

DISERTASI

**PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA
DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

***FULFILLMENT OF HUMAN RIGHTS IN REGIONAL FINANCIAL
MANAGEMENT***

**Disusun oleh
A N S A R
NIM : B013171024**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDIN
MAKASAR
2021**

DISERTASI

**PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA
DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

**A N S A R
B013171024**

Telah dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor
Pada Tanggal 28 September 2021

Menyetujui,

Tim Promotor



**Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H
Promotor**



**Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H
Ko. Promotor I**



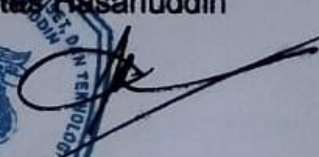
**Prof. Dr. Judhariksawan, S.H., M.H
Ko. Promotor II**

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum



Prof. Dr. Marwati Riza, SH.,M.Si

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : A N S A R
Nomor Mahasiswa : B013171024
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain, apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini merupakan hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 28 September 2021
Yang menyatakan,



A N S A R

Prakata

Syukur *Alhamdulillah* saya panjatkan atas ke hadirat Allah SWT, berkah rahmatNya, pertolonganNya dan hidayahNya, saya mampu menyelesaikan disertasi yang berjudul “Pemenuhan Hak Asasi Manusia Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah”. Selawat dan salam tercurah kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW, Nabi sekaligus rasul terakhir bagi umat manusia.

Dalam penyelesaian tulisan ini, Saya sangat menyadari begitu banyak bantuan, dukungan, dan doa yang mengalir dari berbagai pihak. Untuk itu, dalam kesempatan ini, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada kedua orang tua penulis, (Alm.) Hi. Shaleh Abd Latief dan Hj. Paoriah.; Kemudian Istri dan anakda, selalu mendampingi; Ida Syafiah, S.T., M.T dan Rania Gazwa Batrisya; Kedua mertua saya, (alm) Hi.Jalalludin Syam dan Hj. Asma Andi Baso., Serta kepada seluruh saudara saya, Safri Shaleh, Ridha Shaleh, Fahri Shaleh, Fathon Shaleh, Nuraiman Shaleh, Rifka Shaleh.

Penghargaan, rasa hormat, dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati, saya sampaikan kepada yang Terhormat dan Amat Terpelajar, Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.; Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Judhariksawan, S.H., M.H. sebagai Tim Promotor yang telah meluangkan waktunya memberikan bimbingan yang penuh terhadap penelitian ini dan mengingatkan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan disertasi ini. Ucapan yang sama juga saya sampaikan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Ahmad Ruslan, S.H., M.H., Bapak

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., Ibu Prof. Dr. Marwati riza, S.H., M.H., dan Ibu Dr. Iin Karita Syakarina, S.H., M.H. sebagai Tim Penguji yang telah banyak memberikan masukan, koreksi, dan saran-saran yang sangat berguna bagi perbaikan disertasi ini.

Kepada Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Pendidikan Nasional dan Kebudayaan yang memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti studi Program Doktor (S3) dengan bantuan biaya melalui Beasiswa Pendidikan Pascasarjana Dalam Negeri (BPPDN) pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Kepada para Pimpinan Universitas Hasanuddin tempat saya menimba ilmu pengetahuan, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina, M.A., Selaku Rektor Universitas Hasanuddin; Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan para Wakil Dekan Fakultas Hukum; Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. sebagai Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, beserta seluruh staf, khususnya pengelola Program S3 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin: Pak Uli, Pak Hakim, Pak Hasan, dll. yang telah banyak membantu, terutama dalam pelayanan administrasi yang sangat maksimal selama saya menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada Pimpinan dan Seluruh Dosen serta para civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Tadulako yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu.

Kepada teman dan saudara dan saudari saya di kelas yang ada di angkatan 2017 ganjil, baik di kelas A maupun yang ada di kelas B yang saya sapa dengan panggilan akrab mereka masing-masing: Ust. Rahim, Dr.Handar, Dr. Haji Syafaat, Kiki, Dindong, Riri, Ibu Eda, Dr. Nurul, Mae, Mba Yu Pita, Ibu DR Fika, Mira, Isna', Pak Dr Rifai, Pak Imam, Pak Dr. Mus, Pak Kamal, Pak Musakkir, Pak Amir, Pak Anto, Dirga, Octo, Pak Adeh, Pak Imran, Ka Eche

Semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat memberi manfaat bagi ilmu pengetahuan ke depannya. Selamat membaca, tabik!

Makassar,..... 2020

A N S A R

Abstrak

ANSAR. PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH. (Dibimbing oleh Abdul Razak, Marthen Arie, Judhariksawan).

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan substansi dari prinsip-prinsip Pemenuhan HAM dalam pengelolaan Keuangan Daerah, dan untuk memetakan persoalan-persoalan yang timbul pada implementasi kewajiban pemenuhan HAM dalam Pengelolaan keuangan Daerah, serta merumuskan konsep baru yang ideal dalam pengelolaan Keuangan daerah sebagai Alat pemenuhan HAM yang dimasa yang akan datang.

Tipe penelitian adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan 2 pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum Primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum Primer berupa ketentuan-ketentuan hukum baik internasional, nasional maupun daerah tentang hak Ekosob dan Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa penjelasan-penjelasan peraturan tentang Hak ekosob dan keuangan daerah, pendapat-pendapat ahli, buku-buku, dan hasil penelitian terkait. Kemudian bahan-bahan hukum diatas dikelola secara kualitatif untuk menemukan prinsip-prinsip dan konsep ideal pemenuhan hak asasi manusia dalam pengelolaan keuangan daerah.

Hasil penelitian menemukan (1), Prinsip-prinsip pemenuhan Hak Asasi Manusia dalam pengelolaan keuangan daerah adalah Prinsip *Maximum Available Resources* (MAR), Prinsip Kewajiban inti minimum, Prinsip Kewajiban Realisasi Progresif. (2), Pengelolaan Keuangan daerah belum mampu melakukan pemenuhan Hak Asasi hak Ekosob secara penuh dikarenakan beberapa hal; Pertama, pemenuhan hak Ekosob dalam penganggaran hanya dilakukan secara parsial dan tidak simultan. Kedua, Tidak adanya perencanaan pemenuhan hak Ekosob di Daerah yang terintegrasi dalam anggaran Daerah, Ketiga, Pengelolaan Keuangan Daerah Tidak efektif dan efisien. Keempat, Pengelolaan Keuangan Daerah Bertentangan dengan ketiga prinsip pemenuhan hak Ekosob dalam anggaran. Kelima, Tidak adanya ruang justiciable pelanggaran hak ekosob. Keenam, Pengelolaan Keuangan Daerah Bertentangan dengan prinsip-Prinsip HAM lainnya. (3), Dalam pemenuhan Hak Asasi manusia dalam pengelolaan keuangan daerah, idealnya adalah; pertama, hendaknya tidak membedakan antara hak Sipil dan hak Ekosob, Kedua, Dalam pengaturan pengelolaan keuangan daerah hendaknya memasukan prinsip-prinsip hak Ekosob. Selain hal diatas, penegasan juga dalam penyusunan pemenuhan hak Ekosob, hendaknya daerah diwajibkan mempunyai rencana pemenuhan hak asasi manusia secara penuh yang terintegrasi dengan pengelolaan keuangan daerah, Kewajiban perencanaan pemenuhan hak asasi manusia di atas, juga dibarengi dengan kewajiban pelaporan pemerintah daerah terhadap pemenuhan hak Ekosob tersebut secara berkala dan masuk kedalam sistem pelaporan kinerja dan keuangan pemerintah daerah seperti yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kata kunci; Hak Ekonomi Sosial Budaya, Anggaran Hak Asasi Manusia, Pengelolaan Keuangan Daerah

Abstrac

ANSAR. Fulfillment of Human Rights in Regional Financial Management, Supervised by Abdul Razak, Marthen Arie, Judhariksawan, as Promotor and co-Promotor respectively.

This study aims to formulate the substance of the principles of Fulfillment of Human Rights in the regional financial management, and to map the arising problems in the implementation of the obligation to fulfill human rights in the regional financial management, as well as to formulate an ideal new concept in the regional financial management as a tool for fulfilling human rights in the future.

The type of research was normative legal research, by using the statutory and the concept approaches. The legal materials in this study consist of primary and secondary legal materials. Primary legal materials are in the form of international, national and regional legal provisions regarding Ecosob rights and Regional Financial Management. Meanwhile, the secondary legal materials are in the form of explanations of regulations regarding the rights of economic, social and cultural affairs and regional finance, expert opinions, books, and related research results. Then those legal materials are managed qualitatively to find the ideal principles and concepts of fulfilling human rights in the regional financial management.

The results of the study show that (1) the principles of fulfilling human rights in the regional financial management are the Maximum Available Resources (MAR) Principle, the Minimum Core Liability Principle, and the Progressive Realization Obligation Principle; (2) The regional financial management has not been able to fully fulfill the economic and social rights of human rights due to several things; First, the fulfillment of Ecosob's rights in budgeting is only done partially and not simultaneously. Second, the absence of planning for the fulfillment of Ecosob rights in the Regions that is integrated in the Regional budget, Third, the regional financial management is not effective and efficient. Fourth, the regional financial management is contrary to the three principles of fulfilling the Ecosob rights in the budget. Fifth, there is no justiciable space for violations of economic and social rights. Sixth, Regional Financial Management is in conflict with other human rights principles; (3) In fulfilling human rights in the regional financial management, the ideals are; First, there should be no distinction between Sipol rights and Ecosob rights. Second, in the regulation of regional financial management, the principles of Ecosob rights should be included. In addition, it is also emphasized that in the preparation of the fulfillment of Ecosob rights, regions should be required to have a full human rights fulfillment plan that is integrated with the regional financial management. The obligation to plan for the fulfillment of human rights is also accompanied by local government reporting obligations on the fulfillment of Ecosob rights. periodically and entered into the local government financial and performance reporting system as required in the legislation.

Keywords; Socio-Cultural Economic Rights, Human Rights Budget, Regional Financial Management

Daftar Isi
PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA
DALAM PENGOLAAN KEUANGAN DAERAH

Halaman Judul	i
Lembaran Persetujuan	ii
Lembaran Pernyataan	Error! Bookmark not defined.
Prakata	iv
Abstrak	vii
Abstrac	viii
Daftar Isi	i
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian	14
i. Keaslian Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Kerangka Teori	18
1. Hak Asasi Manusia (HAM).....	18
2. Negara Hukum	26
3. Tanggung Jawab Negara	35
5. Keuangan Negara	48
6. Otonomi Daerah	57
B. Kerangka Pemikiran	69
1. Kerangka Pikir	69

2. Definisi Operasional.....	73
BAB III METODE PENELITIAN.....	76
A. Jenis Penelitian.....	76
B. Pendekatan Penelitian.....	76
C. Sumber Data Penelitian.....	76
D. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	79
E. Sistematika Penulisan Penelitian.....	80
BAB IV PEMBAHASAN.....	83
A. Prinsip-Prinsip Pemenuhan Hak Asasi Manusia Dalam Pengelolaan keuangan.....	83
1. Human Right Budgeting Sebagai Suatu Pendekatan.....	83
a. Hakikat Anggaran Negara.....	84
b. Anggaran Berbasis Hak Asasi Manusia(HAM).....	88
c. Kedudukan Hukum Anggaran Hak Asasi Manusia.....	93
2. Prinsip-Prinsip Pemenuhan HAM dalam Pengelolaan Keuangan..	105
a. Kewajiban Maksimum Available Reseourese.....	107
b. Kewajiban Inti Minimum (Minimum Core).....	113
c. Kewajiban Realisasi Progresif.....	119
B. Analisa Pengaturan Keterpenuhan Hak Asasi Manusia Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.....	128
1. Analisa Prinsip dan Pengaturan pengelolaan keuangan Daerah Dalam pemenuhan Hak Asasi manusia di Indonesia.....	128
a. Analisa Prinsip-Prinsip pengelolaan keuangan daerah.....	128
b. Analisa pengaturan pengelolaan keuangan dalam pemenuhan Hak Asasi Manusia.....	131
2. Analisa Belanja Daerah Dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM).....	132

a. Analisa Anggaran Belanja Pemenuhan Atas Hak Kesehatan di Daerah.....	133
a) Aspek Alokasi	139
b) Aspek Distribusi	141
b. Analisa Anggaran Belanja Pemenuhan Atas Pendidikan Di Daerah.....	148
a) Aspek Alokasi	153
b) Aspek Distribusi	155
c. Analisa Anggaran Belanja Pemenuhan Atas Perumahan	163
a) Aspek Alokasi	165
b) Aspek Distribusi	168
d) Analisa Anggaran Pemenuhan Atas Pangan Di Daerah	174
a) Aspek Alokasi	176
b) Aspek Distribusi	179
3. Kelemahan Pemenuhan HAM Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.....	186
a. Belanja Daerah yang Tidak Effisien dan Effektif.....	187
b. Tidak Progresif dan Tindakan Retrogratif	198
c. Berlawanan dengan Prinsip Kewajiban Inti minimum.....	203
d. Bertentangan dengan Prinsip Maksimum Aviable Resource (MAR)	207
e. Tidak Adanya ruang Gugat (justiciable) terhadap pelanggaran Hak Ekosob.....	211
f. Bertentangan dengan Prinsip-prinsip dan Sifat Hak Asasi Manusia Lainnya	216
4. Format ideal Pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam Pengelolaan Keuangan Daerahnya	220

1. Arah Pebaikan Pengaturan Pemenuhan Hak Ekonomi Sosial	
Budaya di daerah	220
a. Arah Pemenuhan Hak Asasi Manusia Daerah	220
b. Arah Perbaikan Belanja Daerah Yang Berdasar Hak Asasi Manusia	225
2. Perbaikan Kebijakan Perundang-undangan Dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia dalam pengelolaan keuangan daerah.....	230
a. Dalam Undang-Undang Dasar	230
b. Dalam Undang-Undang	232
Bab V PENUTUP	236
A. Kesimpulan.....	236
B. Saran-saran	240
DAFTAR PUSTAKA	242
A. Buku-buku	242
B. Peraturan Perundang-Undangn	249
C. Jurnal- jurnal	251
D. Bahan-bahan lain	251

Daftar Tabel

Table 1 Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kategori Tinggi.....	78
Table 2 Daerah-daerah Anggaran Pendapatan Belanja Dengan Ketegori Sedang.....	78
Table 3 Daerah-daerah Anggaran Pendapatan Belanja Dengan Ketegori Rendah	78
Table 4 Hak Asasi Manusia Dalam Undang-Undang	105
Table 5 Persentase Penduduk yang Memiliki Jaminan Kesehatan Menurut Provinsi dan Jenis Jaminan, 2017 dan 2018	135
Table 6 Prosentase Balita dengan status Gizi Buruk dan Gizi Kurang Balita.....	136
Table 7 Persentase Sangat Pendek Dan Pendek Pada Balita	137
Table 8 Persentase Sangat Kurus Dan Kurus Pada Balita.....	138
Table 9 Angka Keterputusan Sekolah Provinsi Kalimantan selatan	149
Table 10 Angka Keterputusan Sekolah Provinsi Sulawesi Tengah	150
Table 11 Angka Keterputusan Sekolah Provinsi	150
Table 12 Angka Keterputusan Sekolah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung	152
Table 13 Angka Keterputusan Sekolah Provinsi	153
Table 14 Perkembangan Jumlah Penduduk Rawan Pangan	175
Table 15 Pengelolaan anggaran pangan Propinsi Kalimantan selatan ..	184
Table 16 Perkembangan Peningkatan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah 2017-2020	200
Table 17 Perkembangan Peningkatan Anggaran Urusan Kesehatan Daerah 2017-2020	201
Table 18 Perkembangan Peningkatan Anggaran Urusan Pendidikan Daerah	201
Table 19 Perkembangan Peningkatan Anggaran Urusan Perumahan Daerah	201
Table 20 Perkembangan Peningkatan Anggaran Urusan Sosial Daerah	202

Table 21 Perkembangan Peningkatan Anggaran Urusan Pangan Daerah	202
Table 22 Perkembangan Anggaran Sekretariat Daerah.....	206
Table 23 Gambaran Prosentase Alokasi Anggaran hak Asasi Manusia.	219

Daftar Gambar

Gambar 1 Kerangka Berfikir	72
Gambar 2 Anggaran Urusan Kesehatan Kota Malang tahun 2018-2020	139
Gambar 3 Anggaran Urusan Kesehatan Propinsi Kalimantan selatan tahun 2018-2020	139
Gambar 4 Anggaran Urusan Kesehatan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung tahun 2018-2020	140
Gambar 5 anggaran Kesehatan Kota Palu tahun 2018-2020.....	140
Gambar 6 Anggaran Kesehatan Propinsi Jawa Barat 2018-2020	141
Gambar 7 Distribusi Anggaran Kesehatan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung tahun 2018-2020	141
Gambar 8 Pola Distribusi Anggaran Kesehatan Kota Denpasar tahun 2017-2019	142
Gambar 9 Anggaran Pendidikan Propinsi Kalimantan Selatan 2018-2020	142
Gambar 10 Distribusi Anggaran Belanja Langsung Propinsi Kepulauan Bangka Belitung 2018-2020	143
Gambar 11 Distribusi Belanja Langsung Anggaran Kesehatan Propinsi Kalimantan Selatan 2018-2020	143
Gambar 12 Distribusi Belanja Langsuang Anggaran Kesehatan Kota Malang 2018-2020	144
Gambar 13 Total Distribusi Anggaran Kesehatan Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2019	145
Gambar 14 Total Distribusi Anggaran Kesehatan Kota Denpasar Tahun 2018	146
Gambar 15 Total Distribusi Anggaran Kesehatan Kota Malang Tahun 2019	147
Gambar 16 Anggaran Pendidikan Kota Palu tahun 2018-2020.....	153
Gambar 17 Anggaran Pendidikan Kota Malang tahun 2018-2020	154
Gambar 18 Anggaran Pendidikan Propinsi Jawa Barat 2018-2020	154

Gambar 19 Anggaran Urusan pendidikan Kota Malang tahun 2018-2020	155
Gambar 20 Anggaran Urusan pendidikan Kota Densapasar Tahun 2017-2019	155
Gambar 21 Anggaran Urusan pendidikan Kota Palu Tahun 2018-2020	156
Gambar 22 Distribusi Belanja Langsung Anggaran pendidikan Propinsi kalimantan Selatan Tahun 2018-2020	157
Gambar 23 Anggaran Urusan pendidikan propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2018-2020	157
Gambar 24 Distribusi Belanja Langsung Anggaran pendidikan Propinsi kepulauan Bangka Belitung Tahun 2018-2020	158
Gambar 25 Distribusi Belanja Langsung Anggaran pendidikan Kota Malang Tahun 2028-2020	158
Gambar 26 Anggaran Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Tengah tahun 2018-2020	160
Gambar 27 Distribusi Belanja Langsung Anggaran Belanja Dinas Pendidikan Propinsi Kalimantan Selatanan 2019	161
Gambar 28 Distribusi Belanja Langsung Anggaran Dinas Pangan Propinsi Jawa Tengah tahun 2018	162
Gambar 29 Anggaran urusan perumahan Kota Denpasar 2017-2019 .	165
Gambar 30 Anggaran urusan perumahan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2019-2020	166
Gambar 31 Anggaran urusan perumahan Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2019-2020	166
Gambar 32 Anggaran urusan perumahan Kota Malang Tahun 2018-2020	167
Gambar 33 Anggaran urusan perumahan Kota Palu Tahun 2018-2020	167
Gambar 34 Distribusi Belanja Langsung Anggaran Perumahan Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2019-2020	168

Gambar 35 Distribusi Belanja Langsung Anggaran Perumahan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2019-2020	169
Gambar 36 Distribusi Belanja Langsung Anggaran Dinas Perumahan Dan Pemukiman Propinsi Kalimantan Selatan 2019.....	171
Gambar 37 Distribusi Belanja Langsung Anggaran Dinas perumahan dan Pemukiman tahun 2019	172
Gambar 38 distribusi belanja langsung Anggaran Dinas Perumahan dan Pemukiman Propinsi Jawa Tengah tahun 2019.....	173
Gambar 39 anggaran urusan pangan Propinsi Kalimantan selatan Tahun 2018-2020	176
Gambar 40 anggaran urusan pangan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2018-2020	176
Gambar 41 anggaran urusan pangan Kota Denpasar Tahun 2017-2019	177
Gambar 42 anggaran urusan pangan Kota palu Tahun 2018-2020	178
Gambar 43 Anggaran Distribusi Urusan Pangan Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2018-2020	179
Gambar 44 Anggaran Distribusi Urusan Pangan Kota Malang Tahun 2018-2020	179
Gambar 45 Anggaran Distribusi Urusan Pangan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2018-2020'	180
Gambar 46 Distribusi Belanja Langsung Anggaran pangan Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2018-2020	181
Gambar 47 Anggaran Urusan Pangan Kota Denpasar 2017-2019	181
Gambar 48 Distribusi Belanja Langsung Anggaran pangan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2018-2020	182
Gambar 49 Distribusi Anggaran Kemandirian Pangan.....	183
Gambar 50 Distribusi Anggaran diversifikasi Pangan.....	185
Gambar 51 Anggaran Diversifikasi Pangan Masyarakat	193
Gambar 52 anggaran Kemandirian pangan	194
Gambar 53 Anggaran Sekolah Menengah Kota Malang Tahun 2019 ..	195

Gambar 54 Distribusi Anggaran Pendidikan Tahun 2020	196
Gambar 55 Distribusi Anggaran Belanja Langsung Urusan Pangan Kota Denpasar 2019.....	197

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Aristoteles menegaskan bahwa Negara dibentuk untuk tujuan kebaikan. Maka dari itu, masyarakat selalu berupaya untuk mencapai sesuatu yang mereka anggap baik.¹ Sedangkan Ibnu Khaldun menemukan 2 tipologi negara, yaitu ; (1) Negara dengan ciri kekuasaan alamiah (*Mulk tabi'i*)² dan (2) negara dengan ciri kekuasaan politik (*mulk syasi*)³.⁴ Ibnu Khaldun berpendapat bahwa tipe Negara yang kedua adalah yang baik dan ideal, tipe Negara *mulk siyash* selain berdasarkan wahyu ilahi juga menjunjung tinggi akal, dan dalam berakal harus menjunjung tinggi syariah (wahyu).⁵

Pikiran di atas sejalan dengan alam pikiran Burke⁶ dengan

¹ Aristoteles, *Politik (La Politika)*, oleh Benjamin Jowett, dan diterjemahkan dari bahasa Inggris ke dalam bahasa Indonesia, oleh Syamsur Irawan Kharie, Visimedia, Jakarta, 2007, h. 3

² Tipe pertama dilandasi oleh hukum rimba yang sewenang-wenang. Pada tipe ini Keunggulan dan kekuatan sangat berperan dan keadilan diabaikan. Ibnu Khaldun mengabaikan tipe Negara ini sebagai Negara yang tidak berperadaban.

³ Tipe Negara yang kedua dibaginya menjadi 3 macam Negara hukum, yaitu (1) *Siyasah Diniyah*, (2) *siyasah 'aqliyah*, (3) *Siyasah Madaniyah*.

⁴ Dikutip dalam Muhammad Thahir Azhary, Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini. Prenada Media Grup, Cetakan ke-5 Januari 2015. Hlm 13. dalam *Malcom H Kerr, Islamic Reform The Political And Legal Theories of Muhammad Abduh and Rasyid Ridha* (Berkeley and Los Angeles University of California press 1966) H.6

⁵ *ibid*

⁶ **Edmund Burke** PC (lahir 12 Januari 1729 – meninggal 9 Juli 1797 pada umur 68 tahun) adalah seorang negarawan Irlandia, penulis, ahli pidato, teori politik, filsafat yang dimana, setelah direlokasikan ke Inggris, mengabdikan selama bertahun-tahun di dalam House of Commons of Great Britain sebagai anggota partai Whig. Ia dikenang atas bantuannya pada masa revolusi Amerika, dan atas oposisinya terhadap revolusi Prancis. Burke dipuji oleh kedua pihak konservatif dan liberal pada abad ke-19 dan pada abad ke-20 ia dikenang sebagai pelopor filosofis konservatif modern dan juga wakil dari pandangan liberal. Diakses https://id.wikipedia.org/wiki/Edmund_Burke. 15 Maret 2019.

menyatakan bahwa⁷ : “*think of the state as a partnership in all virtue and all perfection*”. (terjemahan: pemikiran tentang negara sebagai suatu hubungan atas seluruh kebaikan dan kesempurnaan). Sedangkan menurut pandangan Harold J. Laski, “*The state, then, is a way of organizing the collective life of a given society*”.⁸ (Terjemahan: Negara pada dasarnya merupakan sebuah jalan mengatur kehidupan bersama berdasarkan suatu persetujuan masyarakat).

Terbentuknya sebuah negara menurut M. Nasroen⁹ ialah berdasarkan suatu peristiwa yang nyata dan positif. Peristiwa yang nyata dan positif menurut M. Nasroen adalah perbuatan dari manusia dan perbuatan manusia ini adalah berdasarkan kemauan manusia itu. Mendirikan negara ini adalah dengan sengaja dan tujuan tertentu oleh manusia itu. Sebagai konsekuensinya, sebagaimana pandangan Meuwissen, bahwa negara sebagai suatu gejala historikal salah satu cirinya mewujudkan medan in optima forma yang di dalamnya kebijakan dijalankan. Negara melambangkan dan menyatakan bentuk kewibawaan yang di dalamnya masyarakat menjalani kehidupan.¹⁰

Sebagai landasan tertinggi bagi negara, Hukum adalah Konstitusi paling tinggi tingkatnya, tujuan hukum harus dicapai adalah mewujudkan

⁷ Burke, sebagaimana dikutip Harold J. Laski, *The State in Theory And Practice*, George Allen And Unwin Ltd, London, 1934, h. 18.

⁸ *ibid*, h. 22.

⁹ M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, h. 97.

¹⁰ Lihat Meuwissen, *Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*, Penerjemahan, B. Arief Shidarta, Refika Aditama, Bandung, 2007, h. 22

tujuan hukum tertinggi juga, yaitu *justice*, *order* dan nilai-nilai Kebaikan lainnya seperti *freedom*, *and welfare*.

Konstitusi kita mengamanatkan dalam Mukaddimah UUD NRI 1945, paragraf empat, tujuan negara Indonesia adalah "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...".

Melalui perspektif teori konstitusi (konstitusionalisme)¹¹ Mukadimmah menegaskan bahwa konstitusi Indonesia berkarakter sosial. Hal ini tentunya dipengaruhi oleh perkembangan konsep *welfare state*. Negara hukum dengan corak *welfare state* dicirikan dengan fungsi pemerintah melakukan pelayanan publik dan fungsi kesejahteraan.¹² Sehingga dalam rangka penyelenggaraan tugas pelayanan publik dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat, pemerintah diberi wewenang pemerintahan dalam kesejahteraan sosial.

Tugas Negara yang penting yaitu mengatur kekuatan-kekuatan yang ada dalam kelompok masyarakat yang saling bersebrangan, dilain pihak juga negara mempunyai peran untuk mengkoordinir dan menyatukan kegiatan perseorangan dan kelompok agar pencapaian tujuan-tujuan

¹¹ Carl J Friedrich, dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy*, sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib dkk, *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, h. 22..

¹² Lihat Padmo Wahjono, *Ilmu Negara, Kuliah-Kuliah Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Penyusun Teuku Amir hamzah dkk, Indo Hill Co, Jakarta, 2003, h. 102.

negara secara keseluruhan.¹³ Pada umumnya tujuan negara yang terpenting adalah :Pertama, menciptakan perlindungan masyarakat terhadap ancaman luar dalam. Kedua, membentuk dan menegakkan hukum dalam rangka keadilan. Ketiga, memajukan kebudayaan dan menciptakan kesejahteraan umum.¹⁴ Sedangkan menurut Merriam¹⁵ adalah : Kemanan Luar dan dalam negari, keadilan, kesejateraan umum, dan kebebasan.

Indonesia sebagai suatu negara yang berdaulat juga memiliki Cita-cita yang juga harus diraih. Cita negara tersebut disebut dengan pancasila, yang lima hal didalammnya merupakan refleksi dari keseluruhan jiwa masyarakat Indonesia.¹⁶

Tujuan diatas menjadikan negara indonesia memiliki konsekuensi serta sinergi untuk memenuhi (HAM). Penegasan negara Indonesia untuk itu adalah termaktub dalam UUD NRI 1945¹⁷ yang berbunyi: *“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah; dan untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”*

¹³ Soelistyati Ismail Gani, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984), h. 59-60

¹⁴ Ibid. 175

¹⁵ Charles E. Merriam, *Systematic Politics*, (Chicago : University ofChicago Press, 1957), h. 31

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia, 2006), h. 17-18.

¹⁷ Pasal 28 I ayat 4 dan 5 UUDNRI 1945

Bagi Negara Indonesia atas ketentuan HAM internasional mempunyai tiga tanggungjawab pemenuhan, yaitu *obligation to fulfill*, *obligation to respect*, *obligation to protect*. Ketiga kewajiban tersebut, membebankan pemerintah untuk mengambil semua langkah-langkah baik, hukum dan praktis demi terpenuhinya HAM dengan pencapaian penuh.¹⁸ Selain itu, Negara diwajibkan melaksanakan program. hal tersebut dikatakan sebagai komitmen untuk mencapai kewajiban hasil.¹⁹ Hal diatas sebagai konsekuensi logis bahwa individu dan masyarakat adalah sebagai *right bearer* dan negara sebagai *dutys bearer* terhadap HAM.²⁰

Prinsip-prinsip kewajiban Pemenuhan HAM haruslah dilaksanakan dengan segera oleh pemerintah di seluruh tingkatan, alasan kekuarangan sumber daya menjadi bukan alasan dalam pemenuhan HAM karena pemenuhan HAM tersebut dalam beberapa hal dapat dibenarkan dilakukan secara bertahap. Keharusan perwujudannya di dalam kondisi politik apapun. Tiada jalan tunggal untuk mewujudkan hak-hak tersebut untuk sepenuhnya, dalam model politik otonomi maupun model terpusat.

Kerangka politik Otonomi sebenarnya merupakan 'lahan' strategis untuk mengembangkan norma HAM, karena daya jangkau lebih dekat kepada rakyat. Termasuk pengelolaan aset ekonomi dan sumber daya

¹⁸ Enny Soeprapto, [et., al.], *Hak Asasi Manusia Kelompok Rentan Dan MekanismePerlindungannya, Kumpulan Tulisan Dalam Buku Vulnerable Groups: Kajian Dan MekanismePerlindungannya* (PUSHAM UII 2012). 21-23

¹⁹ W.Y. Sari Murti, *Anak, Dalam Kumpulan Tulisan Buku Vulnerable Groups: Kajian Dan Mekanisme Perlindungannya* (PUSHAM UII 2012). H. 151-152].

²⁰ Andrey Sujatmoko, *Hukum HAM Dan Hukum Humaniter* (Raja Grafindo Perkasa 2015). H. 12.

serta kewenangan luas untuk mengembangkan inovasi kebijakan yang berperspektif HAM.

Otonomi daerah sejatinya mempunyai posisi strategis dalam pemenuhan HAM. Ada beberapa hal yang sangat diyakini bahwa Otonomi merupakan hal yang sangat strategis dalam memenuhi HAM warga negara. Pertama, Kewenangan yang sangat luas untuk pemerintah daerah oleh UUD NRI.²¹

Kedua, Otonomi pada dasarnya aspirasi politik masyarakat Daerah. Otonomi tiada lain ditempatkan sebagai tujuan seligus alat/cara untuk tujuan kesejahteraan masyarakat dengan cara perbaiki ekonomi, pelayanan publik dan tata pemerintahan baik pemerintahan Daerah, essensi inilah posisi strategis Pemda dalam pemenuhan HAM.

Ketiga, pelaksanaan otonomi berwawasan HAM sangat erat kaitannya dengan gagasan yang menempatkan pembangunan dan pelayanan publik sebagai alat kesejateraan dan membuka akses keadilan bagi seluruh warga. Pemerintah daerah, melalui instrumen regulasi (Perda) dan fiskal (APBD), tidak hanya dituntut sebagai lembaga alternatif ketika warganya tidak mampu menghidupi dirinya sendiri atau hanya menjadi pengganti ketika pasar terbukti gagal (market failure), tetapi pemerintah daerah adalah pihak yang bertanggung jawab untuk memastikan

²¹ dalam Pasal 18 ayat (5); Pemerintah menjalankan Otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan dibagi atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dalam hal ini, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah merupakan dasar untuk melaksanakan otonomi daerah

pemenuhan hak asasi warga negara sebagai hakikat makna keadilan yang ditegaskan oleh negara.

Mewujudkan pemenuhan HAM diatas, pemerintah Daerah di berikan beberapa instrument, salah satunya adalah intrumen keuangan Negara/Daerah. Pengelolaan. Untuk mencapai tujuan bernegara, pengelolaan keuangan negara dilakukan secara terukur dan terencana sesuai dengan kepentingan seluruh rakyat.

Ada tiga yang relevan dengan pengelolaan keuangan negara dalam melaksanakan Pemenuhan HAM, yakni redistribusi pendapatan, penyediaan barang publik, dan pemenuhan dan perlindungan sosial. Peran utama pemerintahan adalah peran redistribusi. Karena diyakini bahwa peran mekanisme pasar yang luas tidak akan pernah mewujudkan keadilan. Padahal, keadilan dan pemerataan sesuatu yang dimimpikan oleh warga negara. Sehingga, kewajiban pemerintah adalah memastikan perwujudan dari mimpi tersebut.

Peran Anggaran bagi pemenuhan HAM diatas, sesuai dengan filosofi anggaran negara menurut *Rene Stourm* dan *Montesquiew*. Anggran menurut *Rene Stourm* adalah Anggaran belanja negara pada hakekatnya adalah kedaulatan, seyogyanya pengaturan anggaran negara fokus pada keinginan pemilik kedaulatan. Sedangkan *Montesquiew* berpendapat bahwa agar keuangan negara tidak menjadi alat kekuasaan maka serahkan kepada parlemen pemberian persetujuan terhadap pajak dan anggaran,

sehingga anggaran berfungsi sebagai alat hukum.²² Di Indonesia rakyatlah yang memegang kedaulatan²³. Atas hal itu maka anggaran belanja negara sepenuhnya merupakan pencerminan dari kedaulatan dan aspirasi rakyat.

Penjelasan UUD NRI 1945 tentang anggaran, memerintahkan agar anggaran Negara digunakan untuk kemakmuran rakyat.²⁴ Sedangkan UUKN Pasal 7 penegasan anggaran sebagai pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara dan ditetapkan setiap tahunnya dalam bentuk dokumen anggaran.

Anggaran Sebagai dokumen politik, adalah komitmen Legislatif dan eksekutif atas penggunaan dana rakyat atas perwujudan tujuan negara dan gambaran prioritas keinginan rakyat dengan mengalokasikan sumber daya yang terbatas. Sebagai dokumen ekonomi dan fiskal, ini berfungsi sebagai instrumen utama untuk mengevaluasi redistribusi pendapatan di daerah, merangsang pertumbuhan dan perkembangan ekonominya, mempromosikan pekerjaan, memerangi inflasi, dan menjaga stabilitas ekonomi. Sebagai dokumen akuntansi, ia menyediakan plafon pengeluaran pemerintah dan membuatnya mengikatnya secara hukum untuk tinggal di dalam dana yang dialokasikan. Akhirnya, sebagai dokumen managerial dan administratif, dokumen tersebut menentukan cara dan sarana untuk

²² Dian Puji N Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang lingkup Keuangan Negara dan implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta, Badan Penerbit, FH UI, 2011). H 340

²³ dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

²⁴ Dalam Pasal 23 ayat (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

menyediakan layanan publik, dan menetapkan kriteria yang dimonitor, diukur, dan dievaluasi. Peran yang tampaknya berbeda ini bahwa penganggaran publik memainkan lebih jauh memperkuat persepsi umum mengapa sangat sulit untuk memiliki satu teori yang dapat mengikat semua elemen ini menjadi tema yang koheren.²⁵

Anggaran sebagai dokumen politik diatas, belum menggambarkan perwujudan kehendak rakyat. Faktanya, politik belanja di daerah lebih menekankan belanja aparatur dari pada belanja publik, bahkan ada beberapa daerah yang anggarannya habis untuk belanja aparatur.²⁶ Sebaliknya, berbanding terbalik dengan belanja pembangunan/Modal rata-rata belanja publik mendapatkan anggaran dibawah 30%.²⁷

Prosentase Belanja pembangunan dalam Anggaran Daerah adalah indikator/standar dalam menilai kemutuan suatu belanja daerah. Pembangunan akan dirasakan baik jikalau dalam belanja daerah prosentasi belanja modalanya sangat tinggi, dan begitupun sebaliknya. Beberapa hal menyebabkan hal tersebut. Pertama faktanya pengelolaan Anggaran daerah lebih banyak dihabiskan untuk belanja pegawai dan barang yang sifatnya rutinitas. Kedua, proses administrative yang kaku pengelolaan APBD membuat tidak tercapainya tujuan substansial dari APBD. ketiga perumusan anggaran kinerja berujung pada laporan keuangan bukanlah

²⁵ Aman Khan W. *Bartley Hildreth* Budget Theory In The Public Sector Quorum Books Westport, Connecticut • London Library of Congress Catalog Card Number: 2002023030 ISBN: 1-56720-281-0 First published in 2002. H x

²⁶ <https://news.detik.com/berita/d-2119849/ya-ampun-70-lebih-apbd-di-11-kabupatenkota-ini-habis-untuk-gaji-pns?n991102605=&n991102605=> Di akses pada Senin 9 Desember 2017

²⁷ Lihat Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016 Hasil Penelitian di 70 Kabupaten, FITRA dan *The Ford Foundation*. /Kota. H. 22

pada kemakuran rakyat. Keempat, perilaku politisi dan birokrasi yang oportunistik.

Secara regulasi, penulis melihat adanya beberapa kelemahan dalam sistem pengelolaan keuangan Daerah yang berpotensi tidak terpenuhinya HAM. Pertama, Anggaran tidaklah di fokuskan untuk terpenuhinya HAM, melainkan fokus anggaran adalah tercapainya kinerja pemerintahan. Kedua, kelemahannya pada sistem Anggaran berbasis kinerja (ABK), keyakinan birokrasi pemerintah terhadap ABK dapat mensejahterakan rakyat berjalan terbalik dalam implementasinya, ABK yang lebih banyak dihabiskan untuk belanja aparat dan barang yang sifatnya rutinitas, proses administrative yang kaku pengelolaan APBD membuat tidak tercapainya tujuan substansial dari APBD, ketiga perumusan anggaran kinerja berujung pada laporan keuangan (dokumen) dan bukan pada kemakuran rakyat. Ketiga, ketiadaan keberlanjutan antara kinerja pemerintahan untuk setiap tahun penganggaran.

Praktek Pengelolaan keuangan diatas, tentunya bertentangan dengan kecendungan dewasa ini, yaitu; hak asasi manusia telah diwujudkan dan diletakan dalam hukum lokal, sekaligus sebagai panduan bagi pemerintah daerah agar mampu mendorong perwujudan berbagai hak-hak yang termuat dalam Hak Ekosob. Juga keberadaan otonomi Daerah untuk menciptakan capaian nilai-nilai HAM dalam pemberian pelayanan dasar dan pelayanan lainnya.

Kecendrungan masa kini, meletakkan kedudukan daerah sebagai agen untuk pemenuhan Ham, sekaligus mewakili kedudukan negara dalam pemenuhan hak asasi. dengan ini, Daerah dibebani kewajiban pemenuhan ham yaitu kewajiban melindungi, menghormati dan memenuhi. Ketiga kewajiban tersebut, oleh daerah juga dapat dilaksanakan dengan dua macam, yaitu kewajiban proses/conduct dengan realisasi hak asasi baik dengan cara bertahap maupun dengan cara sekaligus serta dengan memanfaatkan sumberdaya yang maksimal, dan kewajiban untuk pencapaian hasil/results dengan tuntutan daerah harus mencapai hasil yang tegas dan jelas dalam pemenuhan HAM.

Karena itu untuk menilai suatu daerah dalam melakukan kewajiban diatas, setidaknya melibatkan beberapa hal, pertama adanya indikator pemenuhan ham di daerah. Kedua, adanya monitoring untuk keberlanjutan kewajiban (conduct dan result). Ketiga, adanya claim rakyat/ justiciable terhadap hak, keempat, anggaran yang memadai.²⁸ Dan daerah dapat dikatakan melanggar lalai terhadap kewajiban diatas. Misalnya; jikalau daerah meniadakan aturan penting untuk pemenuhan HAM, adanya perlakuan diskriminatif kepada warga negara, mengeluarkan kebijakan daerah yang bertentangan dengan nilai-nilai Ham, dan melakukan

²⁸ BatlinbangHam, Justisiabilitas Hak Ekosob dalam penegakan Hak Asasi manusia, BadlinbangHam Press, Jakarta Selatan. hlm. 11-12

pemotongan atau relokasi anggaran daerah yang menyebabkan berklurangnya dan tidak dinikmatinya hak-hak ekosob²⁹

Hal terakhir inilah yang menjadi tantangan bagi pemerintah daerah, yaitu kewajiban penyediaan anggaran yang maksimal untuk terpenuhinya hak ekosob secara penuh. penyediaan anggaran maksimal diatas adalah kewajiban sekaligus tuntutan untuk eksistensi Hak Ekosob secara penuh, yang memang dasarnya adalah suatu hak Ekosob membutuhkan sumberdaya anggaran untuk pemenuhannya.

Prinsip-prinsip serta pengaturan pengelolaan anggaran daerah di Indonesia, masih kabur dalam menggambarkan bagaimana anggaran daerah seharusnya digunakan secara maksimal untuk pemenuhan hak ekosob. Kekaburan pengaturannya dalam arti, untuk hak-hak tertentu pengaturan pemenuhan hak dilakukan secara tegas dan jelas, dan sebaliknya tidak untuk pemenuhan hak-hak yang lain. Kekaburan pengaturan diatas, mengakibatkan pemenuhan hak asasi hanyalah parsial dan tidak simultan sehingga menjadi kurang baik bagi perkembangan pemenuhan hak ekosob di Indonesia.

Dua hal ini menurut penulis yang harus dibenahi kedepan dalam regulasi pengaturan pengelolaan anggaran daerah untuk pemenuhan hak ekosob secara penuh. pada hal, Ada banyak nilai-nilai yang berkembang

²⁹ BadlinbangHam, Analisis Dampak Hak Asasi Manusia rancangan atas perubahan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia. BadlinbangHum Pres Jakarta selatan, ISBN;978-623-7124-07-8. hlm 32

yang harusnya pemerintah jadikan panduan dalam pengelolaan sumberdaya anggaran untuk hak Ekosob.

Dan untuk hal tersebut, membuat penulis termotivasi melakukan penelitian dengan judul **Pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.**

B. Rumusan Masalah

Dengan dasar latar belakang masalah diatas, penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut;

1. Apa Prinsip-Prinsip pemenuhan hak asasi manusia dalam pengelolaan keuangan Daerah ?
2. Apakah pengaturan pengelolaan keuangan daerah telah menjamin Pemenuhan Hak Asasi Manusia ?
3. Bagaimana formulasi pengaturan kedepan pemenuhan hak asasi manusia dalam pengelolaan keuangan daerah?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan merumuskan substansi dari prinsip-prinsip Pemenuhan HAM dalam pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Untuk menemukan dan memetakan persoalan-persoalan yang timbul pada implementasi kewajiban pemenuhan HAM dalam Pengelolaan keuangan Daerah.

3. Untuk mengkaji dan melahirkan konsep baru yang ideal pengelolaan Keuangan daerah sebagai Alat pemenuhan HAM dalam Pengelolaan keuangan Daerah yang dimasa yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat:

1. Secara teoritis, bermanfaat untuk pengembangan bidang kajian ilmu hukum secara umum, Hukum HAM, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Keuangan Negara khusus.
2. Secara praktis:
 - a. Hasil penelitian ini, diharapkan dapat menjadi masukan berupa konsep bagi pemerintah untuk mengkaji kembali pengaturan tentang keuangan daerah sebagai salah satu instrument yang penting bagi pembiayaan pelaksanaan pemerintahan daerah dalam pencapaian daerah yang mandiri untuk Pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM) di daerah.
 - b. Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberi masukan kepada pemerintahan daerah, bahwa hasil pengelolaan keuangan Daerah yang penggunaannya untuk membiayai pembangunan di daerah dengan skala prioritas hingga tercapai Pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM).

i. Keaslian Penelitian

Secara spesifik penelitian dengan tema Pemenuhan HAM dalam Pengelolaan keuangan Negara belum pernah ada sebelumnya, sepanjang penelusuran perpustakaan Universitas Hasanudin (UNHAS), perpustakaan Fakultas Hukum UNHAS, dan pada dunia maya, belum ditemukan judul penelitian " Pemenuhan HAM dalam Pengelolaan keuangan Negara", sehingga judul ini dianggap memenuhi kaedah keaslian penelitian. Adapun beberapa judul penelitian yang terkait dengan tema di atas yang pernah ada sebelumnya antara lain:

Disertasi dengan judul **Konfigurasi Politik Pemerintahan Daerah Dan Keberpihakan Peraturan Daerah Pada Masyarakat Marjinal (Studi Terhadap Pengaturan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Provinsi Kalimantan Barat) tahun 2016, disusun oleh Rahmat Satria pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Hasil penelitian ;**

Produk hukum yang berupa peraturan daerah yang mengatur hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dewasa ini tidak/belum mampu melahirkan peraturan daerah yang berpihak (responsif) pada pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marjinal. Hal ini disebabkan;

- 1) konfigurasi politik Pemerintahan Daerah Kalimantan Barat yang demokratis tidak serta merta melahirkan peraturan daerah yang responsif bagi pemenuhan hak-hak ekosob;
- 2) tidak adanya kemauan politik—kalau tidak hendak dikatakan—telah melakukan pembiaran, karena **pertama**, penyerapan aspirasi lebih banyak dilakukan terhadap masyarakat mayoritas, **kedua**, sikap pragmatis legislator daerah yang lebih berorientasi pada masyarakat mayoritas yang lebih menjanjikan bagi perolehan suara pada pemilihan umum berikutnya;
- 3) sifat peraturan daerah masih sporadis, sebatas respons untuk mengatasi permasalahan jangka pendek melalui peraturan daerah dan tidak dapat dikategorikan sebagai program pembangunan peraturan daerah yang sistemik;

- 4) masih banyak regulasi yang tumpang tindih dan inkonsisten antara yang satu dengan yang lain, baik secara horizontal maupun vertikal sehingga menimbulkan problematika regulasi;
- 5) persepsi terhadap Hak Ekosobyang rendah; dan
- 6) masalah pemerataan (*equity*) dan pemberdayaan (*empowerment*).

Model ideal membangun peraturan daerah yang mengakomodasi hak-Hak Ekosob masyarakat marjinal; konfigurasi politik demokratis yang berparadigma pembangunan (hukum dan masyarakat) berbasis hak asasi manusia yang paralel dengan cita hukum Pancasila hendaknya menjadi payung berfikir dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan.

Untuk mengimplementasikan kepentingan masyarakat daerah dalam suatu regulasi (*in case*: hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marjinal di Provinsi Kalimantan Barat), metode RIA (*Regulatory Impact Assesment*), ROCCIPI (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, ideology*) dan RHR (*Respect to Human Rights*) tidak bisa dilepas-pisahkan dengan pembangunan berbasis HAM yang paralel dengan cita hukum Pancasila.

Disertasi dengan judul **Pelaksanaan Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar Dan Menengah Berdasarkan Ketentuan *The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* Di Kawasan Perbatasan Negara Di Provinsi Kalimantan Barat**. Disusun oleh Endah Rantau Itasari Pada Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta tahun 2018. Hasil penelitian;

Pertama, pelaksanaan pemenuhan hak atas pendidikan dasar dan menengah di kawasan perbatasan di Provinsi Kalimantan Barat dari tahun 2005 sampai 2017 **telah secara bertahap dipenuhi oleh pemerintah pusat dan daerah**. Faktor kesesuaian telah diusahakan untuk dapat dilaksanakan menurut ketentuan atau standar internasional seperti dalam Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Namun, regulasi, kebijakan dan program yang telah dibuat banyak yang belum harmonis dilevel vertikal dan horizontal sehingga memperlambat proses tersebut.

Kedua, faktor teknis dan faktor geografis menjadi faktor penentu utama rendahnya pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah. Faktor-faktor tersebut memunculkan *status quo* “daerah tak kerkeinginan

sekolah” di kawasan perbatasan di lima kabupaten, khususnya di wilayah Kabupaten Kapuas Hulu. Kedua faktor penentu tersebut telah mereduksi secara sistematis pelaksanaan hukum, kebijakan, program dan pendanaan pendidikan dasar dan menengah baik di level vertikal dan horizontal.

Disertasi dengan judul **Progresifitas Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat (*Perspektif Keberpihakkan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Masyarakat Miskin*) disusun oleh Soerjatisnanta Hieronymus Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang**. Hasil penelitian ;

Pertama, Proses perumusan Perda kewenangan oleh Pemda merupakan instrumen dalam mewujudkan harmonisasi dan keseimbangan antara kewenangan pusat dengan kewenangan daerah (antara sentralisasi dengan desentralisasi) yang dilakukan melalui proses konformitas rezim hukum Pemda dengan rezim hukum sektoral. Dengan demikian maka tidak akan terjadi lagi tumpang tindih dan ketidakjelasan kewenangan.

Kedua, Meningkatkan kualitas Perda melalui perbaikan politik legislasi daerah yang meliputi aspek materi muatan/substansi dan aspek teknis serta proses. Perbaikan dilakukan melalui model pembentukan prolegda dan pembentukan Perda yang berorientasi pada *legal empowerment for the poor*. Materi muatan dan proses pembentukan berorientasi pada upaya peningkatan hak (*right enhancement*), kesadaran hak (*rights awareness*), kemungkinan pemenuhan hak (*rights enablement*), dan penegakkan hak (*rights enforcement*).

Ketiga, Perumusan perda sebagai landasan pembentukan kebijakan sosial melalui pendekatan berbasis hak, khususnya hak-hak masyarakat miskin atas hak pendidikan dan kesehatan dengan berlandaskan *asas responsiveness* sebagai asas materiil pembentukan Perda.

Keempat, Rujukan bagi penyempurnaan dan implementasi materi muatan UU Penanganan Fakir Miskin yang masih menggunakan pendekatan yang bersifat karikatif serta perumusan peran Pemda yang masih bersifat umum dan menyerahkan upaya pemberdayaan masyarakat miskin pada peraturan perundangan baik sektoral dan Pemda.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Hak Asasi Manusia (HAM)

Syarat utama yang wajib dalam sebuah negara hukum adalah adanya eksistensi HAM.³⁰ Esensi dari Hak Asasi Manusia³¹ adalah bagaimana tercipta penghormatan untuk setiap individu, martabat dan kemerdekaan seseorang dari segala macam upaya yang bertentangan dengan hakikat martabat dalam kehidupan bermasyarakat.³²

Gagasan HAM mempunyai berbagai berbagai macam pondasi filosofis.³³ Bagi pemahaman teologis (teori hukum kodrat) Ham diyakini bersumber dari Tuhan sang pencipta, Tuhan menciptakan manusia dalam keadaan merdeka dan kemerdekaan tersebut haruslah di junjung tinggi atas nama ketuhanan. Hukum kodrat lebih memberikan hak yang begitu tinggi kepada individu, sehingga hak berekpresi dan berkepemilikan juga sangat di junjung tinggi.³⁴ gagasan kodrati diatas, ditentang oleh beberapa pakar

³⁰ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Ghalia Indonesia, 1983, hlm 9.

³¹ Gagasan mengenai Deklarasi Internasional Hak Asasi Manusia muncul ketika perang dunia II berlangsung, dan semakin kuat saat Piagam PBB dirancang dan PBB dibentuk. Para pendiri PBB tidak bisa tidak, harus memasukkan upaya pemajuan hak-hak asasi manusia kedalam tujuan-tujuan PBB, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk Deklarasi yang menuangkan kebiasaan-kebiasaan hukum internasional. Lihat Vratislav Pechota, *Kovenan Hak Sipil dan Politik dalam Materi Training Hukum dan HAM bagi Dosen Pengajar Hukum dan HAM di Fakultas Hukum pada Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta di Indonesia, diselenggarakan oleh Pusbam Universitas Islam Indonesia*, bekerjasama dengan University of Oslo Norway, Yogyakarta, 22-24 September 2005.

³² Jacques Robert, "Constitutional and International Protection of Human Rights Competing or Complementary System", *Human Rights Law Journal*, Vol 15, No 1-2, 31 March 1994, NP Engel Publisher hlm 2

³³ Muhammad Asri, *Hak Asasi*, op.cit 25

³⁴ Muhammad Asri, *Hak Asasi Manusia. Filosofi, Teori dan Instrumen dasar*. ISBN 978-602-55-22-20-8CV. Sosial Politik genius, Makasar 90215. 2018. Hlm 21-25

HAM, yang beraliran Positivisme dan utilitarian misalnya; Edmund Burke,³⁵ Jeremy Bentham³⁶ dan John Austin yang mengatakan bahwa Ham barulah ada ketika hukum yang mengaturnya.s

Teori Positivisme diatas, disanggah oleh Ronald Drowkin dan John Rawls dengan melahirkan teori keadilan. Teori ini menegaskan bahwa sangat mendasarkan pada kewajiban untuk memperlakukan warganya secara sama yang di emban Negara. Tentunya, nilai-nilai moral, kekuasaan, atau menggunakan pendasaran lainnya sebagai alasan untuk mengesampingkan hak asasi individu atas kehendak public yang merugikan atau yang menjadikannya tidak mendapat perlakuan yang sama. Sedangkan melengkapi prinsip diatas dengan melhirkkan teori keadilan distributive, dua hal penting dalam teoiri ini adalah keadilan dan kesamaan.³⁷

Dalam penggolongan hak asasi, Viky Jakson dan Murk Tashnet menjelaskan:³⁸ Pertama. Hak asasi generasi awal, yaitu 'individual political rights, meliputi "Kebebasan Berekspesi":, (antara lain, kebebasan berpendapat, kebebasan pers, dan kebebasan berserikat)., Kebebasan beragama dan tindakan larangan diskriminasi.

³⁵ Rhona K.M Smith, et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 13.

³⁶ J. A, Denny, *Menjadi Indonesia tanpa Diskriminasi*, ctk. Pertama (Jakarta: Gramedia, 2013), hlm. 10.

³⁷ John Rawls, *Teori Keadilan*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 72-77.

³⁸ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, Jurnal Ilmu Hukum PADJAJARAN, Volume 3 Nomor 3. (ISSN 2460-1543)-(e-ISSN 2442-9325)

Kedua, Hak asasi generasi kedua, yaitu hak ekososial. Di sebut sebagai "social welfare rights." Mulai berkembang abad ke-19 didominasi oleh kebangkitan *Social Democratic Parties* yang mengusung perjuangan kesejahteraan kaum pekerja. Ide ini juga didukung oleh Otto von Bismark dengan membentuk lembaga kesejahteraan rakyat dan beberapa kebijakan diantaranya; keluarnya Rerum Novarum 1891 Selain menyampakan 4 (empat) jenis kebebasan di atas Roosevelt juga menyampaikan lima hak asasi sosial ekonomi dalam 'State of Union 1941, yaitu:

- a) hak atas pendapatan yang cukup untuk secara layak membelipangan dan sandang serta untuk berekreasi
- b) hak untuk mendapat pelayanan kesehatan yang layak;
- c) hak atas rumah yang layak);
- d) (hak atas pendidikan yang baik);
- e) (hak mendapatkan perlindungan yang cukup menghadapi persoalan ekonomi bagi manusia lanjut usia, sakit, kecelakaan, dan ketika menganggur).

Ketiga. Hak asasi generasi ke-3 yang memberikan jaminan atas hak perlindungan lingkungan dan hak budaya, terutama hak kelompok minoritas. Jenis ham diatas, dikelompokkan kembali menjadi 2 oleh *Roy Gregory dan Philip Giddings*. Pertama, substantive right dan kategori kedua disebut procedural rights.

Sebagai suatu standar Internasional, karakteristik HAM melampaui garis budaya dan bagian dari hukum internasional yang berlaku dalam masyarakat.³⁹ Pemberlakuan HAM tidak terlepas dari sumber hukumnya, yaitu; konvensi internasional yang merupakan Guidance bagi negara

³⁹ Sonia Haris Short, International Human Rights Law : Imperialist, Inept and Ineffective? cultural Relativisme and the UN Convention on the Rights of the child in *Human Rights Quarterly, A Comparative and International Journal of The Social Sciences, Humanities, And Law*, Volume 25 Number 1, February 2003, Hlm.131.

peserta, Kebiasaan internasional yang diterima oleh hukum, dan keputusan hukum pengajaran berharga sebagai sarana tambahan penentuan aturan hukum.⁴⁰ Dan dalam penyempurnaannya Ada delapan dasar utama yang harus dilakukan, yaitu ; *indivisibility, inalienability, interdependency, universality, human dignity, non-diskriminasi, responsibility, dan equality.*⁴¹

Konsep HAM yang universal didalam sistem hukum Indonesia terdapat dalam beberapa ketentuan perundang-undangan.⁴² Dalam sistem hukum tersebut ditegaskan bahwa Indonesia sebagai suatu negara yang bagian dari masyarakat dunia menjunjung tinggi nilai-nilai universal HAM.⁴³

Walaupun praktiknya, sering kali menimbulkan perdebatan di dalam suatu negara, ketika nilai-nilai universal tersebut melebur kedalam hukum nasional. Nilai-nilai tersebut cenderung dipahami menurut kemauan politik suatu negara.⁴⁴ Hal ini biasa dilihat dalam praktek, ketika penerapan HAM

⁴⁰ Pasal 38 Statuta International Court of Justice

⁴¹ Flower, N . *The Human Rights Education Handbook: Effective Practises for Learning Action And Change*, Minneapolis,MN. University of Minnesota,2000, dan Ravindran.D.J. *Human Rights Praxis : A Resources Book for Study,Action and Reflection*,Bangkok,Thailand, The Asia Forum for Human Rights and Development,1988. *..Sebagaimana dikutip dalam R Herlambang Perdana Wiratraman, Koneksi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum Yuridika Vol. 20.No 1 Januari 2005.

⁴² Lihat: Keputusan Presiden Republik Indonesia No 5/1993 tentang Komnas Ham, dalam bagian menimbang butir b dikatakan:

“Bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat bangsa-bangsa, menghormati Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Deklarasi Universal Hak asasi manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.”

TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan adanya butir C, yang berbunyi sebagai berikut :

“bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian masyarakat dunia patut menghormati hak -hak asasi manusia yang termaktub dalam Deklarasi Universal Hak -hak asasi manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak -hak asasi manusia.”

⁴³ Marwati Riza, *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri*, AS publishing, cetakan pertama, november 2009, Hlm. 57

⁴⁴ Soepomo, yang mencoba merasakan adanya sifat khas pada orang Indonesia. Sehingga pada waktu menjadi arsitek UUD 1945, pikirannya itu dituangkan dalam arsitektur UUD. Salah satunya, dalam pidato Soepomo di Yogyakarta tahun 1927, Soepomo sudah menunjukkan bahwa terdapat perbedaan pengertian antara ‘aku’ di Indonesia dan di Barat. Dikatakannya, bahwa ‘akoe di tanah kita melingkoengi golongannya, sedang ‘akoe’ di tanah Barat hanja melingkoengi diri sendiri’. Pandangan ini begitu saja ditebas oleh penganut paham HAM yang universal, seolah-olah itu adalah pandangan Soepomo pribadi yang *notabene* keliru. *Attamimi (1990 : 50-64)*, dalam *Satjipto Rahardjo, Manusia Indonesia dalam Hukum Indonesia, diambil dari Kumpulan Tulisan,Sisi-Sisi Lain dari dari Hukum di Indonesia, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Desember 2003,blm. 39. ..Sebagaimana dikutip dalam R Herlambang Perdana*

bersifat mutlak tidak boleh di kesampingkan walaupun negara tersebut keadaan darurat.⁴⁵

Sikap suatu negara diatas, menurut asas relativisme kultural juga dibenarkan. Sepanjang tidak bertentangan keras deng prinsip dan hakikat HAM, dan demi menjaga martabat suatu bangsa atas nilai-nilai kultural dan sejarahnya. Sikap tersebut juga di benarkan oleh beberapa ketentuan.

Misalnya;

The Jakarta message (1992) butir 18 antara lain menegaskan bahwa "No country, however, should use its power to dictate its concept of democracy and human rights or impose conditionalities on others." (Pesan Jakarta (1992) butir 18 lain bahwa "Tidak ada negara, bagaimanapun, harus menggunakan kekuatannya untuk mendikte konsep demokrasi dan hak asasi manusia atau memaksakan persyaratan pada orang lain.)"

Pada Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1993 tentang HAM menegaskan

:

*"the people of ASEAN accept that human rights exist in a dynamic and evolving context and that each country has inherent historical experiences, and changing economic, social, political and cultural and value system which should be taken into account."*⁴⁶ ("Orang-orang ASEAN menerima bahwa hak asasi manusia ada dalam konteks yang dinamis dan berkembang dan bahwa setiap negara memiliki pengalaman sejarah yang inheren, dan mengubah sistem ekonomi, sosial, politik dan budaya dan nilai yang harus diperhitungkan)

Deklarasi Bangkok 1993 yang dirumuskan oleh negara-negara Asia yang menyatakan bahwa:

"While Human Rights are Universal in nature, they must be considered in the context of a dynamic and evolving process of international

Wiratraman, Koneksi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Hukum Yuridika Vol. 20.No 1 Januari 2005.

⁴⁵ Muladi, "Pengadilan Pidana Bagi Pelanggar HAM Berat di Era Demokrasi", *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol 1, Mei-Agustus 2000, hlm 38

⁴⁶ Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta 2002, hlm.56.

norms setting, bearing in mind the significance of national and regional peculiarities and various historical, cultural and religious background.”⁴⁷ (“Sementara Hak Asasi Manusia bersifat Universal, mereka harus dipertimbangkan dalam konteks proses yang dinamis dan berkembang dari pengaturan norma internasional, mengingat pentingnya kekhasan nasional dan regional dan berbagai latar belakang sejarah, budaya dan agama.)

Piagam Wina dan Rencana Program Aksi (1993) tentang HAM yang merumuskan bahwa:

“All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated while the significant of national and regional Particularities and various historical, cultural and religious background must be borne in mind, it is the duty of states, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.”⁴⁸ (“Semua hak asasi manusia adalah universal, tidak dapat dipisahkan dan saling bergantung dan saling terkait sementara signifikansi dari Partisipatif nasional dan regional dan berbagai latar belakang sejarah, budaya dan agama harus diingat, itu adalah tugas negara, terlepas dari sistem politik, ekonomi dan budaya mereka , untuk mempromosikan dan melindungi semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental.)

Negara Indonesia Sebagai suatu negara yang berdasarkan atas hukum, mutlak/absolut⁴⁹ untuk melakukan pemenuhan terhadap HAM. Indonesia telah melakukan Reformasi pada bidang Legislasi, dengan melegeslasi beberapa undang-undang di bidang HAM.⁵⁰ sehingga wujud dari eksistensi HAM bukan hanya ada, namun berkembang dalam hukum Indonesia. Eksistensi HAM diatas, juga berjalan dinamis dengan konsep tanggungjawab negara, dengan memasukan prangkat kewajiban negara dalam pemenuhan HAM kedalam konstitusi. Dan dalam Perkembangan

⁴⁷ *Final Declaration of the Regional Meeting For Asia of the World Conference on Human Rights yang dikenal dengan Bangkok Declaration 1993.*

⁴⁸ *Viena Declaration and Programme of Action* (Juni 1993)

⁴⁹ BP 7 Pusat, *Cita Negara Persatuan Indonesia*, 1996, Penerbit BP 7. hlm 155.

⁵⁰ Mas Achmad Santosa, *Pembaharuan Hukum Indonesia Agenda yang Terabaikan*, MelibS, Jakarta, 2004, hlm

selanjutnya, negara Indonesia juga mengakui hak-hak generasi terakhir kedalam undang-undang. Misalnya hak-hak atas kelompok, masyarakat adat, hak atas kesejahteraan⁵¹ dll. sehingga negara Indonesia dapat juga disebut dengan negara kesejahteraan.

Umumnya Hak asasi manusia dipahami sebagai *“Human Rights could be generally defined as those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human beings”*⁵² namun lain hanya negara Indonesia. Mendefinisikan hak asasi manusia lebih radikal. Berikut ini beberapa definisi dari hak asasi manusia di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan⁵³ : ”Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa 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.”⁵⁴ ”Bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati,universal, dan abadi sebagai Anugerah Tuhan Yang Maha Esa.”⁵⁵ ”Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati,

⁵¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm 59.

⁵² United Nation, *Human Rights Question and Answer*, New York, United Nations Department of Public Informations, 1993.

⁵³ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia*., makalah Muladi, *“Penegakan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Positif Indonesia”*

⁵⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

⁵⁵ Piagam Hak Asasi Manusia Indonesia, Pembukaan alinea kedua

dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”⁵⁶

Pengertian atas, eksistensi Hak asasi diatas telah menjadi perwujudan ideologi negara indonesia, perwujudan ideologi ini berakibat dengan munculnya tanggung jawab negara atas atas perwujudannya. Sekaligus mencegah dan membatasi kekuasaan pemerintah untuk tidak melakukan atau wajib melkakukan dalam pemenuhan tersebut.

Pembahasan pemenuhan hak akan difokuskan pada hak ekonomi sosial budaya, kusunya dalam bagaimana pemerintah kususnya pemerintah daerah melakukan tanggungjawab pemenuhan HAM dalam pengelolaan keuangan daerah. Sebagaimana dalam konsep pemenuhan HAM, sistem suatu negara (federal, kesatuan, otonomi, ataupun sebaliknya) bukanlah suatu halangan dalam pemenuhan HAM, dalam apapun sistemnya suatu negara.

Pemenuhan hak ekobob juga haruslah diterapkan melalui jalur penegakan hukum/*judicial enforcement*. Hal ini sekaligus membantah pendapat yang mengatakan tidak perlunya pendekatan tersebut dalam pemenuhan hak ekosob. Sedangkan general comment No. 9 tentang penerapat hak ekosob di tingkat regional telah menyanggah hal tersebut dan malah menegaskan perlunya negara pihak menggunakan cara-cara hukum dalam pemenuhan hak ekosob.

⁵⁶ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No 26 Tahun 2000

Hanya saja dalam perlu tekankan sebuah negara dalam melakukan pemenuhan HAM melalui sumberdaya, haruslah menekankan beberapa prinsip. Mislanya prinsip universal, non diskriminasi, indisvisibility, dll. Kelemahan Indonesia saat ini dalam pemenuhan HAM adalah dalam melakukan pemenuhan HAM secara parsial dan tidak simultan.

2. Negara Hukum

Defenisi Negara Hukum selalu mengalami perkembangan.⁵⁷ Menyebut negara hukum⁵⁸ selalu terbesik di benak kita tentang konsep negara hukum ROL dan *Rechtsstaat*.⁵⁹ Di Indonesia dalam konteks kedua konsep besar itu, acapkali dipergunakan secara eklektik.⁶⁰ Sejalan dengan perkembangan sistem hukum di dunia sekarang yang tidak lagi secara ekstrim (ketat) terpaku dalam dua tradisi besar sistem hukum, yaitu:

⁵⁷ Oleh banyak ahli konsep Negara Hukum (*the rule of law*) dan Demokrasi sebagai "essentially contestable concept" karena bersifat evaluatif dan bergantung pada isu-isu normatif, ketidaksepakatan. Fallon menyatakan bahwa *The Rule of Law is a historic ideal, and appeals to the Rule of Law remain rhetorically powerful. Yet the precise meaning of the Rule of Law is perhaps less clear than ever before. Many invocations are entirely conclusory, and some appear mutually inconsistent.* (Rule of Law adalah cita-cita bersejarah, dan sejarah Rule of Law tetap kuat secara hukum. Namun makna yang tepat dari Rule of Law mungkin kurang jelas dari sebelumnya. Banyak yang sepenuhnya kesimpulan, dan beberapa muncul saling tidak konsisten). Richard H. Fallon, Jr. "The Rule of Law" as a Concept in Constitutional Discourse", *Columbia Law Review*, Vol. 97, No. 1 (Jan., 1997), pp. 1-2, 7. Baca juga Baca Jeremy Waldron, "Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?" (2002) 21 *Law & Phil.* 137; Menurut Tamanaha, *the rule of law adalah gagasan yang populer secara universal sulit dipahami (the rule of law is that this universally popular notion is elusive —seemingly hard to pin down).* Brian Z. Tamanaha "The History and Elements of The Rule of Law", *Singapore Journal of Legal Studies* [2012] 232–247.

⁵⁸ Baik konsep **Rule of law** maupun **Rechtsstaat** selalu mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, sehingga pengertian keduanya pada masa kini mempunyai beberapa perbedaan dengan pengertian keduanya pada masa lalu. Tentang hal ini lihat misalnya Jimly, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, cet. I, Ind Hill-Co., Jakarta, 1997., hlm. 4

⁵⁹ Gagasan mengenai **rechtsstaat** ini berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme yang sedang tumbuh pesat di Eropa pada sekitar abad ke-18 yang dipelopori oleh Immanuel Kant yang mengidealkan paham **laissez faire laissez aller** dan gagasan negara jaga malam (**nachwächtersstaat**). Dalam gagasan ini setiap warga negara dibiarkan menyelenggarakan sendiri usaha-usaha kemakmurnya. Negara tidak perlu ikut campur dalam urusan-urusan yang dapat ditangani sendiri oleh masyarakat. Negara cukup berfungsi sebagai penjaga pada malam hari yang melindungi seluruh rakyat agar tetap merasa aman dan hidup tenteram. Baca Jimly, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Cet. I, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, hlm. 90.

⁶⁰ Suparman Marzuki, *Politik hukum Hak Asasi Manusia Di Indonesia Pada Era Reformasi*, Studi hukum tentang penegakan hukum HAM dalam pelanggaran HAM masa lalu, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Hlm. 21. Dikatakan eklektik sebab konsep negara hukum merupakan konsep yang berkembang dan terbuka untuk diperdebatkan dan diperbarui

CivilLaw dan *CommonLaw*. Oleh sebab itu, konsep negara hukum yang dianut penelitian ini juga akan bersifat eklektik.⁶¹ Dengan keyakinan penulis semua konsep negara hukum dapat dipastikan mengakui eksistensi HAM dan pembatasan kekuasaan dalam konstitusinya.

Gagasan yang tegas tentang bagaimana hukum sebagai pelindung Hak Asasi Manusia,-atau sebaliknya- dikemukakan oleh Immanuel Kant yang mengatakan bahwa manusia adalah makhluk berakal dan berkehendak bebas. Maka tugas Negara adalah menegakkan sifat dasar diatas. Tugas negara adalah bagaimana menciptakan kemakmuran dan kebahagiaan bagi warga negara. Dan hak dasar diatas tidak boleh dilanggar. Atas dasar itulah kant melahirkan konsep imperatif kategoris. *Pertama*, tiap manusia diperlakukan sesuai dengan martabatnya. Ia harus diperlakukan sebagai subyek bukannya obyek. *Kedua*, orang harus bertindak dengan dalil bahwa apa yang menjadi dasar tindakannya memang merupakan prinsip semesta.⁶²

Gagasan diatas sangtlah berpengaruh bagi perkembangan teori negara hukum. Khususnya Sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, Konsep Negara Hukum ini kemudian mulai berkembang dengan pesat Di Eropa Barat Kontinental. *Rechtsstaat* diistilahkan oleh Immanuel Kant dan

⁶¹ /ek.lek.tik/ /ékléktik/ a bersifat memilih yang terbaik dari berbagai sumber (tentang orang, gaya, metode). Kamus besar Bahasa Indonesia. <https://kbbi.web.id/eklektik>. Di akses pada 06 Maret 2019.

⁶² K. Bertens, *Etika*, ctk. Kesebelas (Jakarta: Gramedia2011), hlm. 181-183

Friedrich Julius Stahl⁶³, sedangkan *Rule of Law* istilah yang timbul di negara-negara Anglo Saxon, A.V. Dicey⁶⁴.

Yang mengacu pada tradisi Civil law menyatakan bahwa dasar-dasar yang harus ada dalam Rechtsstaat⁶⁵ adalah: Pertama, pengakuan Hak Asasi Manusia; Kedua, pemisahan kekuasaan; Ketiga, pemerintahan berdasarkan hukum; dan Keempat, Pengadilan Tata Usaha Negara. Sementara, dasar-dasar yang harus terkandung dalam Negara Hukum Rule of Law adalah: Pertama, supremasi Hukum; Kedua, persamaan di depan hukum; dan Ketiga, konstitusi yang didasarkan pada hak asasi manusia. Namun, apapun istilah atau konsep yang digunakan, keduanya menjamin perlindungan hak asasi manusia.⁶⁶

⁶³ Oemar Senoadji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Seruling Masa, 1966, hlm. 24

⁶⁴ AV. Dicey, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, London: English Language Book Society and Mac Hillan, 1971, hlm. 202-203

⁶⁵ Abdul Razak, *Peraturan Kebijakan (beleidsregels)*, Republik Institue dengan Rangkang Education Yogyakarta, Cetakan Pertama 2012, hlm. 35-37

⁶⁶ baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law* mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah adanya keinginan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang telah didambakan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar. Faktor utama penyebab timbulnya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia itu, karena terpusatnya kekuasaan negara secara mutlak pada satu tangan, yakni raja atau negara (absolut). Adanya keinginan untuk memisahkan atau membagikan kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara lainnya, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintah bukan oleh manusia tetapi oleh hukum (*Government by laws, not by men*). Perbedaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* ditemukan pada unsur peradilan administrasi. Di negara-negara Anglo Saxon penekanan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) lebih ditonjolkan, sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi negara, harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintah atau rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya di hadapan hukum.

Subtansi negara hukum pada intinya berhubungan dengan gagasan perlindungan HAM, dan demokrasi.⁶⁷ Dalam negara hukum, hukum harus menjadi basic setiap upaya penguasa, hukum diposisikan sangat tinggi dalam sebuah negara, sementara untuk gagasan kedaulatan rakyat, rakyat yang memegang kedaulatan dan dari situ dilahirkan sistem demokrasi. Asas negara hukum mencirikan keutamaan aturan yang tergambar dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan demokrasi partisipasi masyarakat menjadi faktor yang utama dalam pemerintahan.⁶⁸

Sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, Konsep Negara Hukum ini kemudian mulai berkembang dengan pesat Di Eropa Barat Kontinental. *Rechtsstaat* diistilahkan oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl⁶⁹, sedangkan *Rule of Law* istilah yang timbul di negara-negara Anglo Saxon, A.V. Dicey⁷⁰.

Pada tahun 1955 di Athena, *Internasional Commission of Jurist*⁷¹, memutuskan beberapa syarat minimum untuk bentuk unsur-unsur negara hukum (rule of law), meliputi;

⁶⁷ Jimly Assidique, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar 1945, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999. hlm.146-147*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Oemar Senoadji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Seruling Masa, 1966, hlm. 24

⁷⁰ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, London: English Language Book Society and Mac Hillan, 1971, hlm. 202-203

⁷¹ ICJ didirikan setelah 1952 ‘Kongres Internasional Ahli Hukum’ di Berlin Bara. ICJ adalah organisasi non-pemerintah hak asasi manusia internasional. Ini adalah kelompok yang terdiri dari 60 ahli hukum terkemuka — termasuk hakim senior, pengacara, dan akademisi — yang bekerja untuk mengembangkan standar hak asasi manusia nasional dan internasional melalui undang-undang. Komisaris dikenal karena pengalaman, pengetahuan, dan komitmen mendasar mereka terhadap hak asasi manusia. Komposisi Komisi bertujuan untuk mencerminkan keragaman geografis dunia dan banyak sistem hukumnya. Komisi didukung oleh Sekretariat Internasional yang berbasis di Jenewa, Swiss, dan dikelola oleh pengacara yang berasal dari

1. keamanan pribadi harus dijamin.
2. Tidak dibenarkan suatu penafsiran terhadap hak-hak fundamental seperti memungkinkan suatu alat kelengkapan negara mengeluarkan peraturan untuk mengambil tindakan hak fundamental itu
3. kebebasan menyatakan berpendapat untuk Setiap orang harus dijamin melalui semua media komunikasi, terutama pers
4. Kehidupan pribadi orang harus tidak dapat dilanggar, rahasia surat-menyurat harus dijamin
5. harus dijamin Kebebasan beragama
6. Siapa saja dengan Tanpa diskriminasi mempunyai Hak untuk mendapatkan pengajaran,
7. Setiap orang berhak akan kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai dan istimewa untuk menjadi anggota suatu partai politik yang dipilihnya sendiri...

Menurut Arief Sidharta, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:⁷²

1. penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*) adalah akar dalam Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia.
2. penerapan asas kepastian hukum. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'.
3. Berlakunya Persamaan di depan hukum.
4. Asas demokrasi kesempatan yang sama semua warga negara dalam pemerintahan.
5. mewujudkan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat.

berbagai yurisdiksi dan tradisi hukum. Sekretariat dan Komisi melakukan kerja advokasi dan kebijakan yang bertujuan memperkuat peran pengacara dan hakim dalam melindungi dan mempromosikan hak asasi manusia dan supremasi hukum. Selain itu, ICJ memiliki bagian dan afiliasi nasional di lebih dari 70 negara. Mengingat fokus hukum pekerjaan ICJ, keanggotaan bagian-bagian ini sebagian besar diambil dari profesi hukum, ketaatan rakyat.

⁷² B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm. 124-125.

Ciri khas Negara Hukum Indonesia menurut Azhary berkesimpulan terdiri dari⁷³:

1. Pancasila adalah sumber Hukum;
2. Berkedaulatan rakyat;
3. sistem konstitusi merupakan dasar Pemerintahan;
4. hukum harus menjamin Persamaan kedudukan dan pemerintahan;
5. Kekuasaan Kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya;
6. Presiden bersama-sama dengan DPR dalam Pembentukan undang-undang;
7. menganutnya sistem MPR.

Pada tahun 1966 Simposium Indonesia Negara Hukum baik konsep *socialist legality* atau *Rule of Law* ataupun *Rechtsstaat* konsep mempunyai unsur utama, yaitu perlindungan terhadap asas legalitas, hakim yang bebas dan tidak memihak, hak asasi manusia. Dan simposium tersebut merumuskan bahwa khas bagi suatu negara hukum ialah: ⁷⁴

- a. pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan
- b. peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun;
- c. legalitas, dalam arti hukum baik formal ataupun materil.

Dua macam asas yang menurut E. Utrecht dan Rochmat Soemitro⁷⁵ merupakan ciri negara hukum yaitu asas perlindungan terhadap kebebasan setiap orang terhadap hak-hak asasi manusia lainnya dan asas legalitas⁷⁶. Berdasarkan perkembangan, pelaksanaannya di berbagai negara, maupun

⁷³ Azhary, Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya), Universitas Indonesia: UI Press, 1995. Hlm 143

⁷⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1966, hlm. 17-21

⁷⁵ Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung: Eresco, 1965, hlm. 17

⁷⁶ E. Utrecht, 1966, *Op. Cit*, hlm. 305

sejarah kelahirannya, konsep negara hukum sangat tidak dapat dipisahkan dan bahkan dipengaruhi dari asas demokrasi, asas kedaulatan rakyat, serta asas konstitusional. Karena hukum yang benar dan adil adalah hukum yang hendak ditegakkan dalam negara hukum agar hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi.

Elemen-elemen yang penting dari sebuah negara hukum, yang merupakan ciri khas dan tidak boleh tidak ada (merupakan syarat mutlak), sebagai berikut:⁷⁷

- a. Asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Asas legalitas;
- c. Asas pembagian kekuasaan negara;
- d. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- e. Asas kedaulatan rakyat;
- f. Asas demokrasi; dan
- g. Asas konstitusional.

Sebuah negara hukum materil tergantung pada syarat/Poin penting diatas dan merupakan konsekuensi dari tujuan yang dicita-citakan. Sekaligus jikalau ciri atau syarat tersebut diatas tidak dipenuhi maka Tujuan bernegara hukum (*welfare state*) tidak bisa dicapai.

Konsep '*rule of law*' dibagi oleh Brian Tamanaha⁷⁸, dalam dua ciri, "*formal and substantive*". Setiap ciri, yaitu "*rule of law*" dalam arti substantif,

⁷⁷ ibid. 43

⁷⁸ Brian Z. Tamanaha, seorang Professor hukum asal Amerika, yang juga memasuki arena perdebatan teoritis itu melalui karya-karya akademisnya. Dalam dunia hukum kontemporer, nama Tamanaha agaknya sudah tidak asing didengar para pegiat hukum. Tamanaha dikenal secara global melalui karya-karya termasyhurnya, seperti: *A General Jurisprudence of Law and Society* (2001)—yang mendapatkan penghargaan *Herbert Jacob Bookprize* dan *On the Rule of Law: History, Politics and Theory* (2004)—yang telah diterjemahkan ke dalam 6 bahasa. Posisinya sebagai pemikir hukum penting abad ke-21 kian memperoleh legitimasinya di tahun 2013. Melalui jajak pendapat yang diikuti oleh sebanyak 300 dekan dan professor dari

dan “*rule of law*” dalam arti formal. masing-masing mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep Negara Hukum atau “*Rule of Law*” itu sendiri menurutnya mempunyai 6 bentuk sebagai berikut⁷⁹:

1. Rule by Law (bukan rule of law), dimana hukum hanya difungsikan sebagai “*instrument of government action*”. Hukum hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.
2. Formal Legality, yang mencakup ciri-ciri yang bersifat (i) prinsip prospektivitas (*rule written in advance*) dan tidak boleh bersifat retroaktif, (ii) bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang, (iii) jelas (*clear*), (iv) public, dan (v) relative stabil. Artinya, dalam bentuk yang “*formal legality*” itu, diidealkan bahwa prediktabilitas hukum sangat diutamakan.
3. Democracy and Legality. Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian. Tetapi, menurut Brian Tamanaha, sebagai “*a procedural mode of legitimation*” demokrasi juga mengandung keterbatasan-keterbatasan yang serupa dengan “*formal legality*”⁷. Seperti dalam “*formal legality*”, rezim demokrasi juga dapat menghasilkan hukum yang buruk dan tidak adil. Karena itu, dalam suatu sistem demokrasi yang berdasar atas hukum dalam arti formal atau *rule of law* dalam arti formal sekali pun, tetap dapat juga timbul ketidakpastian hukum. Jika nilai kepastian dan prediktabilitas itulah yang diutamakan, maka praktek demokrasi itu dapat saja dianggap menjadi lebih buruk daripada rezim otoriter yang lebih menjamin stabilitas dan kepastian.
4. “*Substantive Views*” yang menjamin “*Individual Rights*”.
5. Rights of Dignity and/or Justice
6. Social Welfare, substantive equality, welfare, preservation of community.

Negara yang kerjanya hanya menjaga jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan kepentingan umum ialah Negara

berbagai Universitas di Amerika, Tamanaha dinobatkan sebagai pendidik hukum nomor satu yang paling berpengaruh (*#1 most Influential Legal Educator*).

⁷⁹ Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Jakarta, edisi 3-Tahun II, November 2004, hal. 83-92.

hukum dalam arti formal sempit (klasik). Negara penjaga malam yang menurut Utrecht. Sedangkan negara hukum materiil yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum dan keamanan sosial (*sosial security*), berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan asli, sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi.⁸⁰

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Walaupun belum ditemukan makna negara hukum menurut pasal ini. Namun, sebagai falsafah berpikir yaidu dengan mendalami secara penuh pokok pembukaan UUD, khususnya paragraf ke 4 pembukaan UUD 1945:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan socialbagi seluruh rakyat Indonesia.

Dilihat dari substansi ketentuan diatas, cukup jelas dan tegas bahwa negara hukum Indonesia, bukanlah bercorak formalistik, namun dengan tegas disebutkan bahwa negara hukum Indonesia ditujukan untuk

⁸⁰*Ibid*, hlm. 36

melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.

Berdasarkan alinea Ke empat tersebut, kita dapat Membedakan corak negara hukum yang telah dijelaskan diatas, dengan negara hukum yang terkandung dalam Pasal diatas. Perbedaan corak tersebut terletak pada falsafah negara hukum Indonesia itu sendiri. Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penting untuk dipertegas perbedaan tersebut dalam penyusunan penelitian ini, sehingga penulis mempunyai dasar dan panduan yang tegas dalam hal medefinisikan penelitian penulis khususnya dalam hal Pemenuhan HAM dalam pengelolaan Keuangan Daerah.

3. Tanggung Jawab Negara

a. Hakikat Tanggung Jawab Negara

Perdebatan mengenai tanggung Jawab Negara yang paling terkenal adalah perbedaan pandangan antara dua pakar hukum terkenal dari Italia yaitu Dionisio Anzilotti dan Roberto Ago. Apabila Anzilotti tidak membuat tingkatan terhadap pelanggaran hukum Internasional maka Ago

membedakannya menjadi delik dan crimes dimana crimes dipandang sebagai pelanggaran yang lebih serius daripada delik. Anzilotti berpendapat bahwa tanggung jawab negara hanya timbul dalam hubungan bilateral negara, adapun menurut Ago setiap kejahatan tertentu masyarakat internasional secara keseluruhan dapat meminta pertanggungjawaban pada negara pelanggar hukum internasional. Perbedaan ini muncul karena Anzilotti yang positivist beropini bahwa timbulnya tanggung jawab adalah dari suatu pelanggaran terhadap kewajiban yang mengikat antara dua pihak. Adapun Ago yang mewakili aliran hukum alam berpendapat bahwa kepentingan masyarakat internasional (*international community interest*) yang dilanggar dapat menimbulkan tanggung jawab negara.⁸¹

Dalam berbagai putusan pengadilan baik nasional maupun internasional, bahkan dalam draft ILC yang lama tentang tanggung jawab negara, pendapat Anzilotti lebih dominan. Demikianlah, dalam hukum internasional klasik hanya pelanggaran hukum internasional dari negara satu terhadap yang lain yang dapat menimbulkan tuntutan pertanggungjawaban untuk pemulihan terhadap kerugian yang diderita" dan bukan sekedar pelanggaran kepentingan semata. Disamping itu hanya tindakan oleh negara, bukan tindakan oleh individu yang dapat menimbulkan pertanggungjawaban dalam hukum internasional. Hukum

⁸¹ Georg Nolte, "From Dioniso Anzilotti toRoberto Ago: The Classical International Law of State Responsibility andtheTraditional Primacy ofa Bilateral Conception ofInter-state Relations", dalam *European Journal of International Law* EMU 2002, Vol. 13 No.5, him. 1083-1084. Dikutip dari Sefriani. Pemohon Tanggung Jawab Negara Dalam Hukum Internasional (Studi Kritis Terhadap ILC Draft On State Responsibility 2001)

internasional klasik berpandangan sempit membatasi subyek hanya pada negara yang bertanggung jawab terhadap warga asing di negaranya." Pandangan tersebut menurut Edith Browns Weiss amat sangat wajar mengingat pasca perdamaian Westphalia 350 tahun yang lalu, negara adalah aktor utama dalam hukum dan hubungan internasional.⁸²

Tanggung jawab negara bersumber juga pada Doktrin Persamaan (*Doctrine of Equality*) dan Doktrin Kedaulatan Negara (*Doctrine of State's Sovereignty*), negara dengan persamaan derajatnya dapat menuntut pertanggung-jawaban negara lain atas pelanggaran kedaulatannya. Latar belakang yang juga mendasari lahirnya konsepsi tanggung-jawab negara adalah bahwa tidak satupun negara dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain.

Latar belakang yang juga mendasari lahirnya konsepsi tanggung-jawab negara adalah bahwa tidak satupun negara dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain¹ Tanggung jawab negara menurut hukum internasional timbul akibat dari adanya pelanggaran terhadap hukum internasional, walaupun hukum nasional menganggap suatu perbuatan bukan merupakan pelanggaran hukum, namun apabila hukum internasional menentukan sebaliknya maka negara harus tetap bertanggungjawab.⁸³

Dalam hukum internasional dikenal 2 (dua) macam aturan yakni; Pertama, *Primary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan

⁸² ibid

⁸³ F Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, hlm 77.

hak dan kewajiban negara yang tertuang dalam bentuk traktat, hukum kebiasaan atau instrumen lainnya; dan Kedua. *Secondary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan bagaimana dan apa akibat hukum apabila *primary rules* tersebut dilanggar oleh suatu negara. *Secondary rules* inilah yang disebut sebagai hukum tanggung jawab negara (*the law of state responsibility*)

Pasal 1 *Draft Articles International Law Commission 2001* menegaskan bahwa setiap tindakan suatu negara yang tidak sah secara internasional melahirkan suatu tanggung jawab. Prinsip dalam rancangan pasal inilah yang dianut dengan teguh oleh praktek negara dan keputusan keputusan pengadilan serta telah menjadi doktrin dalam hukum internasional.

Tanggung jawab negara dapat diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan perbaikan (*reparation*) yang timbul ketika suatu negara melakukan kesalahan untuk mematuhi kewajiban hukum berdasarkan hukum internasional. Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary* hanya terdapat pengertian tanggung jawab secara sempit yaitu *answerability or accountability*.

Sugeng Istanto memberikan pengertian terhadap tanggung jawab negara dengan menggunakan istilah pertanggungjawaban negara. Menurutnya pertanggungjawaban negara adalah kewajiban negara memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas suatu hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkan.

Pertanggungjawaban negara dalam hukum internasional pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa tidak ada negara manapun di dunia ini yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain. Setiap pelanggaran terhadap hak negara lain menyebabkan negara tersebut berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan segala perbuatannya menurut hukum internasional. Hal ini sebenarnya merupakan sesuatu yang biasa dalam sistem hukum di dunia, dimana pelanggaran terhadap kewajiban yang mengikat secara hukum akan menimbulkan tanggung jawab bagi pelanggarnya.

Menurut Malcolm N. Shaw ada 3 (tiga) karakter esensial dari suatu pertanggungjawaban negara, yakni: adanya hukum internasional yang berlaku antara dua negara tertentu, adanya perbuatan/kelalaian yang melanggar kewajiban negara, dan adanya kerugian atau kerusakan akibat dari perbuatan hukum diatas.

Sehingga, terdapat 3 elemen wajib dipenuhi oleh negara untuk dimintai pertanggungjawabannya. Pertama, negara yang dimintai tanggung jawab harus mempunyai kewajiban internasional yang mengikat. Kedua, Negara Melakukan Perbuatan Atau Kelalaian yang Berakibat Dilanggarnya Suatu Kewajiban Internasionalnya. Ketiga, adalah perbuatan melanggar hukum ataupun kelalaian negara tersebut mempunyai andil langsung terhadap kerusakan atau kerugian tersebut. dan negara tidak dapat

dimintai pertanggungjawaban, apabila unsur-unsur diatas tidaklah terpenuhi.⁸⁴

Menurut Sharon Williams, ada empat kriteria yang dapat digunakan untuk menetapkan adanya pertanggungjawaban negara yaitu:⁸⁵

1. Subjective fault criteria, menentukan arti pentingnya kesalahan baik dolus maupun culpa si pelaku untuk menetapkan adanya pertanggungjawaban negara.
2. Objective fault criteria, ditentukan adanya pertanggungjawaban negara yang timbul dari adanya suatu pelanggaran terhadap suatu kewajiban internasional. Jika suatu negara dapat menunjukkan adanya *forcé majeure* atau adanya tindakan pihak ketiga, negara yang bersangkutan dapat dibebaskan dari pertanggungjawaban tersebut.
3. Strict Liability, membebani negara dengan pertanggungjawaban terhadap perbuatan atau tidak berbuat yang terjadi di wilayahnya yang menimbulkan pencemaran dan mengakibatkan kerugian di wilayah negara lain, meskipun berbagai persyaratan pencegahan pencemaran telah diterapkan, tindakan pihak ketiga atau *forcé majeure* dapat digunakan sebagai alasan pemaaf (*exculpate*).
4. Absolute Liability, tidak ada alasan pemaaf yang dapat digunakan seperti dalam strict liability, sehingga dalam konsep ini terdapat total pertanggungjawaban walaupun segala standar telah dipenuhi.

Pada dasarnya, dua teori yang melahirkan tanggungjawab negara. Yaitu teori kesalahan dan teori risiko. Teori risiko (*risk theory*) mengatakan setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan

⁸⁴ Malcolm N. Shaw, 2008, *International Law, 6th Edition*, Cambridge University Press, New York, (selanjutnya disingkat Malcolm N. Shaw II), hlm. 781

⁸⁵ Sharon Williams, "Public International Governing Trans-boundary Pollution" 13 Univ. of Queensland L.J. 1984, hlm. 114-118

(*harmful effects of hazardous activities*), maka negara mutlak bertanggungjawab walaupun kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang mempunyai legalitas hukum. Dan dari hal di atas, maka muncullah prinsip tanggungjawab mutlak (*absolute liability* atau *strict liability*) atau tanggung jawab objektif (*objective responsibility*).⁸⁶ Contoh penerapan teori ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 2 *Liability Convention 1972* yang menyatakan bahwa negara peluncur (*launching state*) mutlak bertanggung jawab untuk membayar kompensasi untuk kerugian di permukaan bumi atau pada pesawat udara yang sedang dalam penerbangan yang mana kerugian dan kecelakaan tersebut ditimbulkan oleh benda angkasa miliknya.

Sedangkan teori kesalahan (*fault theory*) menyebutkan jika suatu perbuatan tersebut dapat dibuktikan sebagai kesalahan, maka atas dasar pembuktian kesalahan tersebut timbulah tanggungjawab negara.⁸⁷ Suatu perbuatan Sengaja dengan beritikad buruk atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan adalah unsur suatu perbuatan dinyatakan adanya kesalahan. Prinsip tanggungjawab subyektif (*subjective responsibility*) dan tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*) muncul atas dasar teori ini.

Tanggung jawab negara menurut hukum internasional muncul secara otomatis, jika suatu negara dipersalahkan menurut hukum internasional. Instrumen hukum internasional kebiasaan yang mengatur tentang *state*

⁸⁶ Huala Adolf, 1991, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, CV Rajawali, Jakarta, (selanjutnya disingkat Huala Adolf I), hlm. 174

⁸⁷ *ibid*

responsibility adalah *Draft Articles International Law Commission 2001* (selanjutnya disebut *Draft Articles ILC*) didalamnya menentukan kapan perbuatan suatu negara dapat dikatakan salah.

Perbuatan suatu negara dapat dipersalahkan menurut hukum internasional diatur dalam Pasal 1 dan 2 *Draft Articles ILC*, yaitu **pertama**, "*attribution of conduct to a state*" apabila ketika perbuatan tersebut dapat diatribusikan pada negara. Ketentuan yang berlaku dalam hal ini adalah bahwa hanya perbuatan organ negara, pemerintah dan/atau pejabatnya dan kelompok atau orang yang berada dalam pengawasannya. **Kedua**, *breach of an international obligation* bahwa suatu negara melanggar kewajiban internasionalnya.⁸⁸ Tentunya perbuatan yang dianggap melanggar hukum internasional haruslah dibuktikan terlebih dahulu keberadaannya. Baik pembuktian secara formil maupun materil.

Dilihat dari sisi lain, Dibagi menjadi 2 tanggung jawab negara, yaitu: Pertama. karena *delictual liability* "perbuatan melawan hukum". Dasar dari tanggungjawab ini adalah kelalaian atau kesalahan suatu negara terhadap orang asing di dalam wilayahnya atau wilayah negara lain. Kedua, *contractual liability* "pelanggaran perjanjian." Dasar dari munculnya tanggungjawab adalah pelanggaran perjanjian menurut hukum internasional. Maka, diwajibkan melakukan perbaikan/Reparation secara penuh bagi negara yang telah melanggar hukum internasional ataupun

⁸⁸ Malcolm D. Evans, 2006, *International Law, Second Edition*, Oxford University Press, New York, h. 459

perjanjian. Adapun tatacara atau bentuk pertanggungjawaban dapat dilakukan dengan cara, restitusi yaitu upaya negara yang bertanggungjawab mengembalikan sesuatu yang dilanggar ke situasi normal sebelum terjadinya pelanggaran. Reparasi, kompensasi yaitu kewajiban negara untuk memberikan kompendasi atas kerugian yang disebabkan perbuatannya., dan pemenuhan/ *satisfaction* yaitu *jikalau restitusi dan kompendasi dilakukan dengan tidak baik atau tidak memujaskan*, tindakan ini dilakukan dengan cara pernyataan menyesal, pengakuan telah melakukan pelanggaran, atau permohonan maaf secara formal atau sarana-sarana lain yang dipandang tepat

Namun, Dalam keadaan-keadaan tertentu, suatu pelanggaran terhadap perjanjian atau suatu kewajiban internasional tidak mengakibatkan negara tersebut bertanggung jawab terhadap perbuatannya. Secara umum keadaan-keadaan yang dimaksud adalah:

- a) Tindakan tersebut dilakukan dengan persetujuan negara yang dirugikan. Contoh yang umum tentang hal ini adalah pengiriman tentara ke negara lain atas permintaannya.
- b) Diterapkannya sanksi-sanksi yang sah menurut Pasal 30 *Draft Articles* ILC. Pasal ini menentukan bahwa suatu tindakan pelanggaran dikesampingkan manakala tindakan itu dilakukan sebagai suatu upaya yang sah menurut hukum internasional sebagai akibat adanya pelanggaran internasional yang dilakukan oleh negara lainnya.
- c) Keadaan memaksa (*force majeure*). *Force majeure* telah lama diterima sebagai alasan pembebasan tanggung jawab negara untuk tidak melaksanakan kewajiban suatu perjanjian internasional.

Pasal 31 *Draft Articles* ILC menentukan bahwa kesalahan negara dapat dihindari apabila tindakan itu disebabkan karena adanya kekuatan yang tak dapat dihindari atau karena adanya kejadian yang tidak dapat diduga sebelumnya (*unpredictable*) atau secara materil tidak mungkin bagi negara yang bersangkutan untuk memenuhi kewajiban internasional tersebut.

- d) Tindakan yang sangat diperlukan (*state of necessity*). Pasal 33 *Draft Articles* ILC mengatur tentang tindakan yang sangat diperlukan yaitu suatu tindakan yang merupakan satu-satunya jalan untuk menyelamatkan kepentingan negara terhadap bahaya yang sangat besar, sepanjang kepentingan negara lain yang terkait tidak terancam oleh tindakan negara tersebut.
- e) Tindakan membela diri (*self defense*). Negara dapat juga dibebaskan dari tanggung jawab atas perbuatan yang tidak sah apabila tindakan tersebut dilakukan untuk membela diri.

b. Tanggung Jawab Negara Dalam Hak Asasi Manusia.

Gagasan tentang timbulnya kewajiban oleh sebuah hak untuk pertama kalinya dipelopori oleh Hendry shue dan kemudian dikuatkan oleh Pelapor Khusus untuk Sub-Komisi PBB untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoritas, Asbjørn Eide, di Laporan 1987. Dengan menegaskan bahwa setiap hak dasar, serta sebagian besar hak moral lainnya, dapat dianalisis menggunakan **tipologi tripartit** tentang tugas penghindaran, perlindungan dan bantuan yang saling bergantung.⁸⁹

⁸⁹ Aoife Nolan, 'Addressing Economic and Social Rights Violations by Non-State Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the "Obligation to Protect" ' (2009) 9 *Human Rights Law Review*. Hlm. 227.

Maka, sebagai akibat di atas, Negara wajib untuk mengambil tindakan positif dalam melindungi warga dan orang-orang lainnya dalam wilayah yurisdiksinya. Kewajiban tersebut secara umum ditetapkan dalam tiga cara sekaligus, yaitu; Pertama, Penghormatan HAM. Kedua, Perlindungan HAM. dan Ketiga, Pemenuhan HAM.

kewajiban untuk menghormati mengharuskan negara untuk tidak mencampuri kebebasan individu, tetapi sekaligus kewajiban untuk mengambil tindakan positif yang diperlukan untuk menjamin hak tersebut. Kewajiban ini mencakup penghormatan terhadap kebebasan individu untuk mengambil tindakan yang diperlukan dan menggunakan sumber daya yang diperlukan – sendiri atau bersama orang lain – untuk memenuhi kebutuhan Hak Ekosob.⁹⁰ Sedangkan kewajiban untuk melindungi, mengharuskan negara untuk melindungi penikmatan Hak Ekosob pemegang hak dari campur tangan aktor non-negara.

Kewajiban untuk memenuhi menyiratkan bahwa negara pihak berkewajiban untuk melakukan apa pun yang diperlukan untuk mengatasi hambatan untuk menikmati sepenuhnya hak yang bersangkutan. Negara juga harus memastikan bahwa dalam memenuhi hak-hak Kovenan memenuhi seluruh rangkaian kewajiban yang dihasilkan oleh ICESCR – yaitu bahwa ESR diwujudkan secara progresif dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara maksimal dan bahwa pemenuhan hak

⁹⁰ Rory O'Connell, Aoife Nolan, Colin Harvey, Mira Dutschke and Eoin Rooney, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations Rights and Resources*, Routledge Research in Human Rights Law ISBN: 978-0-415-52978-5 (hbk). Hlm. 89.

ekosob diprioritaskan sesuai dengan berbagai kewajiban. diberlakukan oleh ICESCR.

Kewajiban untuk memenuhi telah dibagi menjadi kewajiban untuk memfasilitasi dan menyediakan⁹¹, dan, dalam beberapa kasus, kewajiban untuk mempromosikan. Oleh karena itu, tingkat kewajiban ini mewajibkan negara untuk mengidentifikasi situasi masalah dan memberikan keringanan, serta menciptakan kondisi yang memungkinkan dan memungkinkan pemegang hak untuk mengelola akses mereka sendiri terhadap barang dan jasa yang dilindungi oleh hak.

Sementara dari segi waktu pemenuhannya, Kewajiban negara dalam pemenuhan HAM. dapat dikategorikan menjadi dua. Yaitu; Kewajiban Pemenuhan Langsung (Immediate Obligations) yang biasanya diwujudkan dalam bentuk peraturandan kebijakan tertentu atau proses yuridis. Sementara Kewajiban Pemenuhan secara bertahap/Progresif (Progressive Obligations) dilakukan pemenuhannya dengan cara pemanfaatan sumber daya.

Ada juga kewajiban secara hukum yang terkait langsung dengan Pemenuhan Terhadap HAM. Kewajiban secara hukum ini (legal Obligations) diwujudkan dalam dua bentuk, yaitu: pertama, Kewajiban Untuk Menyediakan, seperti penyediaan sumber daya yang dinikmati oleh umum demi terpenuhinya hak-hak asasi manusia.. Kedua, Kewajiban Untuk

⁹¹ Lihat komentar umum No. 12, *The Right to Adequate Food*, paragraph 15

Meningkatkan, yang diwujudkan dalam kebijakan-kebijakan negara, pembentukan institusi-institusi publik demi terpenuhinya hak-hak tersebut

Kewajiban secara hukum ini merupakan bagian dari Kewajiban Progresif negara dalam Hukum Hak Asasi Manusia Internasional. Kewajiban ini memiliki sifat progressive dalam artian bahwa pemenuhan kewajiban ini adalah kelanjutan dari kewajiban perlindungan dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia, dan penerapannya relatif pada kemampuan negara untuk melaksanakannya. Harusnya dipahami bahwa negara-negara berbeda dalam kemampuannya untuk mendukung kewajiban progresif tersebut, oleh karenanya sering kali digunakan ukuran minimal dalam standarisasi realisasi kewajiban tersebut.⁹²

Negara wajib untuk mengambil tindakan positif dalam melindungi warga dan orang-orang lainnya dalam wilayah yurisdiksinya dari pelanggaran hak asasi manusia baik dari negara lain, perusahaan swasta, maupun negara itu sendiri. Walaupun tidak terdapat Arti tunggal terhadap kalimat Pelanggaran HAM, namun dalam konteks penelitian ini penulis setuju dengan pengertian bahwa pelanggaran HAM ialah Pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban Negara yang lahir instrumen-instrumen hukum baik hukum nasional maupun hukum internasional. Pelanggaran terhadap kewajiban negara tersebut dapat dilakukan dengan perbuatannya

⁹² Human Rights Committee general comment No. 31 (2004) on the nature of the general legal Obligation imposed on States parties to the Covenant and Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties Obligations (art. 2, para. 1)

sendiri (*acts by commission*) maupun dengan kelalaiannya sendiri (*acts by omission*).

Konsep diatas, selaku pelanggar Ham ialah negara, bukannya persorangan atau perusahaan privat/publik. Jadi yang menjadi titik pusat dari pelanggaran ham ialah tanggung jawab negara. tanggung jawab yang timbul sebagai akibat pelanggaran hukum internasional oleh negara adalah biasanya dipahami Konsep State Responsibility dalam hukum internasional. Tetapi dalam kaitan dengan hukum HAM, pengertian tanggung jawab negara beralih makna menjadi akibat dari gagalnya negara dalam kewajiban memenuhi, melindungi, dan menghormati HAM. Serta Kewajiban-kewajiban yang lahir dari kebiasaan-kebiasaan inetnasional(*Jus Cogens*), perjanjian-perjanjian internasional, dll.

5. Keuangan Negara

Keuangan negara adalah sebuah permufakatan politik. sejarah pembahasan keuangan negara oleh lembaga parlemen diawali di Inggris dan Prancis pada Tahun 1200-an beriringan dengan berkembangnya paham parlementarisme di eropa. Dimulai ketika rakyat menolak untuk membayar tax, sebuah pernyataan "*bahwa tidak ada kewajiban bagi rakyat untuk membayar pajak kecuali rakyat memiliki perwakilan di parlemen untuk membela kepentingannya.*"

Perlawanan rakyat kepada penguasa pada waktu itu yang melahirkan piagam *Magna Carta* dengan tema pada saat itu dikenal dengan "*No*

taxation without representation".⁹³ Hasrat rakyat yang tumbuh pada waktu itu adalah hasrat yang kuat untuk dapat tahu dengan pasti penggunaan keuangan yang diambil dengan paksa dari rakyat melalui pajak. Pada masa itulah kelahiran yang kita kenal sebagai hak legislatif/hak budgeter dalam penetapan anggaran negara. Warga melalui wakilnya di Parlemen, meminta agar negara terbuka jumlah anggaran yang dibutuhkan yang akan dipungut dari masyarakat dan menjelaskan kegiatan apa saja yang akan direncanakan dalam waktu setahun kedepan.

Dari Aspek hukum dan politik, APBN merupakan bentuk permufakatan antara lembaga negara atas nama masyarakat yang memuat kesepakatan untuk menggunakan anggaran di satu sisi, dan permufakatan untuk menggali pendanaan untuk mendanai pembelanjaan ini selama periode yang sama di lain sisi. Kesepakatan antar parlemen dan eksekutif tersebut mempunyai akibat hukum berupa hak dan kewajiban yaitu eksekutif dalam menjalankan program yang menggunakan anggaran rakyat diawasi oleh Rakyat melalui parlemen yang tentunya berdasarkan undang-undang.

Mekanisme yang berkembang diatas, maka lahirnya beberapa hal, lahirnya prinsip-prinsip pengelolaan anggaran daerah yang dikenal dengan *golden Prinsipal*. Yaitu Prinsip Persetujuan Parlemen, Periodicity, Specialism, Unity, and universality.⁹⁴

52 ⁹³ Siswo sujanto, dalam keterangan Ahli Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU/-XI/2013.hlm.

⁹⁴ Ibid.

Dalam hal ini, Kedudukan Legislatif prinsipnya mencakup 2 hal. Yakni; Pertama, persetujuan kepada lembaga eksekutif untuk menyelenggarakan belanja dan menghimpun penerimaan untuk kebutuhan rakyat yang telah dibahas dan disepakati bersama Kedua, pemberian kekuasaan kepada eksekutif untuk implementasi kebijakan yang telah setuju bersama.

Anggaran pemerintah adalah jumlah alokasi yang ingin dikeluarkan pemerintah untuk tujuan yang telah ditentukan. Anggaran negara adalah sarana terpenting dalam kebijakan pemerintah dan merupakan pernyataan resmi negara. Dan masyarakat, tergantung pada pemerintah untuk penyediaan layanan dan sarana penting. Anggaran publik adalah bentuk hubungan antara pembayar pajak warga dan pejabat.

Pakar Hukum keuangan negara asal Prancis Louis Trotabas dan Jean Marie Cotteret, menulis dalam bukunya sebagai berikut :

... jika Pemerintah harus menjalankan dan bertanggung jawab atas kegiatannya, maka kegiatan tersebut bukan untuk kepentingan negara itu sendiri. bagi negara, dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut, masalahnya bukan pada 'pilihan apa yang bisa dilakukan', melainkan 'apa yang harus dilakukan'. Ini tidak terjadi pada individu dengan kecenderungan untuk membuat pilihan tentang 'apa yang bisa dilakukan

.' Dalam kaitan ini, pengelolaan anggaran negara dikuasai oleh legitimasi kegiatan pemerintah, yaitu setelah diterima / ditentukan harus terlaksanakan. Artinya, negara harus menjamin pembelanjannya. Tentunya tidak dengan metode mencari pemasukan dari barang yang dihasilkan seperti yang dilakukan oleh swasta (individu), mengingat baik tindakan maupun pilihan yang dilakukan tidak ditujukan oleh keuntungan yang merupakan suatu bentuk pendapatan, tetapi harus ditujukan untuk kepentingan umum menjadi tanggung jawab negara'.⁹⁵

⁹⁵ Dikutip dalam Siswo Sujanto. <http://www.keuanganpublik.com/2017/04/status-hukum-kekayaanegara-menurut.html>. Diakses pada 10 juli 2019.

Irene Rubbin, pakar anggaran negara, memastikan anggaran negara sama dengan yang lainnya. yaitu tata cara membangun pilihan antara pendapatan, pengeluaran, keseimbangan dan tata cara pengambilan keputusan. Namun anggaran negara memiliki karakteristik yang berbeda, seperti diselenggarakan secara terbuka, melibatkan partisipasi unsur kepentingan dll.⁹⁶

Di beberapa negara definisi keuangan negara secara sempit didefinisikan sebagai anggaran publik atau lebih sempit lagi sebagai APBN.⁹⁷ Fokus keuangan negara adalah untuk mengkaji pemasukan dan pengeluaran negara dan mengkaji akibat dari pemasukan dan pengeluaran tersebut pada pendistribusian sumber daya, distribusi pendapatan dan ketahanan ekonomi.

Perkembangan hukum keuangan negara saat ini, juga meluas ke program yang terus menerus menciptakan dan pelayan kepentingan dan kebutuhan masyarakat sekaligus menghasilkan pemasukan. Definisi inilah yang menjadikan keuangan negara diartikan sebuah bangunan yang terdiri dari keuangan daerah, keuangan badan hukum, keuangan negara, dan keuangan subjek hukum lainnya yang yang memiliki karakteristik berbeda.

⁹⁶ Irene S Rubin, *The Politics of Public Budgeting; Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, (New Jersey: hatam, 1990)

⁹⁷ Dian Puji N. Simatupang. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: badan Penerbit FHUI, 2011. hlm.210.

yaitu semakin publik, semakin besar otoritas negara, sedangkan semakin privat semakin berkurang otoritas negara.⁹⁸

Istilah keuangan negara,⁹⁹ menekankan keuangan negara menunjukkan kajian tentang fungsi kesejahteraan sosial untuk dimaksimalkan oleh otoritas publik negara. Juga merasionalisasi dan menekankan tugas negara dalam aktivitas redistribusi pendapatan yang sesuai dengan norma umum dan keadilan distributive hal ini didasari atas dasar gagalnya mekanisme pasar.

Keuangan Negara merupakan ilmu yang mempelajari tentang program dan kegiatan perekonomian negara. keuangan negara ilmu yang mempelajari tentang penyelenggaraan anggaran negara. hal penting dalam topik keuangan negara bukanlah permasalahan keuangan, tetapi juga yang berhubungan dengan sumber yang nyata.

Kajian keuangan negara menggunakan analisa positif dan normatif. Analisa positif menekankan pada permasalahan yang menyangkut sebab dan akibat keuangan negara, sedangkan analisis normatif menitikberatkan pada permasalahan etikamoral dalam keuangan negara. anggaran negara yang positif adalah kajian tentang kondisi nyata, dan keterkaitan antar unsur yang berhubungan dengan keinginan negara dalam menghimpun anggaran dan menggunakan anggaran, misalnya bagaimana sistem perpajakan dan

⁹⁸ ibid

⁹⁹ Baca Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 2008), 2. Dikutip dalam Aan Jaelani, *Pengelolaan Keuangan Publik Di Indonesia: Tinjauan Keuangan Publik Islam*, Dipresentasikan pada: International Conference on Islamic Economics and Business (ICONIES) Faculty of Economics, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University Malang 2 – 3 Nopember 2015, Tema: “*Strengthening Islamic Economics in Facing Asian Economic Community (AEC)*”

struktur perpajakan saat ini, meneliti sistem negara dan anggaran saat ini dan sebagainya. Jadi, dalam keuangan publik yang positif, mencoba mendeskripsikan, menjelaskan, dan memprediksi apa problematika dalam keuangan negara.

Sedangkan anggaran negara normatif adalah ilmu yang mempelajari keuangan negara tentang moral dan penilaian nilai, yaitu perpajakan, pengeluaran dan pinjaman negara dapat menciptakan efisiensi dalam alokasi sumber daya, bagaimana kegiatan keuangan negara stabilisasi makro ekonomi, pemerataan atau distribusi pendapatan dan sebagainya. Jadi, kajian “keuangan publik normatif” lebih menitikberatkan dan dipengaruhi oleh pandangan ideologis pada bidang kebijakan keuangan negara. Kajian keuangan negara¹⁰⁰ menunjukkan kepercayaan pada kepentingan memaksimalkan kesejahteraan sosial dengan fungsi dan ekonomi, melakukan dan mengatur alokasi distribusi pendapatan.

Pendekatan pembangunan kesejahteraan masyarakat menjadi bagian integral dari anggaran negara. Oleh karena itu, peran negara dalam

¹⁰⁰ Istilah *public finance* untuk kajian ekonomi di Indonesia biasanya menggunakan istilah ilmu keuangan negara. Dalam pandangan Soetrisno PH, ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari atau menela'ah tentang pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan oleh pemerintah dan negara. Sedangkan dalam pandangan M. Suparmoko, ilmu keuangan negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya di dalam perekonomian tersebut. Di negara-negara “*Anglo Saxon*”, keuangan publik atau keuangan negara sebagai ilmu dipandang sebagai cabang ilmu ekonomi, sedangkan di daratan Eropa, keuangan negara dipandang sebagai suatu cabang ilmu politik. Menurut Nurdjaman Arsjad, dkk. dalam kepustakaan di negara-negara “*anglo saxis*”, keuangan negara sering disebut “*public finance*”, istilah “publik” sering membingungkan dan bukanlah merupakan istilah yang pas (*precise term*). Dalam kepustakaan keuangan negara (*public finance*), istilah “publik” biasa diartikan “pemerintah” (*government*). Menurut Suparmoko dan juga Cullis & Jones, “*public sector*” dan “pemerintah” adalah identik, bahkan telah dikatakan pula bahwa studi keuangan negara adalah identik dengan studi peranan dan kegiatan pemerintah pada sektor publik. Ibid.

pengelolaan keuangan publik menjadi sangat penting mengingat tingkat kesejahteraan sosial yang masih dibawah rata-rata, kemiskinan masih bagian oleh masyarakat, korupsi dan penyalahgunaan wewenang yang terjadi di pemerintahan, ketidakadilan dalam distribusi pendapatan, pertumbuhan ekonomi yang rendah dan berbagai penyimpangan anggaran lainnya.

Anggaran pemerintah adalah jumlah alokasi yang ingin dikeluarkan pemerintah untuk tujuan yang telah ditentukan. Meskipun alokasi merupakan elemen penting dari anggaran, namun pembuat kebijakan terkadang mempunyai wawasan terbatas tentang kepatuhan terhadap kewajiban hak asasi manusia.

Pengertian anggaran negara, menurut Rene Stourm "*The budget of the State is a document containing a preliminary approved plan of public revenues and expenditures*".¹⁰¹ Goedhart mendefinisikan, APBN dalam lingkup hukum ketatanegaraan adalah keseluruhan perundang-undangan yang ditetapkan secara berkala, yang memberikan kewenangan kepada eksekutif untuk melakukan pembelanjaan dalam jangka waktu tertentu dan menentukan sarana keuangan yang diperlukan untuk menutupi pendapatan dan belanja tersebut.¹⁰² Anggaran pemerintah, juga terdiri dari proses teknis, berupa dokumen politik. Anggaran pemerintah dibentuk oleh debat

¹⁰¹ Rene Stourm, *The Budget*, (D. Appleton and Company Publisher, New York 1917), hlm. 4

¹⁰² C Goedhart, *dalam naskah akademis RUU tentang Keuangan Negara* (terjemahan Ratmoko SH. Djambatan, Jakarta 1982)

politik pada suatu negara dan mewujudkan nilai-nilai pembuat keputusan dan idea rakyat negara itu.¹⁰³

Definisi APBN juga bagian dari hukum ketatanegaraan, karena pengelolaannya harus berdasarkan konsepsi negara. Keuangan negara diartikan dalam 3 hal,¹⁰⁴ yaitu: pertama, anggaran negara dalam arti administrasi yaitu pendapatan dan belanja negara disusun sebagian (*onvelledig*) dan seringkali tidak bersifat periodik (*periodiciteit*).¹⁰⁵ Dalam pendekatan ini, APBN semata-mata merupakan penyelenggaraan atau penyelenggaraan pendapatan dan pembelanjaan. Kedua, APBN dilihat dari sisi konstitusional, terdapat regulasi mengenai APBN dalam konstitusi. Di hampir berbagai negara merdeka di dunia, masalah APBN diatur dalam konstitusi negara yang bersangkutan, namun proses penyusunan dan pelaksanaannya berbeda tiap-tiap negara tergantung dari faktor hukum ketatanegaraan masing-masing. Ketiga, definisi APBN ditinjau dari peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya. Pendekatan ini menitikberatkan pada definisi anggaran yang disediakan oleh undang-undang sebagai regulasi turunan dari konstitusi. Di Indonesia, definisi APBN menurut pendekatan ini tertuang dalam penjelasan UU keuangan negara.

¹⁰³ Ann Blyberg, *Human Rights Budgeting and Budget Analysis*, Scottish Human Rights Commission, 2008. Hlm 5

¹⁰⁴ Arifin P. Soeria Atmadja seperti dikutip Dian Puji Simatupang dalam "Anggaran Negara dan Keuangan Publik". Bab dalam *Hukum Administrasi Negara* (FH UI Depok 2007) hlm 319

¹⁰⁵ Arifin P. Soeria Atmadja (b), *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara : Suatu Tinjauan Yuridis* (Jakarta:Gramedia, 1986) hlm 11

Keuangan negara esensinya adalah kedaulatan, kebijakan anggaran negara harus fokus pada kepentingan pemilik kedaulatan. Dalam negara Indonesia hak atas kedaulatan adalah rakyat sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Seharusnya, APBN sepenuhnya merupakan cerminan aspirasi masyarakat yang diwakili dan jiwai oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Karena berdasar pada DPR kekuasaan dibidang anggaran (*hak begrooting*), maka dalam menjalankan APBN, pemerintah/eksekutif mutlak mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang. Perlu ditekankan, bahwa Hak DPR diatas, dalam keuangan negara adalah sebagai bentuk hak *begrooting*/yang bersifat *machtiging* dan bukanlah persetujuan bersifat *consent*. Sehingga dalam keuangan negara DPR mempunyai kekuasaan yang mutlak. Inilah yang membedakan hakikat keuangan negara dalam negara demokrasi dengan lainnya, yang mana pemerintah/eksekutiflah mempunyai kekuasaan keuangan.

Sebagai negara hukum, konsep keuangan dalam negara Indonesia diatur dalam pasal 23 UUD 1945. Yang mana pemerintah memerlukan persetujuan DPR dalam penetapan APBN ataupun APBD. Konsekwensi lain jika Parlemen tidak memberikan persetujuan terhadap APBN yang diajukan, maka pemerintah akan menggunakan anggaran tahun lalu. Konsep ini, ingin menyatakan kepada kita parlemen sebagai pemegang kedaulatan rakyat, mempunyai kedudukan yang lebih besar dari eksekutif.

Sehingga akibat yang mengakibatkan beban rakyat dalam anggaran pemerintah, misalnya kenaikan pajak, iuran, penentuan pendapatan belanja, utang, haruslah mendapatkan persetujuan dari DPR.

UU APBN termasuk dalam norma hukum yang berlaku satu kali (*einmahlig*). Undang-Undang APBN adalah undang-undang yang hanya bersifat formal bukanlah undang-undang yang bersifat material, hanya angka-angka untuk penghitungan penerimaan dan pengeluaran, serta tidak terdapat peraturan umum.¹⁰⁶

Berawal konsep Pasal 1 angka 8 Undang-Undang keuangan Negara bahwa APBD adalah rencana tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kata perencanaan mempunyai arti yang luas karena terdapat tatacara penyusunan secara terstruktur dari kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan negara.

Sehingga anggaran merupakan ranah filosofis karena ada nilai-nilai tertentu yang menjadi dasar sekelompok kecil orang untuk menentukan pilihannya. anggaran juga menentukan pola masyarakat yang akan dibangun. Ketersediaan anggaran mengarah pada penetapan prioritas. Sehingga penyusunan anggaran harus didasarkan pada sistem nilai yang berlaku di Indonesia.¹⁰⁷

6. Otonomi Daerah

¹⁰⁶ Sebagaimana dikutip oleh Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm 109-110

¹⁰⁷ Esmi Warassih. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Yang Mensejahterakan Rakyat, Pena Justisia Volume VI No.12 Tahun 2007, hlm 2-4

a. Hakikat Otonomi Daerah

Esensi otonomi daerah sebagai Hubungan Pemerintah dengan pemerintahan Daerah dapat dilihat pada ayat keempat mukaddimah UUD NRI 1945 yang menegaskan setelah kemerdekaan pertama yang dibentuk adalah sebuah Pemerintahan yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab menyelenggarakan suatu negara. dinyatakan pula tugas Pemerintah yaitu;

“Melindungi segenap bangsa dan menumpahkan darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta turut serta memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”

Otonomi daerah adalah syarat suatu negara untuk mewujudkan negara yang demokratis, syarat ini di kemukakan para pendiri negara diantaranya oleh Mohammad Yamin dan Mohammad Hatta. Moh. Yamin mengatakan ;

“Susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.”¹⁰⁸

Sementara Moh. Hatta mengatakan ;

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, desa dan di daerah..... Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi).... Keadaan seperti itu penting

¹⁰⁸ Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keenam, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 145

sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam suatu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan.”¹⁰⁹

Otonomi lahir dari proses ketatanegaraan yang dimana pemerintah nasional diwajibkan menyerahkan kekuasaan pengelolaan negara kepada daerah. Sehingga sebagai kelanjutannya Otonomi juga berakibat menjadi adanya sebuah daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri¹¹⁰ yang bebas sekaligus pemerintahan daerah tersebut mempunyai hak membuat perundang-undangan sendiri. Untuk menjalankan otonomi diatas dengan benar diperlukan sistem yang tepat, yaitu desentralisasi dengan memberikan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk serta dalam pengelolaan negara/daerah.¹¹¹

Atas dasar di atas, Otonomi bukan hanya tugas pemerintahan untuk capaian efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Melainkan Otonomi adalah sebuah bangunan kenegaraan (*Staatsrechtelijk*), sekaligus bangunan pemerintahan (*administratiefrechtelijk*). Dan sebagai bangunan kenegaraan, otonomi berkaitan dengan tatanan organisasi negara dan asas bernegara. Setidaknya 2 yang mendasar dari struktur ketatanegaraan dalam pemerintahan Indonesia yaitu ketatanegaraan berdasarkan persatuan dan demokrasi.¹¹²

¹⁰⁹ Moh Hatta, “*Ke Arab Indonesia Merdeka*” (1932), dalam *Kumpulan Karangan*, Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 103.

¹¹⁰ M. Laica Marzuki, *berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 161.

¹¹¹ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kevenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Almuni, 2004), hlm. 121.

¹¹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, 2005 . hlm. 25.

Lebih jauh lagi, otonomi diartikan sebagai kebebasan dan kemandirian dan sekali lagi bukan kemerdekaan. Sebagai wujud dari kebebasan tersebut, daerah diberikan kemandirian dalam pengelolaan pemerintahan dan kesempatan yang mutlak dipertanggungjawabkan.

Akuntabilitas sendiri memiliki dua unsur: Pertama, memberikan kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menentukan sendiri cara menyelesaikan tugas Kedua, memberi tugas dalam arti melaksanakannya. sehingga, Otonomi bersifat merangsang untuk mencoba mengembangkan pemerintahan sendiri yang berusaha memajukan aktivitas dan meningkatkan martabat diri dalam arti yang sebaik-baiknya.¹¹³

Otonomi adalah tata tertib yang mengatur tentang pembagian tugas dan peran dalam urusan pemerintahan. Wujud dari pembagian ini yaitu daerah akan mempunyai sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar pengajuan maupun pengakuan.¹¹⁴

UUD NRI Tahun 1945 mempunyai dua jenis pemencaran kekuasaan, yaitu; pemencaran kekuasaan secara horisontal dan vertical. Pembagian kekuasaan horisontal adalah pemencaran kekuasaan negara kepada organ negara yang disebut lembaga Negara, Sedangkan pemencaran kekuasaan negara secara vertical adalah pemencaran kekuasaan negara antara

¹¹³ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bina Cipta, 1985), hlm. 24

¹¹⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program Pascasarjana FH UII, 2008), hlm 71-73.

Pemerintah dengan Pemerintah Daerah.¹¹⁵ Kedudukan pemerintah dan pemerintah daerah sangatlah penting dalam mewujudkan *check and balances* seperti; pelayanan publik, pengawasan dan penegakan hukum.¹¹⁶

Otonomi juga hampir sejajar dengan makna “demokrasi”, yaitu pemerintahan berasal dari rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Otonomi termasuk tugas pembantuan (*debtwind, coadministration*), karena baik otonomi maupun tugas pembantuan mengandung kebebasan dan kemandirian. Dalam otonomi, kebebasan dan kemerdekaan meliputi sepenuhnya baik asas maupun cara pelaksanaannya, sedangkan dalam tugas pembantuan, kebebasan dan kemerdekaan sebatas bagaimana melaksanakannya.

Kedudukan pemerintah daerah sebagai pancaran pemerintah untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya, Oleh karena itu, upaya membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks relasi kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya, daerah harus dilihat pada dua posisi, yaitu sebagai perangkat daerah untuk menjalankan tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah. Terutama untuk urusan yang bukan urusan daerah, daerah menjadi pelaksana urusan pusat yang dilimpahkan ke daerah.¹¹⁷

¹¹⁵ Philipus M. Hadjon, 1992, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga. Hal 2

¹¹⁶ Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Cetakan I 2014, Hlm. 48

¹¹⁷ Moh Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 95.

Prinsip negara kesatuan merupakan dasar diselenggarakannya kewenangan otonomi yang luas untuk Daerah. karena kedaulatan bukanlah pada daerah melainkan pada negara.¹¹⁸ Aras dasar itulah tanggung jawab akhir pertanggung jawaban Pemda berada di pemerintah pusat.¹¹⁹ Sehingga, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Baik secara konseptual maupun hukum, hakikat otonomi Daerah nampak dari prinsi-prinsip dan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:¹²⁰

- (1) Prinsip pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas pembantuan dan asas otonomi.¹²¹
- (2) Prinsip Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya
- (3) Prinsip daerah mempunyai keragaman dan kekhususan daerah.¹²²
- (4) Prinsip mengakui dan menghormati eksistensi hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat beserta tradisionalnya.¹²³
- (5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus.¹²⁴
- (6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemelihan umum.¹²⁵
- (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.¹²⁶

b. Otonomi Daerah, Hak Asasi Manusia Dan Kesejahteraan Masyarakat

¹¹⁸ Pasal 5 Undang-undang No. 23 tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2014

¹¹⁹ Pasal 7 ayat (2) Undang-undang No. 23 tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2014

¹²⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.... Op.Cit.* hlm. 9-17.

¹²¹ Pasal 18 ayat (2)

¹²² Pasal 18 ayat (1)

¹²³ Pasal 18B ayat (2)

¹²⁴ Pasal 18B ayat (1)

¹²⁵ Pasal 18 ayat (3).

¹²⁶ Pasal 18A ayat (2)

Hubungan otonomi dan kesejahteraan terkait dengan definisi materiil tentang demokrasi dan pengertian negara kesejahteraan, sebagai bentuk lebih lanjut dari pemahaman bernegara berdasarkan hukum. Dari sisi pandangan demokrasi dan negara kesejahteraan, peran utama pemerintah tidak hanya untuk memberikan keamanan dan ketertiban, tetapi sebagai penyelenggara keadilan sosial dan kesejahteraan umum.

Peran perwujudan keadilan sosial diatas, sangat nyata dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, baik yang tertuang dalam Pancasila, mukaddimah dan UUDNRI 1945. Wujud kesejahteraan dan keadilan, bukan hanya sebagai hasil dari tumbuhnya ideologi atau teori negara baru, tetapi sebagai hukum kongkrit yang jelas dalam konstitusi.

Fungsi keadilan sosial harus terus diupayakan agar melekat pada unit pemerintahan, dan Otonomi merupakan ujung tombak upaya mencapai keadilan sosial ini. Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapkan pemerintah pada realitas kongkrit yang bermacam-macam dari satu daerah ke daerah lain dan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Atas dasar diatas, maka otonomi harus memberikan tempat dalam melaksanakan kebebasan/diskresi pemerintahan. untuk memastikan pelaksanaan kebebasan.

Otonomi daerah merupakan bentuk kebijakan yang mampu mendorong perwujudan berbagai hak-hak yang termuat dalam HAM. Internalisasi hak tersebut didorong dengan berbagai aktifitas serta

kebijakan berupa bentuk dukungan pendanaan, fasilitasi, dan pembinaan terhadap pengautan pemerintah daerah memenuhi tuntutan hak-hak masyarakat. Selain itu, otonomi Daerah menjadi untuk menciptakan capaian nilai-nilai HAM dalam pemberian pelayanan dasar dan pelayanan lainnya.

Pemerintah daerah bersama pemerintah pusat untuk dapat memenuhi pelayanan dasar bagi masyarakat. Kebijakan tersebut dituangkan dalam penyelenggaraan urusan wajib pelayanan dasar yang menargetkan 7 pelayanan dasar yang diberikan kepada masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar manusia. Pelayanan dasar tersebut meliputi pelayanan, pemenuhan 7 (tujuh) hak, yaitu Perempuan, kependudukan, kesehatan, anak, pendidikan, pekerjaan, lingkungan yang berkelanjutan dan perumahan.¹²⁷ 7 (tujuh) Pelayanan dasar ini dituangkan; dalam standar' pelayanan minimal yang merupakan kebijakan yang dipilih untuk sekaligus mengendalikan pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat di daerah yang dilaksanakan secara bersama-sama.¹²⁸

c. Tanggungjawab Pemerintah Daerah Dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM)

Hukum internasional menegaskan, Negara adalah satu kesatuan, Negara Pihak secara keseluruhan yang terikat oleh kewajiban yang timbul

¹²⁷ Diatur melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli HAM

¹²⁸ Provinsi Jawa Timur pada tahun 2017 relatif sukses dalam program tersebut dengan pencapaian 35 Kabupaten/Kota Peduli HAM (sekitar 92%). Bahkan pada tahun 2016 Jawa Timur meraih peringkat pertama secara nasional dalam pencapaian Daerah Kabupaten/Kota Peduli HAM.

dari perjanjian internasional yang telah diratifikasinya, terlepas dari apakah Negara itu federal atau kesatuan dan dari divisi internal administratif. Jadi, negara pihak dalam perjanjian hak asasi manusia internasional, Negara berkewajiban untuk memenuhi, menghormati, dan melindungi hak asasi manusia. Lebih khusus lagi, hanya Negara Pihak yang harus menyerahkan laporan seperti yang dipersyaratkan oleh perjanjian HAM..

Dokumen PBB A/HRC/27/59 tertanggal 4 September 2014.¹²⁹ Menegaskan secara lugas Bagaimana tanggung-jawab dan peran Pemerintah terhadap hak asasi manusia. bahwa negaralah yang bertanggung jawab atas segala tindakan semua organ dan badan-badannya menurut hukum internasional. baik yang dilakukan oleh yudikatif, legislatif, eksekutif, atau fungsi lain organisasi negara, dan apapun karakternya sebagai organ Pemerintah Pusat atau unit wilayah negara tersebut. Termasuk didalam tindakan diatas adalah tindakan pemerintah daerah. Hal ini didasarkan pada diperkuat dalam Pasal 27 (Konvensi Wina) tentang perjanjian, bahwa setiap negara tidaklah dapat menggunakan alasan hukum nasionalnya untuk membenaranatas gagalnya pelaksanaan HAM

Setelah meratifikasi perjanjian hak asasi manusia internasional, negara dapat mendelegasikan implementasi perjanjian ini ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, termasuk pemerintah daerah. Namun,

¹²⁹ Lihat: *Progress report of the Advisory Committee on the role of local government in the promotion and protection of human rights, including human rights mainstreaming in local administration and public services*, yang disampaikan pada sidang kesepuluh Dewan Hak Asasi Manusia PBB, pada bulan September 2014.

kedudukan pemerintah daerah dalam hal penegakan dan pemenuhan Hak asasi manusia adalah pelengkap dari tindakan pemerintah pusat/negara.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, jenjang/Susunan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat adalah pemerintahan daerah. Sehingga sangat kuat hubungan antara HAM dan Pemda. Ketika menjalankan tugasnya pemerintahannya kususny berkaitan dengan perumahan, kesehatan, pendidikan, ketertiban dll, Pemerintah daerah juga dinilai sangat tahu kebutuhan masyarakatnya tersebut.

Peran Pemerintah Daerah terkait hak asasi manusia dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori utama: tugas untuk menghormati, tugas melindungi dan tugas memenuhi. Namun, dalam pelaksanaan hal tersebut diatas, banyak tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah.

PBB menyebut bahwa adanya kehendak politik, ekonomi dan administrative adalah tantangan utama bagi Pemerintah Daerah dalam perlindungan dan pemajuan HAM. Dari segi politik, lemahnya keumuan dan kesadaran elit daerah serta dalam upaya serius pemenuhan HAM, dari segi ekonomi, kekurangan sumberdaya dan tidak efektifan penggunaan sumber daya ekonomi sangat berpengaruh terhadap pemenuhan ham, dan dari sisi administratif bahwa administrasi yang kaku, korup juga ancaman yang nyata dalam pemenuhan HAM.

Sehingga, berdasarkan tantangan diatas, perlu ada ada komitmen politik yang kuat dari Pemerintah Daerah tentang pemenuhan HAM selain itu haruslah ada sumbert daya ekonomi yang memadai dalam

pemenuhannya, khususnya pemenuhan hak Ekosob, sangatlah membutuhkan sumber daya anggaran yang sangat memadai. Dan sangat ditekankan secara khusus, kewenangan pemenuhan hak asasi manusia (ekosob) akan efektif dan efisien jika didukung dengan sumber daya keuangan dalam pemenuhannya.¹³⁰

Selain itu, memiliki ketentuan hukum eksplisit, yang mewajibkan Pemerintah Daerah melindungi dan memajukan hak asasi manusia merupakan pendekatan yang baik. Lebih jauh, ketentuan semacam itu membebaskan kewajiban yang jelas pada otoritas daerah, untuk menerapkan pendekatan berbasis hak asasi manusia, dalam memberikan pelayanan publik sesuai kewenangan mereka. Akibatnya, hal tersebut akan mendorong para pemegang hak untuk menuntut hak-hak mereka kepada otoritas daerah.

Selain itu, otoritas lokal harus mempromosikan pemahaman dan penghormatan terhadap hak asasi manusia semua individu dalam yurisdiksinya melalui pendidikan dan pelatihan. Secara khusus, otoritas lokal harus mengatur, secara sistematis, pelatihan hak asasi manusia untuk perwakilan dan staf administrasi terpilih mereka, serta menyebarkan informasi yang relevan kepada warga negara tentang hak-hak mereka. Dengan mempromosikan hak asasi manusia, pemerintah daerah dapat

¹³⁰ Piagam Eropa tentang Pemerintahan Otonom Daerah (lihat catatan 1 di atas) menyatakan bahwa otoritas daerah “berhak, sesuai kebijakan ekonomi nasional, atas sumber daya keuangan sendiri, yang mereka kelola secara bebas dalam kerangka kekuasaan mereka”, dan bahwa sumber daya mereka “harus seimbang dengan tanggung-jawab yang dibebankan oleh konstitusi dan Undang-Undang” (Pasal 9, ayat (1) and (2)).

membantu membangun budaya hak asasi manusia di masyarakat. Selain itu, pemerintah daerah harus memberikan perhatian khusus pada perlindungan dan pemajuan hak-hak kelompok rentan dan kelompok yang kurang beruntung, seperti penyandang disabilitas, etnis minoritas, masyarakat adat, korban diskriminasi seksual, anak dan lanjut usia. Dalam hal ini, kualitas layanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada kelompok-kelompok tersebut, “menguji” sejauh mana Pemerintah Daerah dalam praktiknya menghormati hak asasi manusia.

B. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Pikir

Penelitian ini mencoba untuk mengidentifikasi berbagai permasalahan hukum, baik itu secara yuridis filosofis, sosiologis, maupun berkaitan dengan Pemenuhan Hak Asasi Manusia Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, sesuai dengan judul dari disertasi ini.

Secara filosofis, apapun bentuk dan jenisnya, unsur terpenting adalah eksistensi Hak Asasi manusia (HAM), sangat penting untuk suatu keberadaan negara hukum, karena keyakinan penulis semua konsep negara hukum dapat dipastikan mengakui eksistensi HAM dalam konstitusinya. Dalam negara hukum, terdapat secara tegas perlindungan serta pemenuhan hak-hak asasi manusia. maka Negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sesungguhnya, Jika dalam suatu Negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil. Secara yuridis, terdapat ketidakpastian hukum yang positif di Indonesia atas pengaturan pengelolaan keuangan daerah dalam pemenuhan HAM, karena rumusan norma yang tidak jelas. Selain itu, selain rumusan norma yang tidak sinkron atau bertentangan satu sama lain, sehingga terjadi konflik norma juga menunjukkan tidak adanya pemenuhan hak asasi manusia.

Secara sosiologis, masih rendahnya kemauan dan pemahaman elit politik di daerah. khususnya bagi Pemerintah Daerah dalam perlindungan dan pemajuan HAM adalah lemahnya kemauan politik, administratif dan

ekonomi. Tantangan tersebut meliputi kelemahan terkait kapasitas dan sumber daya kelembagaan.

Atas beberapa permasalahan yang telah dijelaskan berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Daerah, maka ada 3 (tiga) rumusan masalah yang akan diteliti dalam penulisan ini, yaitu; 1) Apa Prinsip-Prinsip Pemenuhan hak Asasi Manusia dalam pengelolaan keuangan Daerah? 2) Apakah pengaturan Pengelolaan Keuangan daerah Di Indonesia telah menjamin pemenuhan hak asasi manusia?, 3) Bagaimana formulasi pengaturan kedepan mewujudkan pemenuhan hak Asasi manusia secara penuh dan berkelanjutan dalam pengelolaan keuangan daerah?

Untuk menjawab permasalahan penelitian yang dirumuskan, digunakan beberapa teori sebagai alat analisis, yaitu; Teori negara Hukum, Hak Asasi Manusia, Teori Tanggung Jawab Negara Keuangan Negara dan Otonomi Daerah. Disertasi ini termasuk penelitian hukum normatif dengan menggunakan 2 pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep.

Dalam penulisan disertasi ini, karena luasnya obyek penelitian, maka penulis perlu melakukan pembatasan terhadap obyek penelitian tersebut. Pertama, karena luasnya kajian tentang HAM, penulis perlu membatasi kajian dalam penelitian ini hanyalah menyangkut hak ekososob. Dan penullis lebih mengkususkan kajian pemenuhan Hak Ekosob pada bidang Pendidikan, Kesehatan, Perumahan rakyat, dan hak Atas pangan. Kedua, Pembatasan istilah Pengelolaan Keuangan Daerah dalam penulisan

disertasi hanya terbatas pada **Perencanaan**¹³¹ APBD (PERDA) khususnya pada bidang belanja. Sebagaimana dalam struktur APBD, di dalamnya terdapat rencana pendapatan, rencana Belanja dan rencana Pembiayaan. Fokus dari penelitian ini adalah perencanaan belanja¹³² dalam APBD.

Untuk detail mengenai kerangka berpikir dalam penelitian ini dapat dilihat pada grafik di bawah ini;

¹³¹ Pengertian Perencanaan dijelaskan dalam undang-undang 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.

¹³² Pengertian belanja daerah telah dijelaskan dalam PP N0. 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan Keuangan Daerah. Belanja Daerah adalah semua kewajiban Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan.



Gambar Kerangka Berfikir

2. Definisi Operasional

- a) **Pemenuhan Hak Asasi Manusia** adalah sebuah tindakan yang sistematis dan terencana dengan tujuan untuk menciptakan kondisi pemenuhan HAM sebenarnya/sepenuhnya yang telah di tentukan/rencanakan sebelumnya untuk jangka panjang.
- b) **Hak Asasi Manusia** adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa 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;
- c) **Hak Ekonomi Sosial Budaya (Ekosob)** adalah seperangkat Hak yang ditetapkan dalam Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya oleh Majelis Umum Peserikatan Bangsa-Bangsa Pada Tanggal 16 Desember tahun 1966
- d) **Anggaran Asasi Manusia** adalah sistem penganggaran yang bertujuan pada pemenuhan standar hak asasi manusia sebagai output organisasi pemerintahan yang berkaitan sangat erat dengan visi dan misi serta perencanaan strategis pemerintah
- e) **Kewajiban Realisasi Progresif** adalah prinsip kewajiban Negara berusaha menetapkan langkah maju untuk memenuhi kewajiban hak-hak ekonomi dan sosial semaksimal mungkin dalam menghadapi kendala sumber daya ekonomi.

- f) **Kewajiban Inti Minimum** adalah kewajiban negara untuk menetapkan tingkat esensial minimum dari setiap hak Ekonomi sosial budaya
- g) Kewajiban **Maximum available Resources** untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara maksimal (MAR) adalah kewajiban pemerintah untuk melakukan semua yang dapat dilakukannya untuk memobilisasi sumber daya di dalam negeri agar tersedia dana untuk mewujudkan Hak-Ekosob secara progresif.
- h) **Pemerintahan Daerah** adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewanperwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- i) **Keuangan daerah** semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.
- j) **Pengelolaan Keuangan Daerah** keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.
- k) **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)** adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan

disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah

- l) **Belanja Daerah** adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan