Policy Paper

Mengoptimalkan RANHAM Sebagai Tolok Ukur Pelaksanaan Kewajiban Negara Terhadap HAM:

Rekomendasi Bagi Penyusunan RANHAM



ELSAM
LEMBAGA STUDI & ADVOKASI MASYARAKAT

2019

Policy Paper

Mengoptimalkan RANHAM Sebagai Tolok Ukur Pelaksanaan Kewajiban Negara Terhadap HAM: Rekomendasi Bagi Penyusunan RANHAM 2020-2024

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
2019

Mengoptimalkan RANHAM Sebagai Tolok Ukur Pelaksanaan Kewajiban Negara Terhadap HAM: Rekomendasi Bagi Penyusunan RANHAM 2020-2024

Penyusun:
Miftah Fadhli
Adzkar Ahsinin
Wahyudi Djafar

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), sebuah organisasi hak asasi manusia, yang berdiri di Jakarta, sejak Agustus 1993. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkembangkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak-hak asasi manusia pada umumnya –sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Sejak awal, semangat perjuangan ELSAM adalah membangun tatanan politik demokratis di Indonesia melalui pemberdayaan masyarakat sipil melalui advokasi dan promosi hak asasi manusia. ELSAM memiliki sejumlah kegiatan utama guna mencapai tujuannya, yang terdiri dari: (i) Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Pengambilan Kebijakan; (ii) Studi dan Produksi Pengetahuan Hak Asasi untuk Mendukung Advokasi Kebijakan, khususnya pada isu bisnis dan hak asasi manusia, internet dan hak asasi manusia, serta desentralisasi dan hak asasi manusia; (iii) Mendorong Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Masa Lalu Secara Adil dan Bermartabat; dan (iv) Pendidikan Hak Asasi Manusia.

A. PENDAHULUAN

Prinsip-prinsip hak asasi manusia (HAM) perlu dilaksanakan pada skala yang dapat menjembatani antara kebutuhan teoritis dan praktis. Sebagai pengemban kewajiban HAM, negara membutuhkan alat ukur yang dapat menilai relevansi antara komitmennya pada HAM dan pengaruhnya pada kualitas hidup masyarakat. Prinsip-prinsip HAM, kendati telah tertuang dalam banyak instrumen hukum HAM domestik dan internasional, harus dituangkan dalam kerangka kebijakan yang dapat melandasi keabsahan tindakan dan memberikan otoritas pada lembaga publik untuk melaksanakan kewajibannya.

Munculnya gagasan tentang penyusunan Rencana Aksi Nasional HAM (RANHAM), sebenarnya merupakan sebuah upaya untuk menyelesaikan polarisasi yang terjadi antara teori dan praktik. Instrumen HAM internasional – yang menjadi derivasi bagi berbagai peraturan domestik – dianggap masih terlalu abstrak untuk digunakan sebagai instrumen kerja pemerintahan. Di samping itu, instrumen HAM *per se* sebenarnya ditujukan untuk menguraikan serangkaian prinsip yang fundamental untuk mengkerangkakan hubungan antara Negara dan warganegara pada umumnya. Tantangannya terdapat pada kemampuan tiap-tiap Negara untuk mengkontekstualisasikan prinsip-prinsip umum untuk menjawab persoalan domestik yang terkadang justru terjebak pada reduksionisme yang dipengaruhi oleh konteks politik, budaya, dan sosial dalam negeri. Rencana aksi HAM menawarkan format yang lebih aplikatif dalam memaknai prinsip-prinsip fundamental HAM. Azadeh Chalabi (2014) memaknai rencana aksi HAM sebagai:[1]

> *... dokumen publik yang menempatkan HAM dalam konteks kebijakan publik dan bertujuan untuk meningkatkan kondisi HAM di suatu negara dalam periode waktu tertentu. Dokumen ini menguraikan tujuan pembangunan berbasis HAM yang terukur melalui langkah-langkah praktis, berdasarkan pada kondisi sejarah, sosial, politik, budaya, ekonomi, dan hukum di tiap-tiap negara.*

Perdebatan antara universalisme dan partikularisme hak asasi manusia telah mewarnai kelahiran Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948. Dalam konteks itu, masyarakat dunia yang baru bangkit dari perang berkepanjangan bercita-cita untuk membangun kembali infrastruktur sosial, politik, ekonomi, budaya, dan hukum yang hancur karena perselisihan. Sebagaian negara berhasil bangkit sebagian besar lainnya berkutat dengan ketidaksetaraan dari sisa-sisa kolonialisme negara-negara utara. Pada titik ini, hak asasi manusia sudah menjadi gerakan di negara-negara Eropa Barat dan Amerika sementara negara-negara Selatan masih menghadapi kesenjangan sosial yang besar, kelaparan, kemerosotan ekonomi, dan lainnya. HAM yang hadir di negara-negara Utara dianggap tidak relevan dibicarakan di tengah-tengah ketimpangan sosial yang tinggi di negara-negara Selatan. Lahirnya Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya – bersamaan dengan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik pada 1966 – tidak mampu mengatasi kesenjangan antara kebutuhan atas pembangunan dengan diskursus hak asasi manusia.

Ketika pembangunan bersandar pada kolektifitas, maka diskursus HAM pada masa-masa awal lebih menitikberatkan pada pengembangan kebebasan individual. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sendiri mengadopsi Deklarasi Hak Atas Pembangunan pada 1986 – yang merupakan

[1] Azadeh Chalabi, "National Human Rights Action Plans: A Roadmap to Development," *Development in Practice,* Vol. 24, No. 8, (2014), p. 995.

derivat dari Piagam Afrika tentang Hak Asasi Manusia dan Warga – untuk mengatasi kesenjangan antara pembangunan dengan HAM. Istilah 'hak atas pembangunan sendiri' diperkenalkan oleh ahli hukum Senegal pada 1972, Keba M'Baye, yang berpokok pada dua hal utama, yaitu: (i) untuk menyediakan otoritas hukum dan moral bagi negara-negara untuk meredistribusikan sumberdaya pembangunan sebagai hak alih-alih amal, dan (ii) mengasumsikan pencapaian pembangunan melalui perwujudan HAM secara setara, baik hak-hak sipil dan politik mapun hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.[2] Pada 1993, polemik antara universalisme dan partikularisme diakhiri di dalam Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia di Wina. Konferensi tersebut menghasilkan Deklarasi Wina dan Program Aksi yang tidak hanya mengakui universalitas HAM (dan mengakhiri perdebatannya dengan kelompok relativis), tetapi juga tidak dapat dibagi-bagi, saling tergantung, dan saling terhubung. Deklarasi ini juga menekankan bahwa hak atas pembangunan merupakan hak yang tidak terpisah dan bagian integral dari hak asasi fundamental. Pencapaiannya memprasyaratkan komitmen penuh dari Negara untuk melaksanakan HAM melalui kebijakan pembangunan yang efektif.

Pada titik inilah, RANHAM kemudian menjadi gagasan praktikal. Paragraf ke-71 Deklarasi Wina dan Program Aksi (1993 merekomendasikan agar setiap negara menyusun rencana aksi nasional, "*yang mengidentifikasi langkah-langkah di mana negara akan meningkatkan pemajuan dan perlindungan HAM.*"[3] Konteks perkembangan HAM ini menunjukkan bahwa RANHAM bukan sekadar dimaksudkan untuk memberikan panduan praktis bagi pelaksana kebijakan namun juga mengkerangkakan pendekatan HAM untuk mewujudkan penikmatan hasil dari hak atas pembangunan. Sejak deklarasi dilakukan, setidaknya sudah ada 39 negara yang membuat rencana aksi, termasuk Indonesia, meskipun beberapa negara tidak secara konsisten membuatnya secara berkala.

> *Tujuan fundamental RANHAM adalah untuk meningkatkan pemajuan dan perlindungan HAM di suatu negara. Hal itu dilakukan dengan menempatkan peningkatan HAM dalam konteks kebijakan publik sehingga pemerintah dan masyarakat dapat menyokong peningkatan HAM sebagai tujuan praktis, menyusun program untuk memastikan pencapaian setiap tujuannya, melibatkan seluruh sektor yang relevan dari pemerintahan dan masyarakat, dan mengalokasikan seluruh sumber daya yang memadai.*[4]

RANHAM bukanlah dokumen kebijakan satu arah. Artinya, RANHAM sesungguhnya merupakan dokumen yang 'dialogis' menghimpun aspirasi, dan fenomena hak yang tengah menghadapi krisis (permasalahan) pada konteks periode tertentu. Oleh karena itu, rencana aksi merupakan refleksi dari pengalaman empirik baik dari pengambil kebijakan maupun, terutama sekali, masyarakat terdampak yang dilembagakan dalam kebijakan publik. Menyusun rencana aksi yang berbasis bukti (*evidence-based plans of action*) bukan hanya menuntut spesifikasi keahlian tertentu dari pembuat kebijakan, namun juga partisipasi aktif masyarakat dalam proses penyusunan RANHAM. Hal ini sangat fundamental bagi RANHAM itu sendiri, untuk memastikan pelaksanaannya akan memiliki pengaruh yang efektif dalam perbaikan hak-hak warga negara.

Indonesia termasuk negara generasi pertama yang menyusun RANHAM sejak pembentukan Deklarasi Wina dan Program Aksi, di antara Australia, Bolivia, Brazil Ekuador, Latvia, Afrika

---

[2] *Ibid.,* p. 991.

[3] Lihat Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, paragraph 71.

[4] OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action,* (New York: United Nations, 2002), hlm. 9.

Selatan, Filipina, dan lainnya. RANHAM pertama Indonesia dibentuk bersamaan dengan tumbangnya pemerintahan otoriter Orde Baru, pada tahun 1998, untuk jangka waktu selama lima tahun ke depannya. Hingga saat ini, Indonesia telah empat kali menyusun RANHAM dengan berbagai perubahan dan penyesuaian sejak ia pertama kali dibentuk. RANHAM 2020-2024 akan menandai seperempat abad kehadiran rencana aksi di Indonesia. Secara historis, RANHAM memang jauh lebih awal hadir ketimbang format rencana aksi lain seperti pencegahan korupsi, perlindungan anak, penyandang disabilitas, perempuan dalam konflik sosial, dan rencana aksi nasional terkait kelanjutusiaan. Di samping itu, RANHAM juga bersandar pada format peraturan presiden yang kekuatan mengikatnya jauh lebih tinggi ketimbang rencana aksi lain, misalnya rencana aksi nasional kesehatan lanjut usia, yang diatur sebatas dalam peraturan menteri. Namun demikian, lebih dari 20 tahun pelaksanaannya, RANHAM terkesan tidak memberikan perubahan yang signifikan bagi peningkatan kualitas hak masyarakat Indonesia. Setidak-tidaknya, tidak pernah ada studi atau laporan dari pemerintah sejauh apa efektifitas RANHAM selama lebih dari 20 tahun keberadaannya.

Di sisi lain, sejumlah studi justru menemukan berbagai persoalan yang dihadapi dalam pelaksanaan RANHAM yang menyimpulkan insignifikansi RANHAM terhadap pembangunan sosial. Mulai dari masalah pamahaman, koordinasi kelembagaan, hingga anggaran, RANHAM mengulang-ulang masalah yang tak kunjung dapat diselesaikan sepanjang empat putaran implementasinya di Indonesia. Studi yang dilakukan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), pada 2018, mengungkapkan bahwa selama ini RANHAM masih belum terinternalisasi dalam proses birokrasi, baik di tingkat nasional maupun di tingkat subnasional (daerah). Meskipun ada mandat di tingkat nasional bahwa RANHAM ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagai RANHAM daerah setiap setahun sekali, banyak daerah yang tidak memiliki rencana aksi. Komposisi kelembagaan di tingkat nasional juga melahirkan problematika yang mempengaruhi performa peraturan presiden di tingkat daerah.

Penyusunan RANHAM 2020-2024, sebagai generasi kelima, tidak akan berbeda jauh dari RANHAM periode sebelumnya. Meskipun demikian, ada beberapa aspek yang akan mendapatkan kontekstualisasi seperlunya untuk menyesuaikan kebutuhan dalam lima tahun ke depan. Sebagai dokumen yang juga berpijak pada mandat pembangunan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), RANHAM generasi kelima dituntut untuk dapat mencerminkan berbagai perkembangan dan tren pemenuhan hak. Berbagai masalah yang dihadapi selama empat generasi RANHAM seharusnya tidak datang lagi pada generasi kelima. Masalah-masalah baru mungkin saja muncul namun setiap agenda harus mencerminkan bahwa setiap pihak telah mengambil pelajaran dari masa lalu.

B. EVALUASI UMUM RANHAM 1998-2019

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) mencermati bahwa pelaksanaan RANHAM sejak tahun 1998 tidak pernah diukur dalam konteks efektifitas penyelenggaraannya dalam mendukung pemajuan dan peningkatan penikmatan hak warga negara. Dalam studi yang dilakukan tahun 2018, ELSAM mengevaluasi aspek penerimaan, kelembagaan, indikator keberhasilan, kontekstualisasi, dan partisipasi masyarakat dalam RANHAM. Penilaian ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana penyelenggaraan RANHAM berkontribusi pada perbaikan kualitas hak masyarakat. Secara umum ada delapan hal yang ditemukan, yaitu:

1. Problem kapasitas aktor, baik di tingkat pusat atau daerah, dalam memahami dan menerima HAM maupun RANHAM itu sendiri. Sebagai gambaran, Terhadap hak asasi manusia sendiri, mayoritas penyelenggara negara di daerah—perangkat daerah, masih menempatkan HAM sebagai isu yang terpisah dari urusan pelayanan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya, pandangan yang mengemuka justru isu-isu layanan dasar—pendidikan, kesehatan, perumahan, ketenagakerjaan, bukanlah bagian dari agenda hak asasi manusia.
2. Adanya kesenjangan kewenangan antara pusat dan daerah dalam merumuskan maupun mengimplementasikan kebijakan RANHAM. Detailnya, para penyelenggara negara pemerintahan di daerah menempatkan RANHAM sebagai sesuatu yang bersifat "given" atau "taken for granted". Pandangan dan penerimaan ini menjadi legitimit dikarenakan lahirnya kebijakan ini harus diakui tidaklah hadir dari sebuah pilihan kolektif yang dibangun sendiri mereka—daerah berdasarkan pilihan-pilihan rasionalnya. Bagi daerah, RANHAM adalah sesuatu yang hadir tiba-tiba, bukan dibentuk secara sadar.
3. Tidak terkoneksinya antara visi dan misi pemimpin terpilih dan rencana pembangunan periodik (RPJMN, RPJMD) dengan arah kebijakan RANHAM di setiap periodenya. Akibatnya, hampir semua daerah mengatakan bahwa RANHAM belum mampu menangkap atau mengakomodasi permasalahan-permasalahan krusial yang menjadi corak tiap daerah, sehingga hampir bisa dikatakan, kecil kontribusi RANHAM bagi daerah. Problem ini menjadi lebih rumit dengan tidak adanya kejelasan mekanisme pengintegrasian antara aksi HAM yang dimandatkan kepada daerah, dengan perencanaan pembangunan mereka, yang sudah hadir lebih dulu (RKPD), akibatnya muncul persoalan sumberdaya, termasuk anggaran dalam pelaksanaan rencana aksi. Ketiadaan petunjuk teknis dan pelaksana yang memadai dalam implementasi dan pelaporan juga menjadi keluhan dari daerah.
4. Pemaknaan indikator HAM yang beragam dalam menetapkan apakah hak asasi manusia tertentu sudah terpenuhi atau belum juga menjadi kendala tersendiri dalam mengimplementasikan RANHAM. Idealnya menurut daerah, indikator yang digunakan harus berkorelasi dengan agenda-agenda prioritas pembangunan di daerah, yang merupakan upaya untuk menjawab permasalahan strategis yang dihadapi daerah. Artinya indikator implementasi RANHAM harus selaras dengan indikator yang dibangun di dalam dokumen perencanaan pembangunan di daerah.
5. Di tingkat daerah, kebijakan RANHAM kurang melibatkan unsur legislatif, padahal mengacu pada UU Pemerintahan Daerah, daerah adalah kepala daerah dan DPRD (mencakup eksekutif dan legislatif), sehingga dalam perimusan kebijakan dan anggaran, harus melibatkan pula DPRD. Akibatnya seringkali alam proses penganggaran RANHAM kerapkali gagal di DPRD.
6. Masih adanya problem koordinasi di tingkat sekretariat bersama RANHAM, termasuk problematika dalam menjalankan peran intermediari dan pembinaan terhadap daerah dalam operasionalisasi RANHAM.
7. Munculnya inisiatif pembentukan kebijakan khusus—RAD HAM, di beberapa daerah biasanya ditunjang oleh beberapa faktor: (i) inisiatif/inovasi/komitmen kepala daerah, yang melihat posisi strategis RANHAM; (ii) pembacaan terhadap regulasi oleh birokrat di perangkat daerah, yang cenderung lebih formil yuridis (mandatory), tanpa pertimbangan mengenai arti strategis; atau (iii) pendekatan/persuasi yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil. Dari sebagian kecil inisiatif yang mengemuka di daerah untuk membentuk kebijakan khusus RAD

HAM, umumnya masih gagal untuk mengintegrasikan dengan agenda prioritas pembangunan periodik di daerah (RPJMD).

8. Dari segi partisipasi, tiap daerah memiliki model dan karakter partisipasi yang berbeda-beda, sangat tergantung pada karakter masyarakat sipil di wilayah setempat dan hubungan mereka dengan pemerintah. Diakui juga, dengan bangunan struktur dan kelembagaan yang diatur regulasi saat ini, kehadiran organisasi masyarakat sipil belum sepenuhnya meningkatkan kelembagaan dan struktur partisipasi.

Temuan ini sejalan dengan kritik Azadeh Chalabi, yang menyatakan bahwa implementasi RANHAM selama ini terjebak pada persoalan koordinatif di antara lembaga-lembaga kunci di dalam RANHAM sendiri dan penyusunan rencana aksi yang tidak representatif. Chalabi mengkritik bahwa interpretasi prinsip-prinsip HAM ke dalam RANHAM selalu dikerangkakan dalam konteks yang ideologi negara sehingga hak-hak yang penting dan signifikan luput dari perencanaan.[5] Hal ini sebetulnya tidak hanya terjadi pada kebijakan RANHAM melainkan hampir seluruh kebijakan HAM di berbagai negara, termasuk Indonesia. Chalabi mengatakan, ideologisasi HAM terjadi karena metode perencanaan yang masih bersifat tradisional (*traditional understanding of planning*). Model perencanaan yang tradisional mengasumsikan perencanaan HAM yang bersifat sentralistik atau *top-down* dan non-partisipatif sehingga seluruh proses ditentukan dari pemerintah pusat, termasuk dalam menentukan rencana aksi. Perencanaan yang tradisionalistik lebih menekankan pada pengaturan prosedur perencanaan ketimbang memberikan penajaman ihwal substansi rencana aksi yang dibuat. Hal ini yang kemudian membuat keberagaman konteks kewilayahan tidak terlihat dalam perencanaan RANHAM selama empat generasi.

Lebih jauh Chalabi mengidentifikasi permasalahan ketidakpedulian terhadap kontekstualitas *(contextual ignorance problem)* menjadi titik kritis yang dapat ditemukan dalam RANHAM-RANHAM di banyak negara.[6] RANHAM generasi pertama sampai dengan RANHAM generasi keempat juga menegasikan kontekstualitas permasalahan hak asasi manusia. Penegasian ini berdampak ketidaktepatan rencana aksi yang disusun pemerintah daerah untuk menangani permasalahan yang dihadapi oleh kelompok-kelompok yang paling rentan dalam menikmati hak asasi manusia. Dengan kata lain, keseluruhan generasi RANHAM mengabaikan dimensi konteks keruangan dan waktu *(spatio-temporal context).*[7] Padahal kerangka kerja hak asasi manusia menegaskan bahwa pemerintah, termasuk pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memberikan layanan dasar tertentu berdasarkan politik afirmasi, seperti pendidikan dasar, kesehatan, perumahan publik, air minum, dan sebagainya yang ditujukan bagi populasi miskin dan paling rentan. Semestinya ada perhatian khusus yang diberikan pada kapasitas aktor lokal dalam menerapkan standar hak asasi manusia universal ke dalam kehidupan sehari-hari warga negara karena pemerintah daerah adalah otoritas yang paling dekat dengan kehidupan keseharian penduduk. Pada saat bersamaan desentralisasi memiliki potensi untuk memberdayakan warga negara, termasuk kelompok-kelompok yang secara historis dikecualikan seperti perempuan, anak-anak, orang lanjut usia, penyandang disabilitas, ras, etnis, seksual, dan minoritas agama.

---

[5] Azadeh Chalabi, "The Problem-Oriented Approach to Improving National Human Rights Action Plans," *Journal of Human Rights Practice,* Vol. 0, No. 0, (2015), p. 19. Lihat juga Azadeh Chalabi, "Law as a System of Rights: A Critical Perspective," *Human Rights Review* 15.1 (2014), pp. 117-138; Azadeh Chalabi, "The Nature and Scope of States' Obligation to Adopt A National Human Rights Action Plan" *The International Journal of Human Rights,* 18:4-5, p. 404.

[6] Azadeh Chalabi, "National Human Rights Action Planing, "Oxford: Oxford University Press, 2018, h. 140.

[7] *Ibid*.

Pengalihan kewenangan dan tanggung jawab untuk melaksanakan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah semestinya juga dapat menjadi modalitas bagi pemerntah daerah untuk meningkatkan perhatian terhadap hak asasi manusia. Desentralisasi semestinya juga dibarengi dengan proses pelokalan hak asasi manusia *(localizing human rights)*, sesuai dengan konteks permasalahan hak asasi manusia yang dialami oleh warga. Menurut Koen De Feyter pelokalan hak asasi manusia dapat dimaknai sebagai upaya pemerintah daerah dalam menerapkan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia di lingkungan lokal. Pelokalan hak asasi manusia menjadi strategis karena efektivitas bekerjanya norma hak asasi manusia menjadi jelas di tingkat lokal, yang terefleksikan dalam upaya implementasi praktis serta tanggapan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada tingkat lokal.[8] Desentralisasi kekuasaan pemerintah memfasilitasi proses pelokalan dengan memberikan otoritas lokal kendali atas kegiatan yang sangat penting dalam kehidupan sehari-hari.[9]

Gaby Oré Aguilar mengutip Sally Engle Merry (2008) memaknai pelokalan hak asasi manusia melalui translasi (menerjemahkan) hukum HAM internasional ke dalam keadilan lokal. Berbagai aktor berkontribusi dalam proses pelokalan untuk menerjemahkan hak asasi manusia internasional ke bawah ke dalam sistem lokal dan menerjemahkan narasi-narasi aktor lokal dengan menggunakan bahasa universal hak asasi manusia.[10] Ketika ada klaim hak asasi manusia muncul dari warga setempat *(local site),* maka otoritas publik lokal yang paling dekat dengan pengaduan tersebut yang pertama kali akan menangani. Pada prinsipnya, otoritas publik lokal secara ideal dapat ditempatkan untuk bertindak sebagai perantara antara penuntut HAM lokal dan rezim HAM internasional. Otoritas lokal mungkin tidak memiliki konflik kepentingan dibandingkan dengan otoritas negara di tingkat pusat. Dengan demikian, diharapkan akan lebih tulus berkomitmen untuk merealisasikan hak asasi manusia dalam lingkup pengaruh mereka.[11] Dalam konteks ini, Feyter mengutip pernyataan Antonio Papisca (2011) yang berpendapat, bahwa pemerintah daerah adalah penjamin substantif hukum internasional HAM, karena mereka berdiri lebih dekat daripada lembaga publik lainnya dengan warga negara.[12]

Pelokalan dapat dilihat sebagai proses translasi dalam dua arah, baik pada level lokal dan level global. Pertama-tama, hak asasi manusia internasional dapat dibuat bermakna dalam konteks lokal yang berbeda-beda, melalui proses adaptasi dengan keadaan lokal dan menjadikannya sesuai dengan struktur normatif dan cara berpikir yang ada. Proses ini sering disebut sebagai mekanisme vernacularization, yakni menjadikan hak asasi manusia sebagai bahasa sehari-hari (bahasa komunitas lokal). Mekanisme kedua adalah transnasionalisasi klaim lokal melalui pembingkaian ulang masalah lokal dalam mekansime hak asasi manusia internasional. Pembingkaian ulang ini adalah pilihan politik yang strategis karena menawarkan para aktor lokal akses terhadap jaringan informasi dan komunikasi yang lebih luas, serta peningkatan daya

[8] Jordy van Aarsen, et.al., "Human Rights Cities: Motivations, Mechanisms: Implications A Case Study of European HRCs," University College Roosevelt, 2013, h. 11.
[9] Jordy van Aarsen, et.al., h. 12.
[10] Gaby Oré Aguilar, "The Local Relevance of Human Rights: A Methodological Approach," Institute of Development Policy and Management, 2008, h.8.
[11] Koen De Feyter, "Sites of Rights Resistance," dalam Koen De Feyter., *et.al.,* "The Local Relevance of Human Rights", Cambridge: Cambridge University Press, 2011, h. 23-24.
[12] *Ibid*.

ungkit dan sumberdaya.[13] Mekanisme pelokalan hak asasi manusia untuk menangani permasalahan HAM pada tingkat lokal dapat diilustrasikan melalui diagram berikut:



Sumber: Jordy van Aarsen, et.al., 2013

Organisasi masyarakat sipil memainkan peran kunci dalam mekanisme pelokalan hak asasi manusia, karena mereka terhubung ke jaringan transnasional dan komunitas lokal. Oleh sebab itu, Joong Seop Kim mendukung pemgembangan sistem kerja sama untuk hak asasi manusia, antara organisasi perangkat daerah pada pemerintah daerah dan masyarakat sipil, perlu diformalkan dalam peraturan yang berlaku di tingkat lokal.[14] Proses pelokalan HAM bertujuan agar standar universal HAM relevan untuk mengatasi masalah lokal. Proses pelokalan ini dapat mendorong perkembangan normatif hak asasi manusia dari bawah, dengan mengilhami interpretasi dan penjabaran norma dan tindakan hak asasi manusia lebih lanjut. Mekanisme *top-down* dan *bottom-up* pelokalan HAM dapat diinternalisasi dalam pengaturan domestik, sehingga dapat menjadi kerangka kerja diskursif untuk mempertemukan pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil, dan gerakan akar rumput,[15] termasuk sektor swasta (korporasi).

Hal ini semakin diperkuat dengan temuan Chalabi, yang mengatakan bahwa RANHAM masih mempergunakan pendekatan berdasarkan perencanaan dengan model tradisional *(traditional model of planning)* yang bercirikan hierarkis dan *top-down*. Pendekatan ini justru menjadi faktor yang mengambat penerapan gagasan universal hak asasi manusia. Chalabi menginisiasi gagasan model jaringan partisipasi *(network model of participation)*, yang dikenal dengan dengan sebutan tata kelola jaringan *(network model of participation)*, untuk mengatasi atau mengurangi kurangnya kemauan politik *(lack of political will)* dalam menerapkan hak asasi manusia.[16] Pada titik ini Chalabi memberikan penekanan mengenai peran strategis masyarakat sipil dalam realisasi hak asasi manusia, karena dapat mengisi secara kontekstual dalam perencanaan HAM nasional.[17] Dalam konteks Indonesia, apabila ditarik lebih jauh lagi, RANHAM sampai generasi

[13] Jordy van Aarsen, et.al., *op.cit*. h.13-14.
[14] Koen De Feyter, *loc.cit*.
[15] Jordy van Aarsen, *et.al., loc.cit*.
[16] Azadeh Chalabi, "The Problem-Oriented Approach to Improving National Human Rights Action Plans," *Journal of Human Rights Practice*, Volume 7, Issue 2, 1 July 2015, h. 12.
[17] Azadeh Chalabi, National Human Rights Action Planing, op.cit., h. 30.

kelima belum merefleksikan pendekatan berbasis hak untuk pembangunan karena belum sepenuhnya melibatkan partisipasi para pemangku kepentingan.

Partisipasi adalah prinsip prosedural yang menjadi jantung pendekatan berbasis hak untuk pembangunan, yang merupakan sarana sekaligus tujuan. Dalam semua tahap partisipasi pembangunan harus aktif, bebas, dan bermakna dan mensyaratkan semua pemangku kepentingan termasuk masyarakat umum, pemerintah, masyarakat sipil, aktor sektor swasta, dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.[18] Dalam konteks relasi bisnis dan HAM misalnya, partisipasi multi-pemangku kepentingan *(multi-stakeholder participation)* menjadi prasyarat mendasar untuk mengimplementasikan Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengenai Bisnis dan HAM, yang telah menjadi standar norma otoritatif global setelah diadopsi oleh Dewan HAM PBB pada 2011. John Ruggie menyatakan inisiatif multi-pemangku kepentingan dapat menjadi model tata kelola pemerintahan yang baru, karena dapat mengubah peran tradisional dan hubungan negara dan aktor-aktor lainnya. Di bidang bisnis dan hak asasi manusia, model ini telah memainkan fungsi normatif yang sangat penting, terutama untuk meningkatkan dialog antara berbagai pemangku kepentingan dalam membangun peran bisnis untuk menghormati hak asasi manusia di masa depan.[19] Paradigma ini telah menggeser model tata kelola publik, yang menempatkan upaya untuk melindungi hak asasi manusia hanya sebagai domain yang diperuntukkan bagi negara, sementara aktor non-negara dikeluarkan dari tugas dan tanggung jawab terhadap hak asasi manusia. Ruggie kembali menekankan bahwa pendekatan multi-pemangku kepentingan semakin mendapatkan legitimasi untuk menempatkan korporasi sebagai penanggung jawab terhadap hak asasi manusia. Pendekatan ini berupaya untuk menutup celah peraturan yang berkontribusi pada pelanggaran hak asasi manusia. Selain itu, tantangan bisnis dan hak asasi manusia memerlukan tanggapan berbagai pemangku kepentingan dengan cara mengalokasikan tanggung jawab bersama dan membangun mekanisme akuntabilitas timbal balik dalam jaringan kolaboratif kompleks yang dapat mencakup kombinasi antara negara, perusahaan, dan masyarakat sipil.[20]

Sementara itu, El Muhtaj (2014) melihat bahwa persoalan RANHAM bukan saja ada di tingkat pemahaman yang rendah dan minimnya anggaran, namun juga pelaksanaan RANHAM yang bersifat elitis dan seremonial semata. El Muhtaj juga melihat pendidikan HAM tidak terlaksana secara integratif dengan pelaksanaan RANHAM padahal diskursus HAM sering mewarnai berbagai diskusi di ruang publik.[21] Selain itu, format kebijakan RANHAM tidak memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk memprioritaskan agenda pembangunan yang sesuai dengan persoalan yang dihadapinya sendiri. Pelaporan RANHAM hanya mewajibkan pemerintah daerah melaporkan target pencapaian program prioritas yang ditentukan oleh pemerintah pusat; kendati sesungguhnya ada juga ruang untuk membuat program prioritas di luar itu, namun daya dorongnya tidak cukup kuat, karena tidak ada basis moral yang mampu mendorong/mengharuskan pemerintah daerah berinovasi. Belum lagi, dukungan politik terhadap RANHAM di tiap-tiap pemerintah daerah sangat beragam, sehingga pemerintah pusat perlu memikirkan strategi nasional untuk mendapatkan perhatian pemerintah daerah. Tentu

[18] Azadeh Chalabi, National human rights action plans: a roadmap to development, in Development in Practice, Vol. 24, No. 8, 2014, h. 994.
[19] Atabongawung Tamo*, "*Multi-Stakeholder Initiatives and the Evolution of the Business and Human Rights Discourse, dalam Jena Martin and Karen E. Bravo (ed.), "The Business and Human Rights Landscape : Moving Forward, Looking Back", Cambridge: Cambridge University Press, 2016, h. 81-83.
[20] *Ibid*.
[21] Majda El Muhtaj, "RANHAM Indonesia dan Pembangunan Berbasis HAM," *Humanitas* Vol. V No. 2 Desember (2014), h. 8.

saja, hal ini akan melibatkan partisipasi aktif pemangku kepentingan lainnya di tingkat pusat – terutama Kementerian Dalam Negeri – untuk menjadikan RANHAM gerakan politik HAM bersama di level pemerintah daerah.

C. OPTIMALISASI RANHAM: REKOMENDASI BAGI RANHAM 2020-2024

RANHAM 2020-2024 direncanakan akan mengubah beberapa aspek yang menjadi sumber tidak efektifnya pelaksanaan RANHAM periode sebelumnya. Beberapa hal di antaranya adalah durasi pelaporan yang diperpanjang dan mekanisme pelaporan dan monitoring dan evaluasi yang lebih efektif dalam melihat capaian riil pelaksanaan RANHAM di daerah. Namun demikian, hal yang jauh lebih penting adalah menjadikan RANHAM sebagai tolok ukur dalam penciptaan ruang-ruang bagi pelaksanaan kewajiban negara terhadap HAM dalam birokrasi, sehingga agenda HAM tidak semata-mata dikerangkakan dalam kerja-kerja yang bersifat administratif, namun juga penyadaran dan pendidikan HAM bagi aparatur sipil dan masyarakat.

Ada tiga aspek penyusunan RANHAM yang menjadi perhatian ELSAM yang merangkum sejumlah rekomendasi untuk perbaikan di sektor penerimaan, kelembagaan, indikator keberhasilan, kontekstualisasi, dan partisipasi masyarakat. Ketiga aspek itu dihimpun dalam pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Bagaimana menentukan perumusan aksi daerah yang bukan saja efektif dalam menyasar permasalahan-permasalahan HAM yang beragam, namun juga memberikan ruang yang lebih leluasa bagi pemerintah daerah untuk mengadaptasi kebijakan RANHAM dalam konteks kewilayahan yang dihadapinya?
- Bagaimana membentuk model kelembagaan RANHAM yang kuat sehingga pelaksanaan RANHAM dapat mengikat seluruh instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah?
- Bagaimana menentukan mekanisme pelaporan RANHAM yang efektif dan tidak tumpang tindih?

Selain dukungan politik, RANHAM mengandung lima nilai (*values*) lainnya yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaannya, yaitu: (i) perencanaan yang transparan dan partisipatoris; (ii) komprehensifitas dalam penyusunan kajian yang mendasari perencanaan rencana aksi; (iii) prioritas yang realistik dan perencanaan yang berorientasi tindakan; (iv) kriteria keberhasilan yang jelas, mekanisme partisipatoris yang kuat dalam pengawasan, dan evaluasi; serta (v) komitmen yang memadai dalam penyediaan sumber daya.[22] Untuk memastikan seluruh proses mulai dari perencanaan, implementasi, hingga evaluasi berjalan secara efektif dan tepat sasaran, RANHAM 2020-2024 harus didukung dengan kerjasama yang kuat antara pemangku kepentingan, terutama yang bertanggungjawab di level nasional. Oleh karena, penguatan kelembagaan RANHAM menjadi vital, sehingga pemerintah harus memastikan bahwa seluruh pemangku kepentingan memberikan kontribusi.

Berdasarkan pertemuan dan diskusi dengan sejumlah pemangku kepentingan, baik di level pemerintah pusat, pemerintah daerah, akademisi, dan masyarakat sipil, ELSAM menyimpulkan bahwa pada umumnya pelaksanaan RANHAM 2020-2024 harus mulai memperhatikan berbagai perubahan kelembagaan, diskursus, dan model hubungan antara pemerintah daerah dan

[22] OHCHR, *op cit.,* p. 2.

pemerintah pusat, agar kebijakan ini tidak lagi terjebak pada persoalan yang sama dan mulai memperhatikan internalisasi HAM ke dalam tugas-tugas birokrasi.

I. Perumusan Rencana Aksi

Di aspek perumusan rencana aksi, masalah fleksibilitas, partisipasi, kontekstualisasi, dan sensitivitas pada isu-isu HAM masih menjadi perhatian. Pemerintah berencana mempertimbangkan masuknya isu bisnis dan HAM ke dalam rencana aksi generasi kelima, namun demikian yang perlu ditentukan adalah format perumusan rencana aksi yang dapat mewadahi berbagai kebutuhan daerah. Terkait dengan penyusunan rencana aksi ada sejumlah hal yang menjadi rekomendasi yaitu: **(1) indikator rencana aksi, (2) alur penyusunan dan pelaksanaan rencana aksi, dan (3) muatan rencana aksi.**

Indikator Rencana Aksi

Kritik utama terhadap RANHAM selama ini berkisar pada keberadaan indikator yang: (i) tidak mencerminkan substansi persoalan HAM, (ii) terlalu generik padahal kondisi tiap daerah berbeda-beda, dan (iii) tumpang tindih dengan indikator pemenuhan layanan lain yang digunakan, seperti layanan kesehatan, dan lain-lain. Penyusunan indikator RANHAM harus terlebih dahulu dilakukan dengan melakukan harmonisasi instrumen indikator yang digunakan oleh kementerian/lembaga, yang menjadi pedoman pemerintah daerah, sehingga indikator keberhasilan ataupun capaian program-program RANHAM dapat konsisten. Namun demikian, indikator RANHAM tidak dapat semata-mata bergantung pada indikator yang bersifat statistikal belaka.

Penyusunan Rencana Aksi

Penyusunan rencana aksi harus merepresentasikan kesinambungan antara pusat dan daerah – dan di atas semua itu, rencana aksi harus harmonis dengan rencana pembangunan pemerintah. Format penyusunan harus mampu menciptakan landasan politik bagi daerah untuk melaksanakannya. Rekomendasi untuk penyusunan rencana aksi pada RANHAM 2020-2024 menempatkan kabupaten/kota sebagai pelaksana rencana aksi, ketimbang turut menjadi penyusun rencana aksi sebagaimana dalam RANHAM periode sebelumnya. Artinya rencana aksi disusun oleh pusat sebagai rencana aksi nasional dan provinsi menyusun rencana aksi daerah dalam konteks menerjemahkan prioritas nasional ke dalam skala lokal. Rencana aksi daerah yang disusun oleh provinsi kemudian dilaksanakan oleh pemerintah kabupten/kota. Hal ini akan menciptakan mekanisme *check and balance* antara kabupaten/kota dan provinsi, karena memiliki rencana aksi yang sama dan antara provinsi dengan pusat. Hal ini juga dapat menjadi jalan keluar bagi proses pelaporan rencana aksi yang selama ini dianggap rumit dan memakan waktu. Namun demikian, perlu juga dirumuskan suatu kebijakan yang dapat menjadi pendorong bagi pemerintah kabupaten/kota, untuk secara mandiri merumuskan Rencana Aksi Daerah HAM, yang menjadi pelengkap dan pendukung dari rencana aksi yang sifatnya nasional. Perlu juga dipertimbangkan mekanisme *reward* (penghargaan) bagi daerah yang secara mandiri telah menyusun dan mengaplikasikan rencana aksi di daerahnya, tidak sebatas mengimplementasikan rencana aksi yang dimandatkan oleh kebijakan pusat.

Muatan Rencana Aksi

Memberikan opsi yang lebih terbuka kepada daerah untuk menentukan rencana aksinya sendiri adalah aspek yang paling diinginkan oleh pemerintah daerah. Selama ini, pemerintah pusat dianggap terlalu memaksakan agendanya tanpa melihat persoalan yang dihadapi oleh daerah. Rencana aksi terlalu terbatas dan generik untuk dapat diterjemahkan dalam konteks kelokalan (terkesan hanya untuk memudahkan dalam proses pelaporan kepadan pemerintah pusat). Oleh karena itu, RANHAM 2020-2024 harus dapat memisahkan antara program prioritas yang ditentukan secara nasional dan dilaksanakan di daerah, dengan program prioritas yang bersifat opsional atau usulan dari pemerintah daerah berdasarkan identifikasi masalah yang dilakukan di wilayahnya masing-masing-masing. Pilihan lainnya adalah penyusunan rencana aksi dapat ditentukan berdasarkan pembagian spektrum kewilayahan yang dianggap mencerminkan kesamaan persoalan HAM yang dihadapi (lingkupnya provinsi).

Selain itu, ada beberapa isu yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah dalam menentukan rencana aksi untuk RANHAM 2020-2024. Isu-isu itu antara lain **(a) perlindungan terhadap anak, (b) konflik agraria, (c) pekerja HAM, (d) bisnis dan HAM, (e) peraturan daerah diskriminatif, dan (f) penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu**. Isu anak yang mengemuka antara lain pencegahan eksploitasi anak di daerah pariwisata, penguatan layanan bagi anak korban kekerasan seksual, termasuk pemberian rehabilitasi dan layanan psikologis, kemiskinan anak, perwakinan anak, dan pengaturan dunia maya yang ramah anak. Isu konflik agraria berpusar pada penyelesaian kasus-kasus konflik agraria dan memperkuat database pelaporan pelanggaran HAM pada konflik agraria. Melalui hal ini diharapkan pemerintah dapat menyusun rencana strategis untuk menyelesaikan konflik agraria. Isu pekerja HAM termasuk isu yang relatif baru di Indonesia, kendati di level internasional sudah lama menjadi pokok pembahasan. Namun demikian, rencana aksi perlu menetapkan langkah-langkah yang dimungkinkan untuk melakukan perlindungan terhadap pekerja HAM. Isu bisnis dan HAM juga menjadi pertimbangan pemerintah pada penyusunan RANHAM 2020-2024, sehingga pemerintah perlu memikirkan untuk melibatkan lembaga strategis seperti Kementerian Koordinator bidang Perekonomian, dan kementerian sektoral di bawah koordinasi kementerian ini, untuk mendukung pelaksanaan rencana aksi. Sedangkan terkait dengan keberadaan peraturan daerah diskriminatif, sesungguhnya telah menjadi perhatian RANHAM sejak lama, namun demikian pelaksanaannya harus didorong dengan komitmen yang kuat dari pemerintah untuk terus mengawasi dan mengevaluasi keberadaan perda-perda yang diskriminatif. Terakhir dalam konteks penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, perlu pendekatan dan strategi yang lebih komprehensif, guna penuntasan dan memastikan pemulihan bagi korbannya. Dalam agenda RANHAM periode mendatang, selain meneruskan pendekatan-pendakatan yang sifatnya politik dan hukum, termasuk rencana pengesahan sejumlah instrumen perjanjian internasional HAM, yang menjadi wewenang pemerintah pusat, juga perlu dibuka ruang partisipasi pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan praktik baik yang telah berjalan di beberapa daerah, yang mencoba turut serta dalam agenda penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, dengan pendekatan hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang merupakan bagian dari wewenang pemerintah daerah. Pendekatan ini khususnya menekankan pada upaya-upaya pemulihan atas pelanggaran hak ekonomi, sosial, dan budaya yang dialami para korban, seperti hak atas tanah, layanan sosial dan ekonomi, serta kebudayaan, termasuk juga mendorong rekonsiliasi kultural di tingkat lokal.

Berikut ini adalah ringkasan latar belakang untuk tiap-tiap usulan isu tematik yang menjadi prioritas di dalam RANHAM 2020-2024:

Perlindungan terhadap anak

Indonesia sudah meratifikasi Konvensi Hak Anak pada 1990 yang diikuti oleh sejumlah harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan anak seperti sistem peradilan pidana anak, kekerasan domestik terhadap anak, perlindungan anak dalam tindak pidana perdagangan orang, serta putusan Mahkamah Konstitusi ihwal usia perkawinan anak. Namun demikian, regulasi yang ada belum dilaksanakan secara optimal karena tidak adanya peta kebijakan yang terintegrasi dengan kerangka perlindungan HAM bagi anak. Kasus vonis mati pada anak,[23] meningkatnya kasus kekerasan terhadap anak[24] termasuk di sektor pendidikan,[25] dan eksploitasi anak dalam lapangan kerja[26] adalah segelintir dari sejumlah bukti bahwa paradigma perlindungan hak anak belum terinternalisasi di seluruh sektor.

Dalam Sidang Ketiga Tinjauan Universal Berkala (*Universal Periodic Review*) tahun 2017, Indonesia memperoleh 51 rekomendasi terkait dengan perbaikan pemenuhan hak-hak anak. Jumlah rekomendasi untuk isu ini naik secara signifikan dibandingkan sidang UPR putaran ketiga tahun 2012 yang hanya direkomendasikan oleh 30 negara. Hal ini menunjukkan ada tren naiknya perhatian komunitas internasional terhadap kondisi hak anak di Indonesia. Sejumlah isu yang muncul di dalam rekomendasi UPR adalah penyediaan kerangka hukum dan institusional yang memadai, akses pada pendidikan seksual, kesehatan reproduksi, dan layanan kesehatan yang memadai (mencakup layanan bagi ibu hamil dan melahirkan) termasuk akses pada alat kontrasepsi, kekerasan pada anak termasuk kekerasan pada anak dalam tahanan, kekerasan di sekolah, dan kekeran pada anak perempuan terkait sunat perempuan dan kekerasan seksual, dan perdagangan anak dengan memperkuat gugus tugas anti perdagangan orang. Isu-isu lainnya antara lain termasuk kesehatan terhadap ibu dan anak, pekerja anak, pernikahan anak, perlindungan dan pemenuhan hak bagi anak yang berhadapan dengan hukum, anak penyandang disabilitas, pengungsi anak, layanan terhadap identitas anak untuk mencegah kenirwarganegaraan pada anak, dan ratifikasi Protokol Opsional Konvensi Hak Anak terkait dengan prosedur komunikasi.

Tahun 2020-2035, Indonesia diperkirakan akan menikmati bonus demografi di mana penduduk produktif (15-64 tahun) jauh lebih banyak dari penduduk nonproduktif. Pemerintah Indonesia harus memanfaatkan momentum tersebut dengan mempersiapkan dukungan kebijakan untuk mempersiapkan generasi-generasi yang tidak hanya berdaya saing dalam ekonomi namun juga memiliki ketahanan sosial dan budaya. Pemerintah juga harus menyusun langkah-langkah yang tepat untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang menyebabkan turunnya kualitas daya saing anak-anak Indonesia.

Dalam beberapa generasi RANHAM, sejumlah program aksi sudah mulai menunjukkan perhatiannya pada masalah-masalah anak. Pada generasi kelima RANHAM, Pemerintah harus menyusun program-program aksi yang sifatnya ekstensif, tidak sekedar mengembangkan program-program yang bersifat kuratif sematanya, namun juga preventif

[23] Lihat: "Vonis Mati untuk Bocah Telaumbanua", dalam https://tirto.id/vonis-mati-untuk-bocah-telaumbanua-cKi5, diakses pada 11 Maret 2019.

[24] Lihat: "Laporan Kekerasan Terhadap Anak Meningkat di 2018", dalam https://nasional.sindonews.com/read/1290932/15/laporan-kekerasan-terhadap-anak-meningkat-di-2018-1521466328, diakses pada 11 Maret 2019.

[25] Lihat: "KPAI: Kasus Kekerasan Anak dalam Pendidikan Meningkat Tahun 2018", dalam https://www.voaindonesia.com/a/kpai-kasus-kekerasan-anak-dalam-pendidikan-meningkat-tahun-2018/4718166.html, diakses pada 11 Maret 2019.

[26] Lihat: "Pekerja Anak di Bawah Bayang Kemisninan dan Minim Pendidikan", dalam https://beritagar.id/artikel/berita/pekerja-anak-di-bawah-bayang-kemiskinan-dan-minim-pendidikan, diakses pada 11 Maret 2019.

untuk mengurangi tingkat resiko pelanggaran terhadap hak-hak anak. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan dan dukungan anggaran juga sangat diperlukan untuk memastikan terselenggaranya program-program aksi yang berkualitas.

Konflik agraria

Konflik agraria bukan hanya berpengaruh pada kualitas akses masyarakat terhadap lahan namun juga terhadap ruang hidupnya. Hal ini meliputi akses pada sumber daya sosial, kultural, ekonomi, bahkan hukum di mana konflik-konflik agraria seringkali diikuti dengan marjinalisasi dan kriminalisasi terhadap masyarakat lokal, terutama masyarakat hukum adat. Komnas HAM menyebut sejumlah konflik agraria terjadi pada sektor-sektor berikut ini yaitu perkebunan kelapa sawit, kehutanan, pengadaan tanah, dan wilayah pertambangan. Konflik agraria juga kerapkali melibatkan kekerasan fisik baik antara aparatus Negara dengan masyarakat atau perusahaan dengan masyarakat.

Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mencatat pada tahun 2018 terdapat 410 konflik agraria terhadap total 807.177,6 ha tanah dan melibatkan 87.568 kepala keluarga. Konflik perkebunan, terutama perkebunan kelapa sawit, paling banyak terjadi disusul konflik di sektor properti, pertanian, dan pertambangan.[27] Selama empat tahun terakhir, konflik agraria juga menyebabkan 41 orang tewas, 546 orang dianiaya, 51 orang tertembak.an 940 petani dan pejuang agraria dikriminalisasi[28] KPA juga mencatat bahwa sejak tahun 2015 hingga 2017, konflik agraria cenderung meningkat dengan kondisi yang tak banyak berubah di tahun 2018 sehingga selama empat tahun jumlah konflik agraria yang terjadi sebanyak 1.769 kejadian.[29]

Dalam Rencana Jangka Panjang Nasional 2005-2025, agenda reforma agraria tersirat dalam misi ke-5 dalam konteks penyelenggaraan pembangunan yang merata dan berkeadilan. Selama hampir lima tahun pemerintahannya, Joko Widodo-Jusuf Kalla menargetkan setidaknya 400 ribu ha tana diredistribusikan namun hingga kini baru 270.237 hektar yang terealisasi. Di lain pihak, program redistribusi tanah yang diinisiasi oleh Pemerintah – setidak-tidaknya sejak masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono – belum secara efektif mengatasi dan mencegah konflik-konflik vertikal yang muncul. KPA berpendapat program redistribusi tanah yang dilakukan Pemerintah tidak diikuti dengan adanya program penunjang pasca redistribusi yang merupakan salah satu syarat dari reforma agraria.[30]

Sementara itu, Komnas HAM mengatakan bahwa konflik agraria paling banyak diadukan sepanjang tahun 2018 mencapai angka 1.062 dalam klasifikasi hak atas kesejahteraan.[31] Banyaknya konflik yang muncul disebabkan karena belum terintegrasinya program-program pembangunan dengan prinsip-prinsip HAM. Agenda pembangunan hanya diisi dengan kegiatan-kegiatan peningkatan infrastruktur dalam konteks peningkatan ekonomi tanpa mempertimbangkan aspek pembangunan manusia yang menjadi subyek terhadap hak atas tanah. RANHAM memberikan *platform* bagi agenda reforma agraria untuk ditempatkan

[27] Lihat: "Selama 2018 Konflik Agraria Paling Banyak di Sektor Perkebunan", dalam https://katadata.co.id/berita/2019/01/03/selama-2018-konflik-agraria-paling-banyak-di-sektor-perkebunan, diakses pada 12 Maret 2019.

[28] Lihat: "Konflik Agraria di Era Jokowi 41 orang Tewas 546 Dianiaya", dalam https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190104084604-20-358395/konflik-agraria-di-era-jokowi-41-orang-tewas-546-dianiaya. Lihat juga: http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran_.pdf, diakses pada 12 Maret 2019.

[29] Lihat http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran_.pdf, diakses pada 13 Maret 2019.

[30] Lihat: http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/bca4e-8eb55-4-tahun-ra-jokowi-jk-1-.pdf, diakses pada 13 Maret 2019.

[31] Lihat: "Konflik Agraria Banyak Diadukan Sepanjang 2018", dalam https://www.antaranews.com/berita/776624/konflik-agraria-banyak-diadukan-sepanjang-2018, diakses pada 13 Maret 2019.

dalam konteks pemenuhan HAM dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkeadilan dalam waktu lima tahun mendatang.

Pekerja HAM

Situasi pekerja HAM menjadi salah satu perhatian pada Sidang Ketiga UPR tahun 2017 di mana sebanyak lima negara merekomendasikan untuk melakukan perbaikan kelembagaan dan regulasi untuk melindungi pekerja HAM dari kriminalisasi, intimidasi, dan tindak kekerasan. Pekerja HAM, menurut definisi Perserikatan Bangsa-Bangsa, adalah istilah yang digunakan untuk merujuk pada setiap orang, baik secara individu atau bersama dengan yang lainnya, bertindak untuk memajukan dan melindungi HAM. Dengan definisi itu, setiap orang bisa menjadi pekerja HAM sepanjang aktivitas yang dilakukannya bertujuan untuk mempromosikan HAM atau mereklaim hak yang dimilikinya.

Perlindungan terhadap pekerja HAM di Indonesia tersebar di sejumlah peraturan perundang-undangan sektoral seperti UU HAM, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Bantuan Hukum, UU KPK yang berisi perlindungan terhadap *whistleblower* dan saksi tindak pidana, UU Perlindungan Saksi dan Korban, dan UU Pers dalam konteks perlindungan terhadap jurnalis. Di sisi lain, ada juga peraturan perundang-undangan yang cenderung menghambat kerja-kerja pegiat HAM seperti UU Informasi dan Transaksi Elektronik dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang pencemaran nama dan perusakan properti.

Dalam praktiknya, perlindungan terhadap pekerja HAM dilakukan oleh Komnas HAM dan LPSK. Namun demikian, dukungan kelembagaan yang lemah, terutama dalam hal kewenangannya, membuat kedua lembaga tersebut berkerja kurang efektif dalam melindungi pekerja HAM dari berbagai tindak pelanggaran HAM. Beberapa praktik pelanggaran yang kerap menimpa pekerja HAM antara lain mulai dari ancaman kekerasan, kriminalisasi hingga pembunuhan. Menurut data Imparsial, antara tahun 2012-2015 terdapat 72 kasus kekerasan terhadap pekerja HAM termasuk di antaranya adalah kasus pembunuhan. Apabila melihat konstelasi perlindungan dalam konteks agraria, maka jumlah kasus kekerasan terhadap pekerja HAM bisa bertambah jauh lebih banyak. Elsam sendiri mencatat ada 27 kasus pelanggaran terhadap pekerja HAM dalam konteks penikmatan terhadap kebebasan berekspresi yang sah dari tahun 2014-2015. Hari ini, ancaman terhadap para pekerja HAM semakin ekstensif seiring semakin berkembangnya perangkat teknologi internet yang mengekskalasi ancaman dan bentuk-bentuk kekerasan terhadap pekerja HAM.

Situasi tersebut sesungguhnya adalah penghambat serius untuk mewujudkan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Developmen Goals*). Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk menyelenggarakan capaian-capaian SDGs di mana salah satunya adalah untuk mendorong dan meningkatkan kerjasama pemerintah-swasta dan masyarakat sipil yang efektif. Kebebasan sipil dan komitmen pada penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak bagi anggota masyarakat sipil merupakan prasyarat yang harus dipenuhi untuk mengakselerasi pencapaian SDGs pada 2030 mendatang. Selama ini, belum ada kebijakan yang secara spesifik mempertimbangkan aspek perlindungan dan penghormatan terhadap pekerja HAM; setidak-tidaknya memberikan panduan yang aplikatif bagi aparatus Negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak pekerja HAM. RANHAM dapat menjadi awalan yang baik untuk memulai diskursus ini dengan memberikan kerangka kerja yang implementatif bagi pengambil kebijakan agar kerjasama yang diinginkan antara pemerintah-masyarakat sipil memiliki landasan formal untuk dilaksanakan.

Bisnis dan HAM

Pengaruh kekuatan global korporasi telah menciptakan banyak kesenjangan tata kelola antara kerugian korban pelanggaran hak asasi manusia dan jangkauan norma-norma

internasional, dan antara dampak para pelaku ekonomi dan kapasitas masyarakat untuk mengelola konsekuensi buruk produk, layanan, maupun operasional korporasi. Dengan tujuan mempersempit kesenjangan tata kelola ini, pada 2011 Dewan HAM PBB dengan suara bulat mendukung Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan Hak Asasi Manusia. Dokumen ini didasarkan pada 3 (tiga) pilar implementasi: (1) tugas negara untuk melindungi terhadap pelanggaran hak asasi manusia, ternasuk oleh perusahaan bisnis (Pilar I); (2) tanggung jawab perusahaan untuk menghormati hak asasi manusia (Pilar II); dan (3) kebutuhan akan akses yang lebih besar oleh para korban untuk pemulihan yang efektif (Pilar III). Pada titik ini RANHAM dapat menjadi instrumen untuk mendorong implementasi yang lebih mendalam dan efektif tentang norma hak asasi manusia dan bisnis.

Rencana Aksi Nasional (RAN) adalah dokumen kebijakan yang dirancang pemerintah yang mengartikulasikan prioritas negara dan mengindikasikan tindakan di masa depan untuk mendukung pelaksanaan kewajiban hukum atau komitmen kebijakan pada topik tertentu. Sebelum diterapkan pada bisnis dan hak asasi manusia, RAN sudah digunakan di bidang kebijakan lain yang relevan, termasuk hak asasi manusia secara umum. RAN dapat dipandang sebagai *soft law* dan menjadi instrumen tata kelola baru. RAN memiliki berbagai potensi manfaat. Perkembangan RAN dapat memicu komitmen pemerintah untuk menerapkan standar bisnis dan hak asasi manusia, sehingga memberikan keselarasan vertikal yang lebih baik dari hukum nasional, kebijakan, dan praktik kelembagaan dengan komitmen internasional, memperkuat supremasi hukum dan, pada akhirnya, perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia yang lebih besar terwujud.

Selain itu, proses RAN harus mendorong partisipasi lintas-pemerintah yang diperlukan untuk mengamankan koherensi kebijakan horisontal. Pada saat yang bersamaan proses untuk mengembangkan RAN semestinya juga dibingkai dengan pendekatan dan metodologi berbasis hak asasi manusia untuk mengadopsi prinsip-prinsip hak asasi manusia seperti transparansi, inklusi, partisipasi, dan non-diskriminasi. Lebih jauh upaya untuk mengembangkan juga RAN harus memberdayakan pemegang hak dan menghasilkan ruang untuk dialog dan saling pengertian yang lebih besar antara pemangku kepentingan.[32] Sinergi atau koordinasi horizontal ini yang merupakan manifestasi koherensi kebijakan horisontal seperti tercantum dalam Prinsip 8 Prinsip-Prinsip Panduan dipahami sebagai dukungan bagi kementerian/lembaga baik di level nasional maupun organisasi perangkat daerah pada level pemerintah daerah untuk membentuk praktik bisnis bertindak dengan cara yang sesuai dengan kewajiban hak asasi manusia.[33]

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2015 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia tahun 2015-2019 untuk mengakomodasi isu bisnis dan hak asasi manusia. Hal ini tercantum dalam rencana aksi melalui upaya peningkatan pemahaman pemangku kepentingan terkait isu Bisnis dan HAM yang bertujuan untuk meningkatnya pemahaman pemangku kepentingan terkait terhadap prinsip-prinsip PBB mengenai isu Bisnis dan HAM. Terdapat 2 (dua) indikator yang dipergunakan untuk mengukur tujuan tersebut, yaitu: (1) tersedianya panduan *(guidelines)* mengenai isu Bisnis dan HAM dan (2) Diseminasi panduan mengenai isu Bisnis dan HAM. Namun rencana aksi ini tentu belum mencukupi untuk mendukung komitmen korporasi untuk menghormati hak asasi manusia. Oleh karena itu, RANHAM semesitinya mengembangkan rencana aksi yang mengadopsi 3 (tiga) kompenen pendekatan, meliputi:

[32] Claire Methven O'brien, et.al., National Action Plans: Current Status and Future Prospects for a New Business and Human Rights Governance Tool, Business and Human Rights Journal, 1 Cambridge University Press, 2015, h. 118-121.
[33] Humberto Cantú Rivera.

a. Komitmen publik untuk menghormati hak asasi manusia yang tertanam dalam budaya bisnis;
b. Proses uji tuntas hak asasi manusia untuk menilai risiko terhadap hak asasi manusia, mengintegrasikan temuan-temuan ke dalam pengambilan keputusan dan tindakan untuk mengurangi risiko, melacak efektivitas langkah-langkah yang telah diambil, dan mengomunikasikan upaya tersebut secara internal dan eksternal;
c. Proses untuk memberikan pemulihan kepada siapa pun yang dirugikan baik karena korporasi telah menyebabkan atau berkontribusi terhadap kerugian hak asasi manusia

Pada titik ini pula, pelokalan Prinsip-Prinsip Panduan semestinya juga menjadi rencana aksi dalam RANHAM generasi kelima mendatang. Pengembangan rencana aksi ini menjadi strategis karena selain menjadi menjadi lokasi beroperasi korporasi, pemerintah daerah juga harus menangani pengaduan dari setiap warganya sebagai konsekuensi logis dari izin operasional (keberadaan) korporasi di wilayah administrasi mereka. Pelokalan Prinsip-Prinsip Panduan PBB melalui proses adaptasi ke tingkat lokal akan memfasilitasi implementasi dan mengefektifkan norma tersebut. Pengalihan otoritas kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah semestinya dibarengi dengan *political will* pemerintah pusat dengan cara mendorong rencana aksi dalam RANHAM untuk mendorong peran pemerintah daerah dalam merekonstruksi norma-norma Prinsip-Prinsip Panduan PBB sesuai dengan kesesuaian permasalahan pada level lokal. Dengan kata lain, RANHAM harus membuka ruang dan akses bagi pemerintah daerah untuk melokalkan Prinsip-Prinsip Panduan. Di sisi yang lain, Pemerintah Pusat menjaga pelokalan tersebut tetap sesuai dengan struktur dan bahasa Prinsip-Prinsip Panduan PBB.[34]

Peraturan daerah diskriminatif

Sejak tahun 2009, Komnas Perempuan mencatat terdapat 421 peraturan daerah yang cenderung mendiskriminasi kelompok perempuan.[35] Selain itu, di sejumlah daerah juga terdapat peraturan daerah yang mendiskriminasi kelompok tertentu berdasarkan agama[36] dan orientasi seksual.[37] ELSAM mengamati bahwa peraturan-peraturan daerah diskriminatif tersebut beberapa di antaranya diterbitkan oleh daerah yang mendapatkan pengharga Kabupaten/Kota Peduli HAM di mana keberadaan kebijakan RANHAM daerah menjadi salah satu unsur penilai penghargaan tersebut. Perbandingan ini menunjukkan adanya ketidakselarasan antara implementasi RANHAM daerah dengan kualitas legislasi daerah yang masih bersifat diskiminatif. Padahal, harmonisasi peraturan daerah telah lama menjadi program prioritas RANHAM.

Mengenai hal ini, ELSAM melihat ada sejumlah hal yang perlu diperhatikan dan diperbaiki: (1) tidak jelasnya indikator legislasi daerah berbasis HAM sehingga tidak ada standar umum yang bisa menjadi penilai untuk mengevaluasi kualitas peraturan-peraturan di daerah; (2) internalisasi prinsip-prinsip HAM yang berjalan sangat lamban di daerah sehingga banyak

[34] Damiano De Felice And Andreas Graf, "The Potential of National Action Plans to Implement Human Rights Norms: An Early Assessment with Respect to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights," Journal of Human Rights Practice, 2015, h. 6-7.
[35] Lihat: "Meneropong Asal Mula Lahirnya Perda Diskriminatif Perempuan", dalam https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181128162817-20-349978/meneropong-asal-mula-lahirnya-perda-diskriminatif-perempuan, diakses pada 13 Maret 2019.
[36] Lihat: "Tiga Provinsi Tercatat Berlimpah Perda Diskriminatif", dalam https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613211651-20-137862/tiga-provinsi-tercatat-berlimpah-perda-diskriminatif, Lihat juga: "Kontroversi Perda Syariah Dinilai Diskriminatif dan Dipolitisir", dalam https://tirto.id/kontroversi-perda-syariah-dinilai-diskriminatif-dan-dipolitisir-dalS, diakses pada 14 Maret 2019.
[37] Lihat: "Perda yang Mendiskriminasi LGBT Disebut Melanggar Konstitusi", dalam https://tirto.id/perda-yang-mendiskriminasi-lgbt-disebut-melanggar-konstitusi-da8d, diakses pada 14 Maret 2019.

aparatur sipil daerah yang tidak memahami bagaimana mengintegrasikan HAM ke dalam kerja-kerja birokratis; (3) belum terintegrasinya prinsip-prinsip HAM dalam penyusunan rencana pembangunan daerah sehingga agenda pembangunan daerah kehilangan konteks penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM; dan (4) tidak optimalnya mekanisme monitoring dan evaluasi yang dilakukan antar instansi vertikal membuat lemahnya hubungan antara pusat dan daerah dalam melaksanakan program prioritas RANHAM. Berdasarkan hal tersebut, RANHAM 2020-2024 perlu memperkuat indikator-indikator HAM dan capaian keberhasilan untuk penyusunan legislasi HAM daerah berbasis HAM. Ketersediaan panduan yang aplikatif mengenai penyusunan peraturan daerah berbasis HAM sangat membantu pemerintah daerah dalam memetakan peraturan-peraturan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip HAM dan mulai mendorong pembentukan peraturan yang sesuai dengan nilai-nilai HAM.

Penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu

Penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu telah lama menjadi agenda pembangunan nasional. Pada revisi RANHAM 2015-2019 dalam Perpres 33 Tahun 2018, penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu dimasukkan menjadi aksi prioritas nasional kendati masih terbatas pada penguatan pada fungsi koordinatif. Ratifikasi instrumen HAM internasional yang dilakukan sejak 1998 memberikan landasan formal untuk melaksanakan agenda penyelesaian walaupun yang selama ini dilakukan masih terbatas pada penyelesaian di tingkat pemenuhan hak-hak sipil dan politik. Dalam berbagai studi yang dilakukan oleh ELSAM, penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu tidak dapat dibatasi hanya sekedar pada fungsi-fungsi yang dilekatkan pada kelembagaan di tingkat pusat. Pada kenyataannya, komunitas korban yang tersebar luas di berbagai daerah di Indonesia sangat tergantung pada reformasi kelembagaan yang terjadi di tingkat daerah yang memungkinkan dibukanya akses pelayanan yang lebih khusus bagi korban pelanggaran HAM masa lalu. Artinya ketersediaan dukungan anggaran baik pada program maupun kelembagaan di tingkat daerah sangat penting untuk memperluas akses pembangunan kepada komunitas korban. Selain itu, otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang lebih luas dan lebih kuat kepada pemerintah daerah untuk menjalankan program-program pemerintah yang berpusar pada pemberian akses pada layanan publik di sektor pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Hal ini mencakup pada akses pada kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan, pemberdayaan ekonomi, perlindungan sosial, akses pada ruang publik, partisipasi aktif dalam pembangunan, layanan identitas kependudukan, dan lain sebagainya. Dukungan ini diberikan dalam konteks pemberian mekanisme pemulihan bagi individu-individu yang menjadi korban atau terdampak akibat pelanggaran HAM masa lalu yang terjadi. Umumnya individu-individu tersebut hidup dalam kemiskinan karena terbatasnya akses pada penikmatan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya pada masa lalu. Peran pemerintah daerah sangat vital untuk memutus tali penderitaan yang mengekang para korban dan membuka kembali akses yang setara sama seperti kelompok masyarakat lainnya. Tindakan afirmatif atau khusus diperlukan untuk menyetarakan posisi sosial korban dengan anggota masyarakat lainnya. Program aksi untuk penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu perlu diperkuat hingga di tingkat programatik di daerah. Hal ini, di sisi lain, juga memperkuat fungsi desentralisasi dan kewenangan otonomi pemerintah daerah – sebagaimana direncanakan dalam misi ketiga Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2025 – guna mewujudkan masyarakat demokratis yang berlandaskan hukum.

II. Model Kelembagaan

Format kelembagaan RANHAM mengalami beberapa kali perubahan. Pada format kelembagaan terakhir, kelembagan formal dibentuk di tingkat nasional melalui Sekretariat Bersama, dan pemerintah daerah tidak diwajibkan membentuk kelembagaan formal.

Perubahan ini justru menyulitkan di dalam koordinasi pelaksanaan RANHAM, mengingat posisi Kanwil (Kemkumham) yang memiliki garis koordinasi ke pemerintah pusat, justru dinilai tidak strategis, sebab di daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) kewenangan untuk melakukan koordinasi perangkat daerah ada pada Sekretaris Daerah (dalam aturan sebelumnya sebagai panitia RANHAM). Model kelembagaan seperti itu mungkin efektif di tingkat provinsi, yang memang merupakan wakil pemerintah pusat, tetapi menjadi tidak efektif di tingkat kabupaten/kota. Akibatnya, beberapa daerah kemudian merespon situasi itu dengan membentuk Tim Khusus RANHAM, yang notabene lebih menekankan upaya penyediaan bahan-bahan untuk pelaporan, bukan pada aspek substantif pelaksanaan rencana aksi. Penganggaran pun semata-mata dialokasikan untuk koordinasi pelaporan. Hal ini berbeda dengan pembentukan panitia RANHAM, yang menurut mereka dapat menjadi Forum lintas dinas—perangkat daerah, yang bisa difungsikan untuk membahas berbagai hambatan dalam pemenuhan hak. Lagi-lagi ketiadaan mandat yang jelas telah menciptakan kegamangan peran dan wewenang daerah. Lebih jauh, pemerintah daerah mengakui, selama ini kelembagaan formal dalam bentuk panitia RANHAM daerah berperan penting dalam berkoordinasi antar lembaga di daerah, agar pelaksanaan RANHAM di daerah mudah diawasi.

Agar mampu berjalan efektif, kelembagaan formal RANHAM baik di pusat, dan terutama di daerah, harus didukung dengan adanya standar atau kualifikasi khusus, seperti adanya struktur minimal, yang dapat menjamin ketersediaan sumber daya (materil maupun nonmateril) dalam penyelenggaraan RANHAM. Kunci utama keberhasilan pelaksanaan RANHAM memang terletak pada kerjasama yang kuat antara pemangku kepentingan di tingkat Sekretariat Bersama, termasuk di daerah. Oleh karena itu, sekretariat bersama (panitia) juga sudah semestinya memiliki kerangka kerja (koordinasi) yang pasti, untuk memastikan pelaksanaan RANHAM yang efektif, termasuk dalam menjalankan fungsi-fungsi intermediari dan pembinaan terhadap sekretariat/panitia RANHAM di tingkat daerah. Terakhir, anggaran menjadi aspek yang esensial dalam mendukung kelembagaan RANHAM termasuk untuk memastikan program aksi terlaksana secara baik. Bagi pemerintah daerah, langkah dari Kementerian Dalam Negeri sangat besar artinya, terutama untuk memberikan landasan formal bagi kerja-kerja birokrasi di daerah. Oleh karena itu, Kementerian Dalam Negeri perlu menyediakan pedoman penyusunan RKPD berbasis HAM, termasuk di dalamnya mekanisme penganggaraan RANHAM dalam perencanaan RKPD.

III. Mekanisme Pelaporan

Selain RANHAM, pemerintah daerah juga dibebani kewajiban untuk melakukan pelaporan pelaksanaan Kabupaten/Kota Peduli HAM. Menurut daerah, dua mekanisme ini dapat dijadikan satu dengan durasi pelaporan yang diperpanjang, sehingga tidak terjadi redundan atau pengulangan dalam pelaksanaan laporan. Intinya, pemerintah harus memberikan rasionalitas dalam memutuskan berapa kali pemerintah daerah melaporkan RANHAM dalam setahun, dengan mempertimbangkan signifikansi perubahan data, beban kerja, sumber daya, serta capaian output dan outcome dari tiap program.

Pelaporan juga tergantung pada indikator keberhasilan rencana aksi. Sebelumnya direkomendasikan bahwa ada pemisahan indikator keberhasilan untuk mengakomodasi konteks kewilayahan yang mempengaruhi keberagaman persoalan di daerah. Oleh karena itu, penyesuaian di tingkat pelaporan otomatis diperlukan untuk mewadahi indikator yang beragam. Bersamaan dengan itu, sistem penyimpanan data (*database*) perlu diperkuat untuk

memangkas ketidakefektifan dalam pencarian data, terutama apabila instansi publik yang berbeda membutuhkan data yang sama di dalam laporan RANHAM.

Hal lain yakni menyangkut sistem pelaporan yang dilakukan secara bertingkat. Sistem pelaporan yang bersifat sentralistik menyebabkan mekanisme verifikasi dan validasi laporan menjadi tidak efektif. Oleh karena itu, sistem pelaporan semestinya dapat diatur secara bertingkat, termasuk metode verifikasi dan validasinya, untuk memangkas waktu dan tenaga yang dibutuhkan. Usulan yang sejauh ini dihimpun adalah membuat mekanisme pelaporan di tingkat provinsi bagi pelaksanaan RANHAM di kabupaten/kota. Laporan yang dihimpun dan telah diverifikasi dan validasi oleh pemerintah provinsi dikirimkan ke pusat untuk dinilai dan diverifikasi secara formal.

D. PENUTUP

RANHAM dibentuk bertujuan untuk mentransformasikan prinsip-prinsip HAM yang dimaktubkan dalam berbagai instrumen HAM baik nasional maupun internasional, dalam format kebijakan publik yang dapat diaplikasikan. Sejak 1998, Indonesia telah berkomitmen untuk menyelenggarakan program-program aksi prioritas HAM sebagai bagian dari mewujudkan pembangunan yang berkeadilan. Namun demikian, selama empat generasi RANHAM, kualitas penegakan dan pemajuan HAM di Indonesia masih mengalami sejumlah hambatan, karena sempitnya jangkauan kebijakan HAM di tengah dinamika tata kelola pemerintahan, terutama pemerintahan daerah. Oleh karena itu, penyusunan RANHAM periode kelima harus merefleksikan kualitas pembelajaran pemangku kepentingan dalam menyelami pengalaman menyelenggarakan RANHAM selama hampir seperempat abad pasca Reformasi.

Sejumlah persoalan yang telah dibahas pada bagian-bagian sebelumnya mengindikasikan bahwa penyusunan RANHAM 2020-2024 perlu mempertimbangkan sejumlah hal. *Pertama,* penetapan rencana aksi harus merefleksikan kemampuan analitis pengambil kebijakan terhadap persoalan pembangunan di Indonesia yang mengakomodasi karakteristik wilayah agar capaian keberhasilan RANHAM dapat dirasakan di tingkat hasil (*result*/*outcome*), bukan hanya sekedar di tingkat struktur dan proses. *Kedua*, memperkuat konsolidasi kelembagaan RANHAM di tingkat pusat dengan menempatkan *focal point* yang tepat untuk mengoptimalisasi fungsi masing-masing kelembagaan. Hal ini juga termasuk menetapkan standar komunikasi dan koordinasi yang efektif baik antar lembaga di dalam sekretariat bersama maupun antara pusat dan daerah untuk memastikan RANHAM dilaksanakan secara efektif dan tepat sasaran. *Ketiga*, mereformulasikan mekanisme pelaporan yang efektif dengan mempertimbangkan aspek kebutuhan, ketepat-sasaran, dan kemampuan institusi pelaksana RANHAM, termasuk pemerintah daerah. Hal yang juga sangat penting adalah membangun dukungan untuk pelaksanaan monitoring dan evaluasi yang efektif untuk memastikan penyelenggaraan RANHAM dilaksanakan sebagaimana seharusnya. *Keempat*, memastikan model dan sarana partisipasi publik sebagai pemegang hak (*rights holder*) dalam pelaksanaan seluruh tahapan RANHAM, dari mulai perencanaan hingga proses monitoring dan evaluasinya, termasuk mematikan partisipasi dari kelompok rentan, sebagai inti dari pendekatan berbasis hak.

***