Policy Brief

Pemahaman Hak Asasi Manusia Para Birokrat:
Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur



ELSAM
LEMBAGA STUDI & ADVOKASI MASYARAKAT

2017

Pemahaman Hak Asasi Manusia Para Birokrat: Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur

Policy Brief

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Pemahaman Hak Asasi Manusia Para Birokrat: Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur

Pengantar

Birokrasi merupakan elemen penting dalam penegakan hak asasi manusia (HAM) dan menjadi salah satu pilar dalam tata kelola pemerintahan yang baik *(good governance)*. Sejak Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 dicanangkan, mulai terjadi transformasi paradigmatik dalam pelayanan publik. Transformasi paradigmatik ini mensyaratkan adanya proses internalisasi HAM dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lebih jauh, transformasi birokrasi sebagai elemen eksekutorial regulasi di tingkat nasional sekaligus institusi yang langsung bersentuhan dengan masyarakat, dituntut untuk memberikan akses seluas-luasnya dalam rangka pemenuhan HAM. Birokrasi harus mengubah wajah patrimonialnya menjadi lembaga yang hadir sebagai penyedia layanan (*public service)* bagi masyarakat.

Transformasi tersebut semestinya turut mengubah wajah manusia di dalam lembaga birokrasi. Penyelenggaraan pemerintahan sebagai substansi dalam birokrasi semestinya bekerja dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip HAM, yang meliputi partisipasi dan inklusif, akuntabilitas dan *rule of law*, persamaan dan non-diskriminatif (UNDP, 2010) karena akan menunjukkan sejauh apa komitmen Negara terhadap perlindungan HAM. Proses internalisasi HAM yang tidak hanya dalam konteks kerangka kebijakan, namun juga tercermin dalam paradigma aktor-aktor birokrasi merupakan hal yang esensial. Oleh sebab itu, mengetahui pandangan aktor-aktor birokrat merupakan dimensi yang penting untuk melihat sejauhmana proses internalisasi HAM berlangsung di level kelembagaan dan seperti apa bentuk tranformasi yang terjadi.

Berdasarkan alasan di atas, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) melakukan penelitian mengenai ihwal sejauh apa pemahaman para birokrasi mengenai HAM. Penelitian ini dilakukan di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur dengan mewawancarai sejumlah aktor di beberapa lembaga birokrasi tingkat provinsi[1] tentang bagaimana aktor birokrasi memahami HAM dalam kerumitan dan kontekstualitas persoalan yang dihadapi di wilayah mereka masing-masing.

Penelitian ini berangkat dari hipotesis bahwa birokrasi mereproduksi siklus, meminjam istilah Daniel Dhakidae, subordinasi dan orientasi sehingga aktor birokrasi menundukkan diri terhadap struktur normatif birokrasi dan melakukan penyesuaian diri terhadap fungsi serta karakter birokrasi. Relasi ini berimplikasi pada hubungan yang resiprokal antara rasionalisasi yang dibangun oleh aktor birokrasi mengenai HAM dengan arah kebijakan yang dihasilkan oleh institusi birokrasi. Paradigma yang dibangun aktor birokrasi, dengan

1) Wawancara dilakukan terhadap pegawai birokrasi dengan jabatan terendah sebagai kepala biro dan jabatan tertinggi sebagai kepala kantor atau kepala dinas kantor birokrasi di tingkat provinsi. Lembaga yang menjadi obyek penelitian adalah Kantor Wilayah Kementerian Agama, Kantor Wilayah Hukum dan HAM, Sekretaris Daerah, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik, dan Dinas Kependudukan (dalam hal ini, jika terdapat kantor di tingkat provinsi).

demikian, merepresentasikan corak regulasi birokratis. Sebaliknya, corak regulasi birokratis mendapatkan *status quo* dari reproduksi paradigma yang dibangun oleh aktor birokrasi. Seperti sebuah kerangkeng besi, sebagaimana dikatakan Max Weber, menjadi sulit bagi manusia birokrasi untuk keluar dari sistem pengetahuan yang telah digariskan oleh institusi birokrasi.

Hak Asasi Manusia di Tiga Wilayah: Perspektif Birokrat

Hasil penelitian ini memperlihatkan model pemahaman yang serupa. Setidaknya terdapat empat hal yang bisa disimpulkan dari hasil wawancara yang dilakukan terhadap sejumlah informan birokrat yang dilakukan di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur. *Pertama*, kegamangan dalam mendefinisikan HAM karena selalu menautkannya dengan konsep tentang kewajiban. *Kedua*, kontraposisi HAM terhadap lokalitas. *Ketiga*, pemosisian Negara dan hukum positif secara dominatif serta berseberangan dengan nilai-nilai HAM. *Keempat*, disintegralisasi konsep HAM ke dalam tindakan birokrasi. Kendati demikian, tidak selamanya gambaran ini menjadi narasi tunggal dalam institusi birokrasi yang menjadi obyek penelitian.

Hal yang umum ditemui dalam wawancara adalah bahwa para informan birokrat memperlihatkan kegamangan dalam mendefinisikan HAM. Mereka menilai HAM sebagai hak yang mutlak dan hak yang harus dibatasi sekaligus. Dalam terma HAM, memang dikenal pembagian dua jenis hak, yaitu hak yang tak dapat dikurangi *(non-derogable rights)* di satu sisi dan hak yang dapat dikurangi di sisi lain *(derogable rights)*. Jenis hak yang pertama mengasumsikan kemutlakan sedangkan hak yang kedua membolehkan pembatasan penikmatan secara limitatif. Namun, informan tak menyadari pembagian dua jenis hak ini, alih-alih melihat seluruh hak sebagai mutlak namun harus dibatasi.

Pemenuhan kewajiban adalah alasan yang paling sering dikemukakan kenapa sebuah hak harus dibatasi. Resiprokalitas semacam ini, bahwa ada hak yang mesti ditautkan dengan kewajiban, terdengar masuk akal dan tidak bermasalah. Akan tetapi, dalam konteks pemenuhan HAM sebagai tanggungjawab negara, pemenuhan kewajiban adalah tanggungjawab individu. Keduanya berada dalam diskursus yang berbeda. Selain itu, HAM masih dimaknai dalam kerangka formal, bukan sebagai fondasi kehidupan, yaitu melihatnya dalam konteks hak-hak kepegawaian.

Terdapat hal yang menarik ketika informan birokrat di Aceh mengasosiasikan pemenuhan HAM pada sesuatu yang fisikal belaka. Misalnya, menganggap hak atas kebebasan beragama telah terpenuhi karena adanya rumah ibadah umat tertentu seperti gereja, kelenteng, dan wihara. Anggapan itu mengabaikan bahwa akses yang setara merupakan dimensi fundamental dalam pemenuhan HAM. Informan di Aceh juga mengisyaratkan bahwa HAM terkait dengan dominasi standar mayoritas atas minoritas sehingga akses minoritas terhadap hak untuk mengekspresikan kepercayaannya, yang berimplikasi terhadap keteraksesan fasilitas publik dan kependudukan, terbatas pada apakah ekspresi itu dikehendaki oleh mayoritas atau tidak.

Pemaknaan HAM juga beragam diketiga wilayah penelitian ini. Di Aceh, HAM harus disesuaikan dengan nilai-nilai ajaran agama Islam yang menjadi kultur masyarakat Aceh. Sementara itu, HAM di Yogyakarta dipahami oleh informan birokrat dalam kerangka pembentukan citra Yogyakarta sebagai ruang hidup bagi politik multikulturalisme dan pluralisme. Kemudian, di Nusa Tenggara Timur, HAM masih dipahami sebagai bagian dari praktik kebudayaan masyarakat lokal sehingga implementasinya harus mengacu pada lokalisme. Secara umum, HAM ternyata masih dipahami secara kontradiktif dengan kebudayaan masyarakat Indonesia, entah apapun pengertian budaya Indonesia menurut para informan. Dikotomi antara HAM Barat *vis a vis* HAM Timur masih menjadi mayoritas jawaban para informan.

YO, informan yang bekerja di subbagian hukum dan kerukunan umat beragama Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Nusa Tenggara Timur, berpendapat bahwa HAM sebenarnya inheren dalam setiap kebudayaan masyarakat. Namun demikian, perkembangan masyarakat menyebabkan unsur budaya dalam prinsip-prinsip HAM menjadi hilang. DP, informan di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh, juga

mengakui bahwa perkembangan di masyarakat menyebabkan pemahaman HAM di kalangan pegawai birokrasi rendah. Lebih jauh, selama ini Pemerintah Pusat justru tidak pernah mengadakan pelatihan HAM bagi para pegawai birokrasi. Padahal pelatihan dan pendidikan selalu terkait dengan pengembangan kapasitas sebagai pegawai di lembaga birokrasi.

> *"Sekarang bagaimana birokrasi ini menegakkan HAM kalau dia sendiri tidak tahu HAM itu apa, apa prinsip-prinsip HAM, apa yang tidak boleh dilanggar... Maka terjadilah di lapangan, ya.. kalau birokrat ini kan pelayanan di kantor. Misalnya pengabaian hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi,"* ungkap NZ.

Pendapat yang agak berbeda dikemukakan oleh informan yang bekerja di bidang Pelayanan Bantuan Hukum dan HAM, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Provinsi Yogyakarta yang menganggap HAM berkorelasi dengan moralitas masyarakat.

> *"Permasalahan HAM menyangkut masalah etika karena selama ini etika, moralitas, dan budi pekerti yang sudah tidak dipahami oleh generasi sekarang ini. Permasalahan HAM memiliki kaitannya dengan moralitas kecuali permasalahan mengenai HAM yang berat."*

Hal ketiga yang dapat disimpulkan, yaitu bahwa pelaksanaan HAM secara *vis a vis* berkontraposisi dengan Negara dan hukum positif. Perdebatan yang agak mirip dengan perdebatan yang telah diuraikan sebelumnya, dalam hal ini terkait dengan tindakan Negara lewat hukum positif adalah mutlak dan bersifat dominatif. Prinsip-prinsip HAM dinilai harus mengacu pada keputusan Negara. Dalam konteks ini, tindakan Negara masih dipahami terpisah dari pelaksanaan prinsip-prinsip HAM.

Pendapat ini mengemuka ketika informan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Provinsi Nusa Tenggara Timur ketika dimintai pendapat perihal hukuman mati. Informan mengatakan bahwa,

> "*Walaupun itu bicara hak asasi, kita bisa mau minta hak hidup. Tapi saat kebebasan itu sudah dicederai atau keluar batas, bapak sudah tidak punya hak untuk menuntut bahwa saya tidak mau dibunuh. Dalam agama kan juga disebut kalau hukuman mati tidak boleh. Tapi itu kan kita diatur oleh Negara. Jadi itu konteksnya. Hak asasi saya tidak boleh mengganggu hak asasi orang lain. Mengenai hukuman mati, ya itu hukuman Negara sudah mengatur kita. Hak asasi itu kita memang punya hak asasi murni tapi karena kita dalam bingkai negara kita sudah diatur ya itu."*

Terkait dengan hal ini, sebetulnya, tidak semua informan setuju. AK, informan dari subbidang diseminasi HAM Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Provinsi Nusa Tenggara Timur menganggap bahwa hukuman mati telah melanggar HAM dan seharusnya negara tidak boleh menghukum mati warga negara. Ia menyadari bahwa tidak ada korelasi antara hukuman mati dengan penurunan angka kejahatan. Pendapat ini memperlihatkan dinamika yang terjadi di dalam kultur birokrasi di Indonesia, setidaknya di Nusa Tenggara Timur. Meskipun pendapat umum masih menganggap Negara sebagai aktor yang dominatif, namun masih ada pendapat yang melihat Negara seharusnya tunduk pada prinsip-prinsip HAM. AK mengakui bahwa meskipun secara normatif Pemerintah Pusat telah menerbitkan peraturan tentang pedoman pembuatan kebijakan berbasis HAM, tidak pernah ada sesi khusus untuk melatih para pegawai birokrasi mengenai ihwal prinsip-prinsip HAM. Untuk mengatasi hal itu, pegawai birokrasi biasanya memahami prinsip HAM secara otodidak. Itu sebabnya pemahaman antara pegawai berbeda-beda, bahkan bisa berseberangan.

Ketiga hal di atas menjadi gambaran besar yang cukup beralasan kenapa para informan tidak mampu merefleksikan kerja-kerja birokratisnya sebagai pelaksanaan HAM. Meskipun tidak semua informan, contohnya seperti AK, kerja-kerja birokrasi selalu dimaknai dalam konteks yang sangat formal, yakni sesuai amanat dokumen kebijakan, sesuai dengan undang-undang, menuruti hierarki kerja, dan sesuai dengan tanggung jawab kerja. Saat ditanya perihal refleksi tentang kerja-kerja birokratisnya dengan prinsip-prinsip HAM, para informan cenderung

sulit menjelaskan di mana letak korelasinya. Dalam satu hal pemahaman mereka mengenai HAM begitu formal dan proseduralnya, namun di hal lain pemahaman semacam itu tidak mampu diterjemahkan sebagai kegiatan birokrasi.

Ketiadaan integralisasi konsep HAM ke dalam tindakan birokrasi tergambar dari pola pemaknaan yang tereksklusi dari konteks institusional, yaitu birokrasi itu sendiri. Para informan memahami HAM dalam konteksnya yang normatif, atau bahkan sama sekali akontekstual, namun tidak mampu merefleksikan pemaknaan itu ke dalam arena kerja mereka sehari-hari. Pekerjaan birokrat tidak dipahami sebagai upaya untuk melaksanakan kewajiban pemenuhan HAM oleh Negara, melainkan sekedar sebagai unit program yang taken for granted. Indikator capaian, dan bukan HAM, merupakan tujuan dari tindakan-tindakan birokrasi.

Kesimpulan

Berdasarkan paparan di atas, ELSAM berpendapat bahwa transformasi tata kelola pemerintahan yang menjadi kecenderungan global belum mampu mengubah wajah birokrasi di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur. Gambaran perspektif ketiga provinsi tersebut memang tidak bisa dijadikan gambaran umum bagi praktik birokrasi di ke-31 provinsi yang lain di Indonesia. Namun demikian, dapat menjadi refleksi, baik bagi pengambil kebijakan maupun masyarakat sipil, perihal masih berjaraknya konsep-konsep HAM dalam kerja birokratis. Di sisi lain, kultur birokratis yang hierarkis dan normatif dapat menjadi dasar bagi asumsi awal bahwa praktik birokrasi di seluruh provinsi di Indonesia juga tidak jauh berbeda dari ke-3 provinsi yang menjadi obyek penelitian ini.

Permasalahan yang selalu direfleksikan oleh para informan mengenai ihwal rendahnya pemahaman HAM di kalangan mereka adalah tidak adanya pelatihan yang diberikan secara khusus kepada pegawai birokrasi untuk mengembangkan pemahaman mereka tentang HAM. Ternyata pelatihan semacam ini dianggap sebagai cara praktis untuk menginternalisasi prinsip-prinsip HAM kepada aktor birokrasi. Meskipun demikian, penelitian ini juga memperlihatkan gambaran kultur birokrasi yang lumayan dinamis, seperti yang terjadi di Nusa Tenggara Timur.

***

Kementerian PPN/ Bappenas

KNOWLEDGE SECTOR INITIATIVE

Australian Government

Better Policies Better Lives™