultural yang dikampanyekan oleh para pemimpin etnis Serbia digunakan untuk menjustifikasi kesenjangan sosio-ekonomi antara etnis Serbia dengan dua etnis yang lain. Akibatnya sekali lagi adalah proses pembinaan bangsa yang dulu pernah dirintis dan diupayakan oleh pemimpin legendaris Yugo Joseph Broz Tito terhenti sama sekali.

Contoh lain adalah kelompok Basque di Spanyol yang telah puluhan tahun berusaha memisahkan diri dari Spanyol. Simbol-simbol sosio-kultural yang membedakan kelompok ini dengan kelompok-kelompok lain memicu berbagai pelanggaran HAM yang dilakukan baik oleh pemerintah Spanyol maupun oleh kelompok separatis Basque. Masyarakat Kanada juga —dalam batas tertentu— menghadapi persoalan serupa dalam kasus Quebec. Secara sosio-kultural wilayah Quebec ini memang memiliki perbedaan dengan wilayah-wilayah lain. Sejauh ini, meskipun demikian, proses pembinaan bangsa yang ditempuh oleh masyarakat dan pemerintah Kanada dalam menangani isu Quebec ini tidak berimplikasi pada isu HAM. Isu sosio-kultural yang melingkupi isu Quebec di Kanada ini ditangani dengan tindakan politik afirmatif, antara lain dengan representasi politik masyarakat Quebec yang memadai dalam politik nasional dan diberlakukannya kebijakan dwi-bahasa (Inggris dan Prancis) dalam wilayah dan isu publik di seantero negeri.

Pertanyaan kuncinya tentu saja adalah seberapa jauh tindakan-tindakan yang memanipulasi simbol sosio-kultural —baik dalam konteks pembinaan bangsa oleh otoritas kebangsaan yang legal maupun dalam usaha separatisme oleh mereka yang ingin terlepas dari dominasi dan represi negara-bangsa yang legal— bisa ditolerir sehingga tidak melanggar HAM. Contoh-contoh di atas mengindikasikan bahwa batas-batas toleransi itu bisa sangat bervariasi. Meskipun demikian, kita bisa mengatakan bahwa konflik terbuka antar-pihak bertikai yang ditandai dengan digunakannya cara-cara kekerasan menunjukkan bahwa batas-batas itu telah dilanggar. Sehingga, yang paling krusial adalah mencegah berbagai usaha manipulasi simbol tadi —yang biasanya penuh agitasi, propaganda, *stereotyping* dan permusuhan— bisa dicegah dan berhenti hanya pada level sikap (*attitude*), dan tidak meningkat pada level tindakan (*behavior*) dan situasi yang bisa secara mudah memicu konflik terbuka.

Isu Nilai dan Pandangan Dunia dalam Pembinaan Bangsa

Dalam penggambaran tertingginya, negara-bangsa adalah tempat untuk menyemai dan menuai cita-cita, ide dan pandangan bersama oleh dan dari sekelompok orang. Nasionalisme sebagai ideologi dan jargon pembinaan negara-bangsa biasanya dipahami dalam pengertian ini. Sementara itu, nilai-nilai HAM⁵ —yang dalam

⁵ Konseptualisasi tentang 'hak' atau 'hak asasi' itu sendiri masih menjadi bahan perdebatan. Secara umum dikenal dua konseptualisasi yang menempatkan HAM dalam tingkat abstraksi yang berbeda. Pertama, pandangan yang berasal dari tradisi Barat yang mengutamakan hak-hak sipil dan politik, seperti kebebasan pers, kebebasan berserikat, kebebasan beragama dan menyuarakan pendapat, dan hak berpartisipasi dalam pemerintahan. Setiap individu, dalam konsepsi ini, dianggap memiliki hak-hak yang dibawa sejak lahir dan tidak dapat dicabut. Konsekuensinya adalah kekuasaan pemerintahan (negara) harus dibatasi agar tidak melanggar hak-hak tersebut. Fokus pandangan ini adalah individu dan hal-hal yang tidak boleh dilanggar oleh pemerintah (negara). Kedua, pandangan yang berasal dari pemikiran sosialis yang mengedepankan hak-hak ekonomi dan sosial. Konsepsi ini memandang hak-hak sipil dan politik sebagai hak-hak kaum borjuis. Bagi mereka yang menganut pandangan ini, kesadaran individu lebih ditentukan oleh kondisi kehidupan materialnya. Oleh karenanya, kebebasan individu harus dimulai dari kebebasan (yaitu terbebasnya setiap individu) dari kelaparan, wabah penyakit, pengangguran dan kemiskinan. Sehingga, adalah

pandangan sementara pihak hendak dan perlu ditegakkan secara universal— bisa mengaburkan cita-cita, ide dan pandangan bersama itu.

Persoalannya adalah apakah ide, cita-cita dan pandangan bersama tadi bisa dibatasi oleh batas-batas artifisial negara-bangsa. Di lain pihak, apakah cita-cita penegakan HAM itulah yang hendak kita promosikan dalam dunia yang tanpa batas-batas negara. Sampai di sini, sekali lagi, kita menemui perbedaan sudut pandang nilai antara usaha-usaha yang diupayakan dalam proses pembinaan bangsa dengan usaha-usaha penegakan HAM.

Ambil contoh Aceh, apakah pembatasan atas hak-hak asasi masyarakat Aceh (yaitu untuk tetap berada dalam wilayah Republik Indonesia) bisa ditolerir dalam rangka menjaga keutuhan negara-bangsa Indonesia. Kalau 'ya', seberapa toleransi yang bisa mereka hadapi dan alami? Sampai batas mana penggunaan alat kekuasaan negara untuk menjaga kelangsungan kedaulatannya bisa dilakukan? Sampai batas mana pula penetrasi yang dilakukan oleh aparat birokrasi sipil dan militer bisa dilakukan? Seberapa jauh negara bisa membatasi hak-hak asasi masyarakat Aceh? Kalau 'tidak', apakah masyarakat Aceh berhak untuk menentukan ide, pandangan dan cita-cita mereka sendiri terlepas dari ide, cita-cita dan pandangan bersama yang telah dibuat dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia?

Pertanyaan intinya tentu saja adalah bagaimana mengkompromikan pertanyaan-pertanyaan di atas. Pengalaman penyelesaian dan penanganan di berbagai negara yang mengalami problem serupa menawarkan model-model komprominya. Pada titik

wajar kalau pemerintah (negara) harus lebih mengutamakan hak-hak ekonomi dan sosial warganya ketimbang kepentingan individu-individu. Dengan demikian, hubungan antara individu dan negara dalam pandangan kedua ini berbeda sama sekali dari pandangan pertama tadi. Bagi mereka yang menganut pandangan kedua ini, penegakan HAM bukanlah persoalan bagaimana membatasi kekuasaan negara, melainkan bagaimana mendesak negara untuk menyediakan lapangan pekerjaan, perumahan, kesehatan, jaminan sosial, pendidikan, dst [Lihat Mas'ood & Arfani. Eds (1992) untuk diskusi lebih lanjut tentang perdebatan ini]. Selanjutnya, tentu saja, ada sejumlah konsepsi lain di luar kedua pandangan konvensional di atas.

ekstrim kita melihat pengalaman Yugoslavia yang terbagi-bagi menjadi beberapa negara-bangsa baru dengan cita-cita, pandangan bersama dan ide yang berbeda sama sekali dari yang sebelumnya. Disebut ekstrim di sini karena prosesnya melalui penggunaan cara-cara kekerasan yang bahkan dalam sejarahnya jarang dilakukan, yaitu *ethnic cleansing and genocide*. Ada contoh ekstrim lain yang belum menemukan formula penyelesaian dan penanganan yang permanen, yaitu di sejumlah negara Afrika. Kekerasan dan perang antar-suku adalah mekanisme yang dominan di sana, meskipun juga ada upaya internasional untuk menanganinya.

Alternatif lain adalah apa yang terjadi di Filipina Selatan, yang menghasilkan kesepakatan diberlakukannya aturan dan perlakuan khusus untuk masyarakat Mindanao. Dalam kasus ini, masyarakat Mindanao diberikan hak untuk menentukan cita-cita, ide dan pandangan bersamanya relatif terpisah dari ide, cita-cita dan pandangan bersama masyarakat Filipina yang lain. Model penanganan masyarakat Quebec di Kanada merupakan contoh dihasilkannya kompromi yang jauh lebih luas. Tidak hanya masyarakat Quebec menikmati hak-haknya dalam menentukan pandangan, ide dan cita-citanya, tetapi juga membagikannya kepada masyarakat Kanada yang lain. Bahasa dan kultur Prancis kemudian menjadi ciri tersendiri dalam kehidupan sosial sehari-hari masyarakat Kanada.

Dari uraian ketiga isu yang melingkupi proses pembinaan bangsa di atas, bisa ditarik sejumlah pertanyaan yang bisa menjadi acuan ketika kita membicarakan persoalan pembinaan bangsa dan penegakan HAM:

1. Seberapa jauh batas dan wewenang negara (melalui kebijakan dan aparat-aparatnya) bisa memasuki isu dan menjalankan upaya pembinaan bangsa?
2. Seandainya batas isu dan upaya pembinaan bangsa telah disepakati bersama, seberapa besar kemungkinan terjadinya pelanggaran atas hak-hak asasi masyarakat yang sedang dan akan mengikuti dan mengalami upaya pembinaan bangsa itu?

3. Apakah batas-batas fisik, seperti wilayah, telah disepakati bersama? Kalau belum, dengan cara apa dan bagaimana batas-batas fisik itu disepakati? Seberapa jauh cara-cara itu mempunyai peluang pelanggaran HAM?
4. Apakah kendala sosio-kultural masih ada dalam upaya pembinaan bangsa? Apakah ada dominasi sosio-kultural? Kalau ya, bagaimana negara dan masyarakatnya menggunakan isu HAM untuk mengurangi dampak dominasi itu?
5. Apakah sudah ada kesepakatan bersama (dalam Konstitusi atau Undang-Undang, misalnya) tentang cita-cita, ide dan pandangan bersama? Dalam konteks Indonesia, apakah Pancasila bisa dianggap sebagai manifestasi dari cita-cita, ide dan pandangan bersama itu? Kalau ya, bagaimana ia diterapkan dalam kehidupan sosial sehari-hari? Seberapa besar peluang penegakan HAM dan upaya pencegahan pelanggaran atasnya kalau kita mengadopsi pandangan bersama tadi?

Kedaulatan Negara dan HAM

Membicarakan HAM dalam konteks kedaulatan negara berarti membuka diskusi tentang bagaimana aspirasi normatif penegakan HAM berkaitan dan sekaligus bertentangan dengan realitas politik yang terkandung dalam konsep kedaulatan negara. Untuk memahami bagaimana keduanya berhubungan dan bertentangan, kita perlu pertama-tama menyadari adanya fondasi teoretik yang melandasi keduanya, yaitu sistem tata dunia (*world order system*). Di dalam sistem tata dunia yang selama ini dikemas dalam istilah 'hubungan internasional' itulah negara-negara yang berdaulat beserta aktor-aktor lain memainkan peran dan menyuarakan aspirasi masing-masing.

Richard Falk mengajukan argumen menarik ketika ia mendiskusikan isu-isu di seputar persoalan HAM dalam konteks sistem

tata dunia⁶. Inti argumennya adalah bahwa perubahan-perubahan dan dinamika dalam sistem tata dunia membawa pada perubahan peran dan konsepsi aktor-aktor yang bermain di dalamnya, termasuk negara-bangsa yang berdaulat. Dalam persoalan penegakan dan perlindungan HAM, negara-bangsa dan konsep kedaulatan negara yang melandasinya juga mengalami perubahan-perubahan mendasar. Ia terutama bergantung pada perubahan-perubahan logika normatif yang menjadi dasar dan acuan tindakan aktor-aktornya.

Secara umum sejak Perang Dunia II, menurut Falk, ada 6 (enam) logika normatif yang selama ini mewarnai pergulatan negara-bangsa dalam persoalan HAM, yaitu logika statis, logika hegemonik/imperialis, logika alamiah atau naturalis, logika supranasionalis, logika transnasionalis, dan logika populis. Bagian berikut ini meringkas satu per satu argumen dan posisi masing-masing logika, terutama ketika berhadapan dengan masalah-masalah penegakan dan perlindungan HAM⁷:

Pertama, Logika Statis dengan basis argumen dan ciri-ciri: (a) Landasan dan praktik dasar hubungan internasional adalah sistem negara-bangsa; (b) Moralitas sistem negara-bangsa adalah anti-intervensi dan anti-imperialisme; (c) Posisi hukum dan politik negara-bangsa *vis a vis* negara-bangsa lain adalah sama; (d) Kontribusi substansial sistem negara-bangsa dalam persoalan HAM berasal dari dinamika politik domestik negara-negara bangsa; (e) Perlindungan dan penegakan HAM tergantung pada perbaikan di tingkat domestik; (f) Perhatian global dan intervensi oleh kekuatan eksternal dalam isu-isu HAM domestik tidak akan efektif, sehingga tidak diperlukan; (g) Suatu struktur pemerintahan negara-bangsa yang represif tidak bisa diubah dengan langkah-langkah sukarela yang berasal dari tekanan marginal dan inisiatif penegakan HAM dari luar; (h) Hasil maksimum yang bisa dicapai apabila ada upaya penekanan eksternal terhadap pelanggaran

⁶ Richard Falk (1981). *Human Rights and State Sovereignty*. New York & London: Holmes & Meier Publ.

⁷ Disarikan dari *ibid*, hal. 33-62.

HAM domestik adalah dengan mengisolasi si pelanggar, misalnya dengan sanksi perdagangan dan penghentian bantuan.

Kedua, Logika Hegemonik atau Imperialis dengan argumen dan ciri-ciri: (a) Landasan dan praktik dasar hubungan internasional dipengaruhi oleh pola-pola penguasaan kolonial; (b) Pola-pola ini dijustifikasi oleh negara-negara kolonial dalam klaim-klaim humanitarian dan peradaban mereka, serta dilegal-formalkan dalam doktrin-doktrin seperti 'tanggung jawab negara', 'kekebalan diplomatik', dan 'extraterritoriality'; (c) Dalam praktiknya, perilaku negara-negara bangsa didikte oleh peran-peran struktural kekuasaannya dalam sebuah sistem politik dunia yang tidak mengenal proses pemerintahan yang mapan; (d) Negara-negara bangsa yang menjalankan peran sebagai pemimpin dunia biasanya dengan mudah mendapatkan legitimasi dan dukungan dari yang lain untuk melanggar prinsip non-intervensi dengan alasan-alasan penegakan dan perlindungan HAM; (e) Dalam hal ada dua negara memiliki kemampuan hegemonik yang sama, mereka bisa saling berunding untuk memberi konsesi HAM untuk kepentingan-kepentingan ekonomi; (f) Untuk melindungi diri dari agresi kekuatan-kekuatan imperialis, negara-negara bangsa rela menjadi subordinat negara imperialis tertentu; (g) Dengan berlindung kepada kekuatan imperialis tertentu, sebuah negara-bangsa bisa dengan mudah melakukan pelanggaran HAM terhadap kekuatan domestik yang mengancam *status quo* mereka.

Ketiga, Logika Naturalis dengan basis argumen dan ciri-ciri: (a) Landasan dan praktik dasar hubungan internasional mengutamakan persetujuan pada standar-standar normatif, bukan persetujuan pada prinsip-prinsip yurisdiksi; (b) Hak-hak asasi tertentu melekat pada diri manusia, sehingga harus dihormati oleh semua bentuk pengorganisasian masyarakat; (c) Dasar-dasar HAM ada sebelum politik ada: kalau ada otoritas berdaulat yang tidak mengakuinya, bukanlah alasan untuk mengabaikan kenyataan itu; (d) Kesulitan utama logika naturalis terletak pada kekaburan makna dan implementasi standar-standar normatif dan kepada siapa suatu mandat normatif musti diberikan; (e) Justifikasi modal dan normatif logika naturalis bisa dipakai untuk perilaku kontroversial negara-negara bangsa terhadap

negara-negara bangsa lainnya; (f) Doktrin yang dikembangkan dalam logika naturalis adalah bahwa setiap orang, bukan hanya warga negara, perlu dilindungi dari pelanggaran HAM dan kekerasan negara; (g) Promosi HAM perlu dilakukan dalam kerangka gerakan reformasi global untuk kesejahteraan manusia, bukan untuk memberi sanksi pada para pelanggarnya.

Keempat, Logika Supranasionalis dengan argumen dan ciri-ciri: (a) Landasan dan praktik dasar hubungan internasional berasal dari hubungan dan tata vertikal di antara aktor-aktor yang terlibat, bukan dari hubungan dan tata horisontal; (b) Logika supranasionalis melihat perkembangan dan ekspresi institusional organisasi-organisasi internasional di tingkat regional dan global sebagai komunitas supranasional; (c) Dalam soal HAM, arena utama logika supranasionalis di tingkat global adalah Majelis Umum PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa); (d) Kontribusi PBB dalam penegakan dan perlindungan HAM adalah dengan menciptakan standar dan norma-norma HAM, serta menekan negara-negara pelanggarnya dan memasukkan mereka dalam agenda pembicaraan Majelis Umum PBB; (e) Piagam PBB merupakan kompromi dari logika-logika dominan yang berlaku dalam hubungan internasional.

Kelima, Logika Transnasionalis dengan basis argumen dan ciri-ciri: (a) Landasan dan praktik dasar hubungan internasional tidak hanya bisa dijelaskan melalui logika statis dan supranasionalis saja, tetapi juga harus dilihat dari semakin intensif dan beragamnya pola hubungan antar-negara saat ini; (b) Logika transnasionalis adalah jalan tengah di antara logika statis dan hegemonik dengan logika supranasionalis; (c) Identitas aktor-aktor transnasional secara formal adalah non-pemerintah, khususnya non-pemerintah pusat, seperti organisasi-organisasi swadaya masyarakat internasional, perusahaan-perusahaan multinasional, hubungan-hubungan langsung antar-pemerintah daerah atau kota di dua atau lebih negara berbeda; (d) Dalam soal HAM, misi sejumlah organisasi non-pemerintah—seperti Amnesty International, International League for Human Rights, dan International Commission of Jurists—sangat jelas, yaitu mempromosikan perlindungan dan penegakannya; (e) Berbagai inisiatif transnasional dalam bidang HAM dilakukan secara sukarela dengan mengandalkan sumbangan tak resmi

dan dengan fokus utamanya adalah perlindungan dan penegakan hak-hak sipil dan politik; (f) Logika transnasionalis adalah normatif, sehingga cenderung lemah dan mudah terpatahkan oleh argumen logika-logika lain yang lebih realistik, terutama logika statis.

Keenam, Logika Populis dengan basis argumen dan ciri-ciri: (a) Landasan dan praktik dasar hubungan internasional perlu didisain untuk kepentingan pihak yang paling lemah, yaitu rakyat (*the people*); (b) Pemerintah (negara-bangsa) hanyalah derivatif dan mengkorupsi kepentingan rakyat dengan mengganti beragam kepentingan itu demi apa yang kemudian dikenal sebagai 'kepentingan umum' (*general interests*); (c) Dalam batas tertentu, sistem negara-bangsa akan terancam oleh semakin membesarnya kelompok-kelompok di luar negara-bangsa yang tak percaya lagi pada kemampuan negara-bangsa mewujudkan kepentingan rakyat yang sesungguhnya; (d) Dalam konteks HAM, ancaman kelompok-kelompok yang tak puas ini merupakan sarana untuk memobilisasi kesadaran publik akan adanya pelanggaran-pelanggaran HAM dalam sistem konvensional negara-bangsa; (e) Tidak seperti logika transnasionalis, logika populis menolak keberadaan dan peran negara-bangsa yang sentral dalam logika statis; (f) Jika logika supranasionalis menggerogoti kedaulatan negara-bangsa dari atas, maka logika populis melakukannya dari bawah di dalam negara-bangsa.

Enam logika di atas menurut Falk mewarnai percaturan hubungan internasional dalam konteks penegakan HAM dan isu-isu lain di seputar HAM sejak terutama Perang Dunia II. Dinamika yang berlangsung di antara keenamnya mempengaruhi perubahan konseptual dan praktik kedaulatan negara, terutama pada saat berhadapan dengan isu HAM. Negara-bangsa yang memiliki kedaulatan dan kemudian mengembangkan konsep dan usaha-usaha integrasi nasional harus mengikuti perubahan-perubahan dinamis dalam keenam logika tadi.

Pada saat tertentu, konsep integrasi nasional yang tengah dikembangkan harus mengikuti logika tertentu yang tengah berlaku dominan dalam hubungan internasional. Di saat yang lain, ia harus berubah ketika logika dominan juga berubah. Demikian seterusnya, sehingga kita menyaksikan dalam sejarah perkembangan negara-

bangsa beragamnya konsep dan model integrasi nasional atau usaha pembinaan bangsa.

Pada saat tertentu, Amerika Serikat sebagai sebuah negara-bangsa misalnya, aktif dalam percaturan antar-bangsa sebagai hegemon, untuk mengikuti dan memanfaatkan logika hegemonik atau imperialis yang tengah dominan. Pada saat yang lain ia berlaku sebagai penegak HAM yang seolah-olah tanpa pretensi apapun. Di saat yang lain ia tunduk juga pada tekanan-tekanan internasional akibat dominannya logika populis. Dan seterusnya.

Integrasi nasional sebagai sebuah proses pembinaan bangsa yang berdaulat tidak bisa lepas dari perubahan dinamis logika-logika normatif yang berkembang dalam percaturan antar-bangsa. Implikasinya, proses pembinaan bangsa yang biasanya dikaitkan dengan berbagai pelanggaran HAM tidak serta merta bertentangan secara diametral dengan upaya dan promosi penegakan nilai-nilai HAM. Ia berinteraksi secara dinamis dengan perkembangan logika dalam hubungan antar-bangsa.***

Daftar Pustaka

- Attali, Jacques. (1991). *Millenium: Winners and Losers in the Coming World Order*. New York. Random House
- Barkin, J. Samuel & Bruce Cornin. (1994). 'Changing Norms and the Rules of Sovereignty'. *International Organization*. Vol.48 No.1. Winter.
- Falk, Richard. (1981). *Human Rights and State Sovereignty*. New York & London: Holmes & Meier Publishers, Inc.
- Forsythe, David P. (1993). *Hak-Hak Asasi Manusia dan Politik Dunia*. Terjemahan. Bandung: Penerbit Angkasa
- Laberge, Pierre. (1995). 'Humanitarian Intervention: Three Ethical Positions'. *Ethics & International Affairs*, Vol.9

- Levine, Herbert M. ed. (1992). *World Politics Debated: A Reader in Contemporary Issues*. New York: Mc-Graw Hill
- Mas'ood, Mohtar & Riza Noer Arfani, eds. (1992). *Isyu-Isyu Global Masa Kini*. Yogyakarta: PAU-Studi Sosial UGM.
- Wriston, Walter B. (1996). *The Twilight of Sovereignty: Bagaimana Revolusi Informasi Mengubah Dunia*. Terjemahan. Bandung: Penerbit PT Remaja Rosdakarya.