

## **BAB II TINJAUAN**

### **PUSTAKA**

#### **A. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat**

Masyarakat hukum adat disebut juga dengan istilah “masyarakat tradisional” atau *the indigenous people*, dalam kehidupan sehari-hari lebih sering dan populer disebut dengan istilah “masyarakat adat”.<sup>6</sup> Masyarakat hukum adat adalah komunitas manusia yang patuh pada peraturan atau hukum yang mengatur tingkah laku manusia dalam hubungannya satu sama lain baik berupa keseluruhan dari kebiasaan dan kesusilaan yang benar-benar hidup karena diyakini dan dianut, jika dilanggar pelakunya mendapat sanksi dari penguasa adat.

Pengertian masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar diantara para anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaannya hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya.

Masyarakat merupakan sistem sosial, yang menjadi wadah dari pola-pola interaksi sosial atau hubungan interpersonal maupun hubungan antar kelompok sosial. Maka suatu masyarakat merupakan suatu kehidupan

---

<sup>6</sup> Djamanat Samosir, 2013, *Hukum Adat Indonesia*. Medan: CV, Nuansa Aulia, hlm,69.

bersama, yang warga-warganya hidup bersama untuk jangka waktu yang cukup lama, sehingga menghasilkan kebudayaan. Masyarakat hukum adat adalah sekumpulan orang yang tetap hidup dalam keteraturan dan didalamnya ada sistem kekuasaan dan secara mandiri, yang mempunyai kekayaan yang berwujud atau tidak berwujud.

Masyarakat hukum adat juga merupakan suatu kesatuan manusia yang saling berhubungan dengan pola berulang tetap, yaitu suatu masyarakat dengan pola-pola perilaku yang sama, dimana perilaku tersebut tumbuh dan diwujudkan oleh masyarakat, dari pola tersebut diwujudkan aturan-aturan untuk mengatur pergaulan hidup itu. Suatu pergaulan hidup dengan pola pergaulan yang sama, hanya akan terjadi apabila adanya suatu komunitas hubungan dengan pola berulang tetap.

Masyarakat hukum adat adalah komunitas manusia yang patuh pada peraturan atau hukum yang mengatur tingkah laku manusia dalam hubungannya satu sama lain baik berupa keseluruhan dari kebiasaan dan kesusilaan yang benar-benar hidup karena diyakini dan dianut, jika dilanggar pelakunya mendapatkan sanksi dari para penguasa adat.

Kusumadi Pujosewojo mengartikan masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau

penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar di antara para anggota yang memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya, pemanfaatannya oleh orang luar harus izin dan pemberian imbalan tertentu berupa rekognisi dan lain-lainnya.

Masyarakat Hukum Adat adalah (1) sekumpulan warga memiliki kesamaan leluhur (geneologis), (2) tinggal di suatu tempat (geografis), (3) memiliki kesamaan tujuan hidup untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai dan norma-norma, (4) diberlakukan sistem hukum adat yang dipatuhi dan mengikat (5) dipimpin oleh kepala-kepala adat (6) tersedianya tempat dimana administrasi kekuasaan dapat dikordinasikan (7) tersedia lembaga-lembaga penyelesaian sengketa baik antara masyarakat hukum adat sesama suku maupun sesama suku berbeda kewarganegaraan. Masyarakat Hukum Adat, sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan<sup>7</sup>. Adapun beberapa orang ahli yang mendefinisikan masyarakat hukum adat antara lain sebagai berikut :

---

<sup>7</sup>Jawahir Thontowi, 2015, *"Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Implementasi Perlindungan Hak-hak Tradisionalnya"*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Volume 10, Nomor 1, hlm. 3.

- a. Kusumadi Pujosewojo, Masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas sangat besar diantara anggota, memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya<sup>8</sup>.
- b. Ter Haar, Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorangpun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selamalamanya<sup>9</sup>.
- c. Hazairin, masyarakat hukum adat adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan

---

<sup>8</sup>Maria S.W Sumardjono, *“Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi”*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta 2001, hlm, 56.

<sup>9</sup>Husen Alting, *“Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah”*, Yogyakarta, 2010, hlm, 31.

lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. 25 Para tokoh masyarakat adat yang tergabung dalam AMAN merumuskan masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan<sup>10</sup>.

- d. Van Vollenhoven, masyarakat hukum adat adalah merupakan suatu masyarakat hukum yang menunjuk pengertian-pengertian kesatuan-kesatuan manusia yang mempunyai tata susunan yang teratur, daerah yang tetap, penguasapenguasa atau pengurus, dan mempunyai harta, baik harta berwujud (tanah, pusaka) maupun harta tidak berwujud (gelar-gelar kebangsawanan)<sup>11</sup>.
- e. F.D Hollemen menyatakan bahwa secara umum terdapat empat corak masyarakat hukum adat di Indonesia sebagai berikut<sup>12</sup>:

*1) Magisch Religieus*

Magisch Religieus diartikan sebagai pola fikir yang didasarkan pada keyakinan masyarakat tentang adanya sesuatu yang bersifat sakral. Corak magis religius ini berarti juga bahwa masyarakat tidak mengenal pemisahan antara dunia lahir dengan dunia ghaib yang keduanya berjalan secara seimbang. Masyarakat mempercayai bahwa

---

<sup>10</sup> Husen Alting, *Op, Ci.*, hlm, 31.

<sup>11</sup>Nandang Alamsah Deliarnoor, "Arti dan Pentingnya Mengetahui dan Memahami Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Hukum Tata Negara Adat dan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia dalam Hubungannya dengan Praktek Berbangsa, Bernegara dan Bermasyarakat", [http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2011/01/arti\\_dan\\_pentingnya\\_mengetahui\\_dan\\_memahami\\_hukum\\_tata\\_negara\\_RI.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2011/01/arti_dan_pentingnya_mengetahui_dan_memahami_hukum_tata_negara_RI.pdf), diakses pada 11 November 2018.

<sup>12</sup>Jawahir Thontowi, *Op, Ci.*, hlm, 4.

setiap perbuatan dalam segala bentuknya akan mendapat imbala dan hukuman (*reward and punishment*) dari Tuhan. Corak pemikiran masyarakat sebelum mengenal agama adalah dengan mempercayai kepercayaan kepada benda ghaib yang menghuni suatu benda. Dalam pikiran Scholten, peraturan hukum demikian ini tidak didasarkan pada alam pikiran semata, tetapi juga melibatkan alam rohaniyah.

## 2) *Communal*

Masyarakat hukum adat berasumsi bahwa setiap anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat hukum adat secara keseluruhan. Prinsip *comunal* dalam masyarakat hukum adat menghendaki agar anggota-anggota masyarakat hukum adat mempertahankan prinsip-prinsip kerukunan, kekeluargaan dan gotong royong serta tidak menonjolkan kepentingan pribadi, namun lebih mengutamakan kehidupan bersama. Sosiolog menempatkan kehidupan bersama ini sebagai model *gemeinschaft*. Ini berbeda dengan model *gesellschaft* dimana hubungan antar anggota masyarakat bersifat formal, memiliki orientasi ekonomi, memperhitungkan nilai guna (*utilitarian*), dan lebih didasarkan pada kenyataan sosial.

## 3) *Concrete*

Prinsip kongkrit diartikan sebagai prinsip yang serba jelas atau nyata yang menunjukkan bahwa setiap perbuatan yang dilakukan dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam. Penting untuk ditegaskan bahwa prinsip kongkrit atau nyata ini berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum. Perkembangan saat ini menunjukkan bahwa tanggung jawab hukum lebih banyak dibebankan pada pelaksana kebijakan padahal seharusnya tanggung jawab hukum yang lebih berat berada pada pembuat kebijakan.

## 4) *Konstan*

Prinsip konstan bermakna kesertamertaan khususnya dalam pemenuhan prestasi. Setiap pemenuhan prestasi selalu diiringi dengan kontra prestasi yang diberikan secara serta merta atau langsung. Contoh, dalam perjanjian jual beli setelah terjadi kesepakatan, maka selalu disertai dengan pembayaran sebagai tanda jadi (*panjer*). Prinsip konstan tidak hanya terjadi dalam transaksi jual beli namun juga pada hal lain seperti perkawinan dengan istilah *pangjadi* (Jawa Barat) dan *paningset* (Jawa Tengah) yang diberikan oleh

mempelai pria kepada mempelai wanita dalam segala bentuknya yang dimaksudkan sebagai keseriusan mempelai pria untuk melangsungkan perkawinan.

Van Vollenhoven membagi daerah Indonesia dalam 19 persekutuan hukum adat yaitu (1) Lingkaran hukum Aceh, (2) Tanah Gayo, Alas, Batak dan Nias, (3) Minangkabau dan Mentawai, (4) Sumatera Selatan, (5) Daerah Melayu (Sumatera Timur, Jambi dan Riau), (6) Bangka dan Belitung, (7) Kalimantan, (8) Minahasa, (9) Gorontalo, (10) Sulawesi Selatan, (11) Toraja, (12) Maluku dan Ambon, (13) Irian Barat (Papua), (14) Kepulauan Timor, (15) Bali, Lombok dan Sumbawa Barat, (16) Jawa Tengah dan Jawa Timur beserta Madura, (17) Lingkaran hukum Swapraja (Surakarta dan Yogyakarta), (18) Jawa Barat, (19) Ternate<sup>13</sup>.

## **1. Perlindungan Masyarakat Hukum Adat**

Sejak negara ini berdiri, sudah mengamanatkan untuk menjaga kelestarian dan eksistensi kebudayaan serta nilai dan norma yang hidup di masyarakat sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari bangsa Indonesia. Sebagaimana telah disebutkan di atas, amanat ini terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945 yang berbunyi:

---

<sup>13</sup>Abdurrahman, *“Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat”*, hlm.7, BPHN Departemen Hukum dan HAM RI.

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945 di atas, memberikan batasan-batasan atau persyaratan agar suatu komunitas masyarakat tertentu dapat diakui keberadaan sebagai masyarakat hukum adat. Terdapat empat persyaratan keberadaan Masyarakat Hukum Adat, yakni:<sup>14</sup> (a) masih hidup; (b) sesuai dengan perkembangan masyarakat; (c) sesuai atau tidak dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; (d) sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undangan.

Pada hakikatnya lebih dari sekedar Masyarakat Hukum Adat yang hanya bersifat tradisionalnya. KMHA adalah kesatuan masyarakat hukum yang di dalamnya terkandung hak hukum dan kewajiban hukum secara timbal balik antara kesatuan masyarakat itu dengan lingkungan sekitarnya, dan juga dengan negara.<sup>4</sup> Perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap KMHA yang berdasarkan asas keadilan Masyarakat Hukum Adat seharusnya mendapatkan perlakuan yang sama dari negara Indonesia karena Masyarakat Hukum Adat adalah warga negara Indonesia. Perlakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat seharusnya juga sama terhadap masyarakat pada umumnya.

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 62-63.



Hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat harus dilindungi, diakui, dan dihormati keberadaannya tidak hanya dilihat bahwa Masyarakat Hukum Adat masih ada di bumi Indonesia

Menilik banyaknya peraturan perundang-undangan yang menyentuh masyarakat adat, seharusnya berimbang pada tingginya perlindungan terhadap mereka. Terlebih hingga saat ini sudah sangat banyak pertemuan atau diskusi baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional, yang diselenggarakan baik oleh pemerintah, kalangan kampus atau akademisi maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) dari tahun ke tahun yang diharapkan dapat menginventarisir faktor-faktor pendorong dan penghambat terwujudnya perlindungan hukum bagi masyarakat adat dalam sistem hukum nasional.

Namun upaya perlindungan hukum terhadap mereka masih belum optimal. Terdapatnya sejumlah persyaratan dimaksud dapat ditafsirkan bahwa UUD pasca amandemen menaruh rasa curiga dan prasangka buruk, bahwa keberadaan MHA akan menjadi faktor penghambat untuk tercapainya cita-cita dan tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Atau mungkin saja karena ada semacam kekhawatiran bisa mengganggu jalannya demokrasi modern atau tatanan negara berbentuk republik. Oleh karenanya adanya persyaratan-persyaratan yang membatasi keberadaannya itu yang pada dasarnya memang sulit atau bahkan mustahil dapat dipenuhi masyarakat adat

dapat kian dibatasi, jika tidak dapat kita katakan dihapuskan sama sekali eksistensinya.

Berbicara tentang perlindungan hukum masyarakat adat tentunya harus berangkat dari hak-hak masyarakat adat dalam kaitannya dengan pengakuan dan pengaturannya di dalam hukum nasional. Untuk itu hal pertama yang harus dilakukan adalah mengetahui posisi dan kedudukan masyarakat adat itu sendiri sebagai subyek hukum yang memiliki hak-hak adat tersebut di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apakah negara mengakui dan menghormati atau tidak keberadaan dari masyarakat adat tersebut dengan segala hak-hak tradisional yang melekat padanya. Serta bagaimana politik hukum nasional terhadap upaya perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat adat berdasarkan UUD NRI 1945<sup>15</sup>.

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki kelompok masyarakat adat mencapai 20.000 kelompok. Dari jumlah tersebut yang baru terdata oleh Komnas HAM sebanyak 6300 kelompok di wilayah Aceh, 700 kelompok di wilayah Sumatera, dan 1000 kelompok di wilayah Bali. Direktorat Pemberdayaan Komunitas Terpencil Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial Departemen Sosial RI mencatat persebaran Komunitas Adat Terpencil (KAT)

---

<sup>15</sup> Wicipto Setiadi, Sambutan Pembukaan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional pada *Seminar Tentang Arah Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Adat Dalam Sistem Hukum Nasional*, Malang, 12 Mei 2011.

Nasional tahun 2004 sebanyak 1.192.164 jiwa yang terdiri dari 267.550 kepala keluarga dan berada di 2.811 lokasi.

Dengan jumlah jiwa dan persebaran sebanyak itu, masyarakat adat berada dalam kondisi memprihatinkan karena mereka dirugikan dari segi nilai materil dan spiritual atas penerapan politik pembangunan yang selama lebih dari tiga dasawarsa terakhir. Pelanggaran hak-hak masyarakat adat ini terjadi baik di bidang ekonomi, politik, hukum, maupun sosial dan budaya. Pelanggaran itu pula yang seringkali memicu konflik antara masyarakat adat, baik dengan pemerintah lokal, pemerintah pusat, maupun pihak swasta.

Perjuangan masyarakat adat dalam mempertahankan hak-haknya selalu gagal karena mereka berhadapan dengan sistem politik yang oligarkis dan sentralistik serta sistem ekonomi yang berpihak pada kepentingan pemilik modal. Mereka selalu berhadapan dengan aparat keamanan yang memiliki senjata dan para pemilik modal yang dengan kekuatan uangnya dapat menggunakan aparat keamanan untuk menghadapi gelombang protes masyarakat adat.<sup>16</sup>

Hak-hak masyarakat adat yang selama ini tidak mendapat perlindungan negara mencakup dua hal, yaitu hak atas ulayat, hak sumber daya alam, dan hak kekayaan intelektual. Tidak terlindunginya tiga hal itu bukan hanya karena tidak ada payung hukum yang secara khusus melindungi

---

<sup>16</sup> <https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj-2011-5.pdf>, diakses pada 13 maret 2019, pada pukul 00:49

masyarakat adat, tetapi dengan payung hukum ada pun penegakannya masih lemah. Dua faktor inilah yang hingga kini menjadikan masyarakat adat sebagai warga negara yang marjinal dan tidak mendapat hak yang semestinya sehingga sering ditemukan pelanggaran hak-hak masyarakat adat, meliputi: pelanggaran hak atas kepemilikan, hak atas makanan dan gizi yang mencukupi, hak terhadap standar kehidupan yang layak, hak untuk mengambil bagian dalam kehidupan kebudayaan, hak menentukan nasib sendiri, hak untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental dan masih banyak lagi.

## **2. Pengertian Hak Konstitusional**

Hak konstitusional (*constitutional right*) menurut Jimly Asshiddiqie adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD NKRI 1945<sup>17</sup>. Setelah amandemen UUD 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia maka prinsip-prinsip HAM telah tercantum dalam konstitusi Indonesia sebagai ciri khas prinsip konstitusi modern. Oleh karena itu prinsip-prinsip HAM yang tercantum dalam UUD 1945 adalah merupakan Hak konstitusional Warga Negara Indonesia.

Menurut Sri Soemantri, Konstitusi merupakan dokumen nasional dan tanda dari kedewasaan kemerdekaan bangsa, konstitusi adalah juga sebagai

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *konstitusi & konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) , hal, 152.

alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan. Dengan demikian konstitusi memiliki peranan yang bukan saja besar, tetapi paling strategis dalam pembatasan kekuasaan. Beliau juga mengatakan didalam disertasinya bahwa tak ada satu Negara di dunia ini yang tidak memiliki konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Negara dan Konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.<sup>18</sup>

Dalam suatu negara hukum yang lahir dari konstitusionalisme harus bercirikan :<sup>19</sup>

- (1) Adanya Perlindungan HAM,
- (2) Adanya Peradilan Yang Bebas, dan
- (3) Adanya Asas Legalitas.

Hak konstitusional warga negara harus di jamin dalam konstitusi sebagai bentuk pengakuan HAM serta adanya peradilan yang independen tidak terpengaruh oleh penguasa dan segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas hukum. Hak asasi manusia ( HAM ) adalah<sup>20</sup> seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk

---

<sup>18</sup> Wijayanti, Nur Septi dan Iwan Satriawan, "*Hukum Tata Negara Teori dan Prakteknya di Indonesia*". Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta, 2009, Hlm,8.

<sup>19</sup> Untuk uraian prinsip -prinsip "*The Rule Of Law*" di Inggris lihat A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Tenth Edition,( London; Machmillan Education LTD,19590

<sup>20</sup> *Ibid*

Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Hak warga negara adalah Hak-hak yang lahir dari peraturan di luar undang-undang dasar disebut hak-hak hukum (*legal rights*), bukan hak konstitusional (*constitutional rights*). Sedangkan Hak asasi Manusia yang terkandung dalam konstitusi dapat disebut sebagai hak konstitusional warga negara.

Dalam Pasal 26 ayat (1)<sup>21</sup> UUD NKRI 1945 yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara . Pengakuan hak konstitusional yang menjadi subyek adalah warga Negara Indonesia sehingga siapa pun yang diakui serta disahkan oleh undang-undang sebagai warga negara Indonesia maka ia mempunyai hak yang sama dalam bidang apa pun, entah mungkin sebelumnya ia adalah warga negara asing yang tinggal di Indonesia dengan masa tertentu dan mengusulkan untuk menjadi warga negara Indonesia maka ia akan memperoleh hak yang sama dengan bangsa

---

<sup>21</sup> Pasal 26 Ayat (1) UUD NKRI 1945

Indonesia asli kecuali dalam kedudukannya sebagai calon Presiden dan wakil presiden harus orang Indonesia asli. (Pasal 6 UUD 1945). Pengertian-pengertian hak warga negara juga harus dapat dibedakan antara hak konstitusional dan hak legal. Hak konstitusional (*constitutional right*) adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal right*) timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya (*subordinate legislations*). Setelah ketentuan tentang hak asasi manusia diadopsikan secara lengkap dalam UUD 1945, pengertian tentang hak asasi manusia dan hak asasi warga negara dapat dikaitkan dengan pengertian “*constitutional rights*” yang dijamin dalam UUD 1945. Selain itu, setiap warga negara Indonesia memiliki juga hak-hak hukum yang lebih rinci dan operasional yang diatur dengan undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah. Hak-hak yang lahir dari peraturan di luar undang-undang dasar disebut hak-hak hukum (*legal rights*), bukan hak konstitusional (*constitutional rights*).

### 3. Hak Konstitusional Dalam UUD NKRI 1945

#### a. Sebelum Amandemen UUD 1945

Dalam UUD 1945 sering disebut dengan UUD Proklamasi,<sup>22</sup> dan kemunculannya bersamaan dengan lahirnya Negara Indonesia melalui proklamasi kemerdekaan, satu hal yang menarik meskipun UUD 1945 adalah hukum dasar yang tertulis yang didalamnya memuat hak-hak dasar manusia Indonesia serta kewajibannya yang bersifat dasar pula, namun istilah perkataan HAM itu sendiri tidak dijumpai didalam UUD 1945 , baik dalam pembukaan, batang tubuh maupun penjelasan dan yang ditemukan bukanlah HAM melainkan Hak dan kewajiban warganegara.

UUD 1945 sebelum amandemen memuat hak warga negara sebagai berikut :<sup>23</sup>

- a. Pasal 27 ayat (1) : setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- b. Pasal 27 ayat (2) : tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

---

<sup>22</sup> Ismail Suny, Pergeseran *Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, Jakarta, 1983), hlm, 13. Lihat juga M.Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959).

<sup>23</sup> Pasal 27 ayat (1), (2),Pasal 28, Pasal 29 Ayat(2), Pasal 30 Ayat(1), Pasal 31 Ayat (1), dan Pasal 32 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



- c. Pasal 28 : kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.
- d. Pasal 29 ayat (2) : negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- e. Pasal 30 ayat (1) : tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.
- f. Pasal 31 ayat (1) : tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
- g. Pasal 32 : pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia.

Ketika UUD 1945 digantikan oleh Konstitusi RIS 1949 atau yang lebih tepat disebut sebagai UUD RIS 1949, dan kemudian UUDS Tahun 1950, kedua naskah undang-undang dasar ini memuat ketentuan yang lebih lengkap tentang hak asasi manusia. Yang berperan dalam perumusan naskah UUD-RIS 1949 dan UUDS 1950 juga adalah Soepomo yang semula, ketika UUD 1945 dirumuskan, menentang pencantuman pasal-pasal tentang hak asasi manusia. Artinya, setelah tahun 1948, pandangan dan apresiasi Soepomo dan juga Soekarno turut pula mengalami perkembangan sehubungan dengan ketentuan konstitusional hak asasi manusia itu sendiri.

Hal ini terjadi, karena ketika itu *The Universal Declaration of Human Rights* Tahun 1948 sudah ada, dan sedang sangat populer di dunia. Sayangnya, 14 Undang-Undang Dasar 1950 tidak berlaku lagi sejak tanggal 5

Juli 1959. Mulai saat itu berlakulah kembali Undang-Undang Dasar 1945 yang hanya memuat 7 pasal tentang hak asasi manusia. Itu pun dalam pengertiannya yang sangat terbatas. Bahkan sebenarnya, menurut Harun Alrasid, UUD 1945 itu sama sekali tidak memberikan jaminan apa pun mengenai hak-hak asasi manusia. dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undangundang” . Muhammad Hatta dan Muhammad Yamin<sup>24</sup> sudah mengusulkan pencantuman jaminan hak asasi manusia disini, tetapi oleh Soekarno dan Soepomo ditolak karena hal itu mereka anggap bertentangan dengan paham integralistik. Karena itu, sebagai jalan tengahnya disepakatilah rumusan yang demikian itu. Akan tetapi, jika diamati secara seksama, Pasal 28 itu sama sekali tidak memberikan jaminan mengenai adanya pengakuan konstitusional akan hak dan kebebasan berserikat (*freedom of association*), berkumpul (*freedom of assembly*), dan menyatakan pendapat (*freedom of expression*). Pasal 28 itu hanya menyatakan bahwa hak-hak tersebut akan ditetapkan dengan undang-undang. Artinya, sebelum ditetapkan dengan undangundang, hak itu sendiri belum ada.

---

<sup>24</sup> Pembahasan lebih komprehensif tentang materi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Lihat dalam Adnan Buyung Nasution , *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1955-1959 ( Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 414-420. Lihat juga Adnan Buyung Nasution, Adnan, Pergulatan ”*Tanpa Henti Menabur Benif Reformasi*” (Jakarta: Otoberografi, Aksara Karunia ,2004), hlm , 144-162.

Dengan demikian UUD sebelum amandemen belum sepenuhnya mengakui HAM adalah sebagai Hak Konstitusional melainkan hanya mengatur Hak dan Kewajiban warga Negara saja.

#### **b. Pasca Amandemen UUD 1945**

Pasca amandemen<sup>25</sup> UUD 1945 lebih banyak mengakui bentukbentuk HAM sebagai hak kostitusional warga ngara Indonesia. Materi yang semula hanya berisi 7 butir ketentuan yang juga tidak seluruhnya dapat disebut sebagai jaminan konstitusional hak asasi manusia, sekarang telah bertambah secara sangat signifikan.

Ketentuan baru yang diadopsikan ke dalam UUD 1945 setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000 termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J<sup>26</sup>, ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal. Karena itu, perumusan tentang hak-hak asasi manusia dalam konstitusi Republik Indonesia dapat dikatakan sangat lengkap dan menjadikan UUD 1945 sebagai salah satu undang-undang dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) yang paling lengkap memuat ketentuan yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Pasal-pasal tentang hak asasi manusia itu sendiri, terutama yang termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, pada pokoknya berasal dari rumusan TAP MPR Nomor

---

<sup>25</sup> Moh.Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (Yogyakarta: UII Press,1999) hlm, 96-98.

<sup>26</sup> *Ibid.*

XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang kemudian isinya menjadi materi UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, untuk memahami konsepsi tentang hak-hak asasi manusia itu secara lengkap dan historis, ketiga instrumen hukum UUD 1945, TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut dapat dilihat dalam satu kontinum. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan tentang hak-hak asasi manusia yang telah diadopsikan ke dalam sistim hukum dan konstitusi Indonesia itu berasal dari berbagai konvensi internasional dan deklarasi universal tentang hak asasi manusia serta berbagai instrumen hukum internasional lainnya. Setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000, keseluruhan materi ketentuan hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945, yang apabila digabung dengan berbagai ketentuan yang terdapat dalam undangundang yang berkenaan dengan hak asasi manusia, dapat kita kelompokkan dalam empat kelompok yang berisi 37 butir ketentuan. Diantara keempat kelompok hak asasi manusia tersebut, terdapat hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau non-derogable rights, yaitu :<sup>27</sup>

- 1) Hak untuk hidup;
- 2) Hak untuk tidak disiksa;

---

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cetakan pertama, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm, 122.

- 3) Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani;
- 4) Hak beragama;
- 5) Hak untuk tidak diperbudak;
- 6) Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan
- 7) Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Keempat kelompok hak asasi manusia terdiri atas; kelompok pertama adalah kelompok ketentuan yang menyangkut hak-hak sipil yang meliputi:<sup>28</sup>

- 1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya;
- 2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan;
- 3) Setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan;
- 4) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya;
- 5) Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran, dan hatinurani;
- 6) Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum;

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm, 124.

- 7) Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan;
- 8) Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut;
- 9) Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah;
- 10) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan;
- 11) Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan, dan kembali ke negaranya;
- 12) Setiap orang berhak memperoleh suaka politik;
- 13) Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.

Kedua, kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang meliputi:<sup>29</sup>

- 1) Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai dengan lisan dan tulisan;

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

- 2) Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat;
- 3) Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik;
- 4) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan;
- 5) Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan;
- 6) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi;
- 7) Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat;
- 8) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi;
- 9) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran;
- 10) Setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia;

- 11) Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa-bangsa;
- 12) Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional;
- 13) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing, dan untuk beribadat menurut kepercayaannya itu.

Ketiga, kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan yang meliputi:<sup>30</sup>

- 1) Setiap warga negara yang menyanggah masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama;
- 2) Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mendapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional;
- 3) Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum;

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm, 125.



- 4) Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian, dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya;
- 5) Setiap warga negara berhak untuk berperan-serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam;
- 6) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat;
- 7) Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminatif dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus tersebut tidak termasuk dalam pengertian diskriminasi.
- 8) Keempat, kelompok yang mengatur mengenai tanggungjawab negara dan kewajiban asasi manusia yang meliputi:
- 9) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 10) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan

orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas, dan kesusilaan, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis;

- 11) Negara bertanggungjawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia;
- 12) Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukan, susunan, dan kedudukannya diatur dengan undang-undang.

Hak-hak tersebut di atas ada yang termasuk kategori hak asasi manusia yang berlaku bagi semua orang yang tinggal dan berada dalam wilayah hukum Republik Indonesia, dan ada pula yang merupakan hak warga negara yang berlaku hanya bagi warga negara Republik Indonesia. Hak-hak dan kebebasan tersebut ada yang tercantum dalam UUD 1945 dan ada pula yang tercantum hanya dalam undang-undang tetapi memiliki kualitas yang sama pentingnya secara konstitusional sehingga dapat disebut memiliki “*constitutional importance*”<sup>31</sup> yang sama dengan yang disebut eksplisit dalam UUD 1945. Sesuai dengan prinsip “kontrak sosial” (*social contract*), maka setiap hak yang terkait dengan warga negara dengan sendiri bertimbal-balik dengan kewajiban negara untuk memenuhinya. Demikian pula dengan

---

<sup>31</sup> Uraian masing-masing prinsip Negara hukum lihat Asshiddiqie, *op cit*, hal, 124-130.

kewenangan-kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh negara melalui organ-organnya juga bertimbal-balik dengan kewajiban-kewajiban konstitusional yang wajib ditaati dan dipenuhi oleh setiap warga negara.

#### **4. Hak-Hak konstitusional Masyarakat Hukum Adat**

##### **a. Hak ulayat bagi masyarakat hukum adat**

Namun secara normatif, Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya.<sup>32</sup>

Tanah mempunyai peranan penting bagi masyarakat hukum adat. Tanah adalah tempat tinggal, bercocok tanam, tempat dimana anggota masyarakat adat dikuburkan, serta tanah merupakan tempat tinggalnya makhluk gaib dan roh-roh para leluhur.

Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan). Berdasarkan

---

<sup>32</sup> Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

ketentuan tersebut maka Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah hak dasar yang melekat dalam kehidupan masyarakat tersebut yang bukan merupakan pemberian negara. Sama halnya dengan hak dasar yang melekat dalam setiap manusia, misalnya hak untuk hidup, yang bukan merupakan pemberian negara.<sup>33</sup>

Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tahun 2007 tentang Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat menyatakan bahwa pengakuan atas hak-hak masyarakat adat akan bermanfaat meningkatkan keharmonisan dan hubungan kerjasama antara negara dan masyarakat adat, yang didasarkan pada prinsip-prinsip keadilan, demokrasi, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia, tanpa diskriminasi dan dapat dipercaya, hak ulayat merupakan bagian dari wilayah masyarakat hukum adat yang merupakan sekaligus lebensraum masyarakat tersebut, Sebagai lebensraum masyarakat hukum adat, Hak ulayat tidak hanya terbatas pada tanah ulayat saja namun juga meliputi hutan adat, sumber-sumber air, kolam dan termasuk pula tumbuh-tumbuhan dan hewan yang ada dan hidup di atas tanah ulayat, yang dapat dimanfaatkan secara komunal oleh masyarakat hukum adat.

---

<sup>33</sup> G.Kertasapoetra, R.G Kartasapoetra, AG.Kartasapoetra, A. Setiady, Hukum Tanah, *Jaminan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Bina Aksara, 1985, hlm, 88.

## **b. Hak Tradisional Masyarakat Hukum Adat**

Dalam konstitusi hak tradisional masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa,

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Dari rumusan pasal tersebut maka dapat diuraikan bahwa:<sup>34</sup>

- (a) bahwa negara mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat memang sudah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia didirikan dan UUD 1945 disahkan.
- (b) kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui itu haruslah terbukti masih hidup.
- (c) pengakuan itu dapat berubah dinamis mengikuti perkembangan masyarakat dalam arti perkembangan zaman di mana perasaan kemanusiaan dan tingkat peradaban tumbuh dan berkembang sedemikian rupa sehingga pengakuan atas keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya itu juga harus disesuaikan dengan kebutuhan menurut ruang dan waktunya yang dinamis itu;

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015. *Konstitusi Masyarakat Desa* (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Manusia Warga Desa), Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, hlm, 2.

- (d) pengakuan itu juga tidak boleh bertentangan dengan prinsip dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya, di daerah perbatasan jangan sampai pengakuan ini dapat berdampak negatif kepada semangat persatuan bangsa dan integritas wilayah NKRI karena wilayah hukum adat yang bersangkutan melampaui batas wilayah hukum teritorial NKRI; dan
- (e) bahwa syarat dan prosedur pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya itu harus diatur dengan undang-undang ataupun dalam pelbagai undang-undang lain yang terkait.

## **B. Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.<sup>35</sup>

Perencanaan adalah proses kontinu, yang terdiri dari keputusan atau pilihan dan berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu dimasa mendatang. Pada dasarnya

---

<sup>35</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

segala kegiatan pembangunan itu baru akan terarah apabila dilandaskan pada suatu perencanaan pembangunan dan dikontrol, serta dievaluasi. Banyak pendapat tentang perencanaan pembangunan, antara lain pendapat yang dikemukakan oleh Sondang P Siagian.<sup>36</sup>

Diana Conyers dan Peten Hits (*An Introduction Development Planning in the Trird Woeld*, 1984) menyatakan bahwa “Perencanaan adalah proses yang berkelanjutan, yang terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu dimasa mendatang, sehingga ia mendefinisikan perencanaan teknik/cara untuk mencapai tujuan, untuk mewujudkan maksud dan sasaran tertentu yang telah ditentukan sebelumnya dan telah dirumuskan dengan baik oleh Badan Perencanaan Pusat.<sup>37</sup>

Secara umum pembangunan merupakan suatu proses perencanaan (*social plan*) yang dilakukan oleh birokrat perencanaan pembangunan untuk membuat perubahan sebagai proses peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat. Konseptualisasi pembangunan merupakan proses perbaikan yang berkesinambungan pada suatu masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik

---

<sup>36</sup> Sondang P Siagian. *Administrasi Pembangunan, Gunung Agung*, Cetakan 10, Jakarta, 1983, hlm, 18.

<sup>37</sup> Fahmi Agus Wibowo, *Konsep Dasar Perencanaan*, Fahmiagus@blogspot.com, Diakses pukul 23:52 tanggal 5-02-2019.

atau lebih sejahtera sehingga terdapat beberapa cara untuk menentukan tingkat kesejahteraan pada suatu negara.<sup>38</sup>

1. Teori Pembangunan Menurut Para Ahli :

a. Richer Peet and Elaine Hartwick

Richer Peet and Elaine Hartwick membagi dua bagian besar teori pembangunan yang pertama Teori pembangunan yang dikelompokannya sebagai Teori pembangunan Konvensional, teori ini diposisikan sebagai sebuah teori yang menerima keberadaan struktur kapitalisme sebagai jenis terbaik masyarakat. Teori ini menekankan pada pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi. Sedangkan problem yang muncul sebagai akibat untuk mencapai tujuan tersebut, seperti ketidakadilan sosial kerusakan lingkungan hidup, dipandang hanya dampak dari upaya untuk mencapai tujuan itu. Teori-teori yang berada dalam garis Teori pembangunan konvensional adalah teori ekonomi klasik, Teori Ekonomi neo klasik, Teori keynesian, Teori modernisasi dan teori Neo-liberalisme dan termasuk juga Sustainable Development. Meskipun berada dalam satu garis teori yang dapat digolongkan konvensional teori-teori ini tetap melakukan kritik sekaligus saling melengkapi satu dengan yang lainnya.

b. Walt Whitman Rostow

Pembangunan menurut Rostow, diartikan sebagai upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi warga yang paling humanistik. Secara sederhana proses pembangunan merupakan proses memanusiakan manusia. Pembangunan dalam artian ini tidak dilakukan dengan membangun infrastruktur atau fasilitas fisik yang sering kali menjadi pandangan banyak orang mengenai pembangunan tersebut.

c. Todaro

Pembangunan harus memenuhi 3 (tiga) komponen dasar yaitu kecukupan memenuhi kebutuhan pokok, meningkatkan rasa harga diri serta kebebasan untuk memilih. Menurut Todaro, pembangunan harus dipandang

---

<sup>38</sup>Drajat dan Hanif, "*Konsep dan Teori Pembangunan*", Modul 1, hlm, 5.



sebagai proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atau struktur social, sikap-sikap masyarakat dan institusi-institusi nasional selain mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan.

d. Bintoro dan Mustopadijaya

Pembangunan harus dilihat secara dinamis dan bukan dilihat sebagai konsep statis. Pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. Proses pembangunan sebenarnya adalah merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan supaya menjadi suatu proses yang dapat bergerak maju atas kekuatan sendiri (*self sustaining proces*) tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Jadi bukan hanya yang dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka. Pembangunan tergantung dari suatu innerwill, proses emansipasi diri. Dan suatu partisipasi kreatif dalam proses pembangunan hanya menjadi mungkin karena proses pendewasaan.

### **1. Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah**

Pembangunan daerah merupakan pembangunan yang segala sesuatunya dipersiapkan dan dilaksanakan oleh daerah, mulai dari perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan sampai dengan pertanggungjawabannya. Dalam kaitan ini daerah memiliki hak otonom. Sedangkan pembangunan wilayah merupakan kegiatan pembangunan yang perencanaan, pembiayaan, dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh pusat,

sedangkan pelaksanaannya bisa melibatkan daerah di mana tempat kegiatan tersebut berlangsung.<sup>39</sup>

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, nampak bahwa penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang berhubungan dengan perencanaan pembangunan daerah merupakan urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan berhubungan dengan pelayanan dasar. Hal ini menandakan bahwa pemerintah daerah diharapkan mampu mengembangkan sumber daya potensial demi terwujudnya pembangunan daerah yang berasas kepada keadilan dan berwawasan lingkungan demi masyarakat yang sejahtera.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan pengertian daerah sebagai kesatuan hukum yang mempunyai batas daerah tertentu serta 28 mempunyai wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya menurut prangka sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perbedaan kondisi daerah membawa implikasi bahwa corak pembangunan yang diterapkan di setiap daerah akan berbeda pula. Peniruan mentah-mentah terhadap pola kebijaksanaan yang pernah diterapkan dan

---

<sup>39</sup> Skripsi, nugraha eka prayudha, *peran badan perencanaan pembangunan dalam pembangunan kabupaten tulang bawang barat*, hlm, 26.

berhasil pada suatu daerah, belum tentu memberi manfaat yang sama bagi daerah yang lain.<sup>40</sup>

## **2. Perencanaan Pembangunan Pusat Dan Daerah**

Pembangunan Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004

Pasal 1 ayat (2)

“Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara”

Pada dasarnya RPJMN menjadi acuan bagi RPJMD yang penyusunannya berpedoman pada Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah (Undang-undang 23 tahun 2014). Dalam prosesnya antar RPJMN dan RPJMD haruslah terintegrasi, tersinkronisasi, dan besinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah. Hubungan tersebut menegaskan bahwa dari awal sampai akhir integrasi dan sinkronisasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah sudah ada. RPJMN dan RPJMD merupakan dua hal yang saling berhubungan dan harus sinkron satu sama lain. Hubungan RPJMN dan RPJMD menggambarkan hubungan proses perencanaan pembangunan antara Pemerinata Pusat dan Pemerintah Daerah.

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm, 28.

Pengaturan mengenai harmonisasi dan sinkronisasi RPJMN dan RPJMD telah banyak diatur dalam undang-undang dan peraturan pemerintah salah satunya dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pun dijelaskan bahwa RPJMD haruslah berpedoman pada RPJMN (pasal 263). Upaya harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan dengan mekanisme *bilateral meeting*, yaitu pertemuan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang diatur dalam Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas No.1 tahun 2014 tentang Pedoman penyusunan RPJMN tahun 2015-2019.

Pada pelaksanaannya harmonisasi dan sinkronisasi RPJMN dan RPJMD belum sepenuhnya terjadi. Diantaranya, masih ditemukannya RPJMD yang belum memuat kebijakan kesehatan dengan baik. Kesenjangan lainnya mengenai sinkronisasi RPJMD dan RPJMD ditinjau dari aspek waktu, masa berlaku, dan status hukum.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengelompokkan Pembangunan menjadi (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah.

a. Rencana Pembanguna Jangka Menengah

Sesuai seperti apa yang tertera pada Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional “Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun”.

b. Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Sesuai seperti apa yang tertera pada Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional “Rencana Pembangunan Jangka Panjang, yang selanjutnya disingkat RPJP, adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun”.

### 3. Mengukur Pembangunan

Berdasarkan pada pemaparan Jose Figueres, PBB telah menyatakan bahwa pembangunan ekonomi dan sosial merupakan sarana mutlak bagi pelaksanaan sepenuhnya HAM dalam dunia modern. Setiap orang berhak menentukan nasib sendiri dan karena itu bebas menentukan status politiknya serta usaha melakukan pembangunan ekonomi, sosial, dan kebudayaannya<sup>41</sup>. Artinya seseorang sama sekali tidak boleh dicabut sarana mata pencariannya dari setiap pembangunan pusat maupun pembangunan daerah.

Selain hal diatas Pembangunan harus memperhatikan beberapa aspek penting yang masing-masing tidak dapat terpisahkan atau berkesinambungan, yaitu :

a. Aspek Ekonomi

---

<sup>41</sup> Jose Figueres, *Beberapa Dasar Ekonomi pada Hak-Hak Asasi Manusia*, Dokumen PBB (UN Doc.A/CONF.32/L.2), 1968. Sebagaimana disadur dalam Ian Brownije, *Dokumen-Dokumen Pokok Mengenai HAM : Edisi Kedua*, UI Press, Jakarta, 1993, hlm, 629-630.

Tidak bisa dipungkiri jika aspek ekonomi memiliki kaitan erat dalam pembangunan berkelanjutan, khususnya pertumbuhan ekonomi dan bagaimana mencari jalan untuk memajukan ekonomi dalam jangka panjang dan dapat meningkatkan kesejahteraan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan alam, masyarakat dan ekonomi untuk menaikkan kesejahteraan generasi masa depan. Jadi, jika generasi saat ini bisa maju, maka masyarakat bisa mencapai kesejahteraan. Sehingga kemudian terdapat alur ekonomi yang berjalan terus menerus, tanpa mengurangi tingkat kesejahteraan dari generasi ke generasi.

b. Aspek Sosial

Aspek sosial dipengaruhi oleh manusia sebagai pendukung komunitas dalam hal interaksi, interelasi, dan interdependensi. Hal-hal yang merupakan perhatian utama dalam aspek sosial adalah stabilitas penduduk, pemenuhan kebutuhan dasar manusia, pertahanan keanekaragaman budaya, serta partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan. Selain itu, aspek sosial juga harus bisa memastikan adanya distribusi yang baik dari biaya dan keuntungan dari pembangunan di semua aspek kehidupan, serta menghargai dan meningkatkan perhatian terhadap hak asasi manusia, termasuk kebebasan masyarakat dan politik, budaya ekonomi dan keamanan.

c. Aspek Lingkungan

Aspek lingkungan atau ekologi diperlukan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan, karena aspek ini terkait langsung dengan faktor-faktor alami yang ada di bumi ini, sehingga hal-hal yang menunjukkan degradasi lingkungan jelas terlihat dan terasa. Beberapa aspek yang termasuk dalam aspek lingkungan meliputi meminimalkan sampah dan kerusakan lingkungan, meningkatkan tanggung jawab dan kepedulian terhadap sumber daya alam dan lingkungan, serta melindungi modal alam yang kritis atau penting.

Mengukur berhasil atau tidaknya pembangunan baik pusat maupun daerah juga dapat dilihat dari beberapa unsur penting yang dapat dilakukan antara lain dengan ;

a. Mengukur Kekayaan Rata-Rata

Sebuah negara dikatakan berhasil melaksanakan pembangunan bila pertumbuhan ekonomi masyarakat tersebut cukup tinggi. Dengan demikian, yang diukur adalah produktivitas masyarakat atau produktivitas negara setiap tahunnya. Atau dalam bahasa teknis ekonominya produktivitas ini diukur oleh Produk Nasional Bruto (PNB) atau Gross National Product (GNP). Produk Nasional Bruto (Gross National Product) atau PNB meliputi nilai produk berupa barang dan jasa yang dihasilkan oleh penduduk suatu negara (nasional) selama satu tahun; termasuk hasil produksi barang dan jasa yang dihasilkan oleh warga negara yang berada

di luar negeri, tetapi tidak termasuk hasil produksi perusahaan asing yang beroperasi di wilayah negara tersebut.

Dengan adanya tolak ukur ini, kita bisa membandingkan negara yang satu terhadap negara lainnya. Sebuah negara yang mempunyai GNP US\$1000 dianggap lebih berhasil pembangunannya daripada negara lain yang GNPnya US\$750. Indonesia saat ini menjadi negara dengan jumlah GNP US\$ 3.004,9 per tahun (tahun 2010). Meskipun angka ini naik sekitar 13 persen bila dibandingkan pada tahun 2009, yakni sejumlah 2.349,6 dollar AS, angka ini masih berada di bawah negara-negara yang lebih muda, seperti Malaysia. Dengan ini, kita bisa menilai sejauh mana selama 60 tahun ini pembangunan membawa kesejahteraan bagi rakyat.

b. Pemerataan Pembangunan

GNP sebuah negara bukan satu-satunya indikator keberhasilan pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Karena bisa jadi kekayaan tersebut dimiliki tidak merata oleh penduduknya. Semisal sebagian kecil orang di dalam negara tersebut memiliki kekayaan berlimpah, sedangkan sebagian besar hidup dalam kemiskinan. Hal ini bisa menimbulkan ironi. Kadang, kita bisa melihat sebuah negara yang memiliki pendapatan per kapita tinggi namun di mana-mana kita lihat orang hidup miskin, tidak punya tempat tinggal, tidak bisa makan, dan sebagainya.



Masalah kesenjangan, jika tidak berhati-hati dan tidak ditangani secara tepat, mempunyai potensi makin membesar dengan adanya deregulasi. Upaya deregulasi sebagai penyesuaian diri terhadap globalisasi membuka persaingan lebih leluasa. Yang kuat dan mampu bersaing akan lebih mampu memanfaatkannya dibandingkan dengan yang lebih lemah.

c. Kerusakan lingkungan

Sebuah negara yang tinggi produktivitasnya, dan merata pendapatan penduduknya bisa saja berada dalam proses untuk menjadi semakin miskin. Hal ini, misalnya karena pembangunan yang menghasilkan produktivitas tinggi itu tidak memperdulikan dampak lingkungannya.