Policy Brief

Implementasi Program Hak Asasi Manusia:

Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur



ELSAM
LEMBAGA STUDI & ADVOKASI MASYARAKAT

2017

Implementasi Program Hak Asasi Manusia:
Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur

Policy Brief
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Implementasi Program Hak Asasi Manusia: Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur

Pengantar

Tanggungjawab Negara pada pemenuhan hak asasi manusia (HAM) tidak cukup hanya dilihat dari sejauhmana dokumen kebijakan telah merepresentasikan komitmen Negara melalui penetapan program kerja berperspektif HAM. Performa, adaptabilitas, dan stabilitas dalam implementasi kebijakan merupakan salah satu kunci untuk melihat sejauhmana isu HAM telah direspons secara kritis oleh lembaga (UNDP, 2011). Sebagai institusi pelaksana, tantangan dalam pelaksanaan dokumen kebijakan sebagaimana tercantum dalam Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D), dapat diketahui lewat pengalaman birokrasi. Peran birokrasi sangat penting artinya bagi pemenuhan HAM karena institusi ini menjadi representasi Negara di tengah-tengah masyarakat lewat kerja-kerja pelayanan publik.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) melakukan penelitian di tiga wilayah yaitu Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur untuk mengetahui tantangan apa saja yang dihadapi oleh birokrasi dalam implementasi program kerja, sebagaimana yang terumus dalam RPJMD. Selain itu, penelitian ini juga melihat sejauh apa tanggungjawab satuan-satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) dalam melaksanakan mandat pembentukan (RANHAM) di ketiga daerah tersebut. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan diskusi terfokus dengan melibatkan sejumlah eksponen pemerintah, baik daerah maupun pusat. Selain itu, juga dilakukan studi literatur untuk melengkapi data-data temuan yang telah ada.

ELSAM menilai bahwa ketidakmampuan birokrasi merespon isu-isu HAM karena daya adaptabilitas dan fleksibilitas program kerja yang telah ditetapkan tidak mampu mengikuti perkembangan kondisi di masyarakat. Di lapangan, tim peneliti ELSAM menemukan bahwa implementasi program kerja setidaknya terhambat oleh komposisi anggaran yang tidak representatif, sumber daya yang tidak mendukung, dan orientasi pembentukan program kerja yang tidak mencerminkan persoalan riil HAM.

Pilihan Politik Anggaran, Pengganggaran, dan Keterbatasan Anggaran

Politik anggaran dan proses pengganggaran merupakan hal paling penting dalam pembentukan program kerja. Meskipun pada dasarnya program kerja ditetapkan dengan menghimpun aspirasi di tingkat paling bawah, misalnya di Aceh, aspirasi sampai di level madrasah, namun program resmi pada akhirnya harus mengacu pada desain anggaran yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Implikasinya berada pada skala prioritas, yakni untuk menetapkan program apa yang harus didahulukan terhadap program lainnya dan kemungkinan program-program tersebut harus memiliki anggaran yang terbatas. Terlebih lagi, berdasarkan penelusuran tim peneliti terhadap RPJMD di tiga provinsi, program-program masih berorientasi pada pembangunan fisik. Hal ini diamini pula oleh NZ, Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan

Perlindungan Masyarakat (Kesbangpol) Provinsi Aceh dan SS, Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Menurut mereka, meskipun pembangunan non-fisik merupakan hal yang penting, namun demikian program-program fisik lebih sering diutamakan. Apalagi, menurut SS, SKPD yang tugas pokok dan fungsinya berorientasi pada pembangunan non-fisik, selalu mendapat porsi anggaran paling kecil dibanding dengan SKPD lain yang berorientasi pada pembangunan fisik. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Yogyakarta juga mengatakan hal yang sama. Alokasi anggaran selalu tidak sebanding dengan ekspektasi yang dibebankan kepada SKPD di daerah. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Yogyakarta, khusus bagian Pelayanan Komunikasi Masyarakat (Yankomas) sendiri dalam setahun hanya menerima dana sekitar Rp 68 juta untuk melaksanakan program-program penanganan pengaduan yang terkait dengan pelanggaran HAM di seluruh provinsi Yogyakarta.

Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Aceh, DP, mengutarakan dalam wawancara bahwa,

> *Kita [Kementerian—pen] justru menyusun program sesuai kebutuhan. Misalnya gini ada tantangan, misalnya tidak ada anggaran, untuk membangun sekolah tapi ternyata anggaran tidak ada, ya kita tunda.*

Oleh karena anggaran yang diterima sedikit, maka program yang dibentuk tidak optimal dalam menjawab kebutuhan di masyarakat. Hal ini diungkapkan oleh informan dari Nusa Tenggara Timur yang menyatakan bahwa sebenarnya program sosialisasi dilakukan di 10 daerah, namun justru ketersediaan anggaran mengharuskan kegiatan sosialisasi dilakukan hanya di 7 daerah. Kondisi ini menggambarkan bagaimana postur anggaran tidak memungkinkan implementasi program dilakukan secara komprehensif sehingga tujuan pemenuhan menjadi tidak maksimal. Indikator capaian, sebagai standar yang dijadikan patokan keberhasilan program, juga harus mengikuti rasionalitas ketersediaan anggaran.

Terkait hal ini, Direktorat HAM, Kementerian Hukum dan HAM mengamini bahwa anggaran yang disediakan untuk program-program HAM memang sedikit. Terlebih lagi, anggaran banyak tersedot untuk anggaran rutin, seperti kegiatan administratif dan biaya pegawai. Program-program yang berorientasi pada pembangunan infrastruktur juga membuat penggunaan anggaran untuk tujuan pemenuhan HAM tidak tepat sasaran.

Bicara di Aceh, kendala terbesar memuluskan program-program HAM selalu terkait anggaran. Di Aceh kami cuma mengandalkan APBN dan APBD karena di Aceh tidak ada sektor industri dan semacamnya. Alokasi anggaran KUMHAM semua mengacu pada pusat, sesuai usulan kita, yang menjadi usulan prioritas kita. Untuk pemajuan HAM hanya sekitar 500 juta untuk semua kabupaten dan kota. Jumlahnya sangat minim sehingga kami menganjurkan, untuk kabupaten dan kota perlu kreatif dan berinisiatif (Kepala Bidang HAM Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Aceh)

Kreativitas dalam menyiasati anggaran terbatas ini, misalnya dipraktikkan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama, Aceh dalam program isbat nikah untuk para korban tsunami di Aceh. Oleh karena anggaran Kantor Wilayah Kementerian Agama Aceh terbatas, maka program isbat nikah ini dibebankan kepada Pemerintah Daerah, bekerja sama dengan Dinas Penduduk dan Catatan Sipil (Disdukcapil) dan Mahkamah Syari'ah. Lewat program isbat nikah satu atap ini, korban tsunami Aceh "dinikahkan" oleh Mahkamah Syari'ah agar dokumen-dokumen akta yang hilang diterjang tsunami dapat dikeluarkan lagi oleh Disdukcapil. Ini adalah program yang sudah direncanakan sebelumnya.

RANHAM dalam Diskoordinasi Antar-Lembaga

RANHAM bisa dikatakan sebagai landmark dalam kebijakan pemenuham HAM oleh pemerintah. Namun sayangnya, kebijakan ini tidak dikelola dengan baik sehingga pelaksanaannya tidak optimal. Direktur Jenderal HAM, Kementerian Hukum dan HAM mengatakan,

> *Dalam pelaksanaan RANHAM perlu ada komitmen bersama yang kuat karena ada idiom jer basuki mawa bea. Artinya setiap program tersebut harus dapat diakses pembiayaannya. Komitmen ini diperlukan sebagai upaya untuk menekan angka terjadinya pelanggaran HAM. Pada tahun sebelumnya pemerintah tidak menganggarkan*

divisi pelayanan hukum, anggaran baru turun untuk tahun 2015. Anggaran banyak tersedot untuk administrasi dan biaya pegawai.

Pelaksanaan RANHAM selain terkendala anggaran, juga terkendala koordinasi karena ada anggapan payung hukumnya tidak kuat. Padahal RANHAM diterbitkan melalui Peraturan Presiden yang telah mengatur mengenai koordinasi pelaksanaannya. Menurut Peraturan Presiden tersebut dinyatakan bahwa RANHAM Daerah penanggung jawabnya adalah Gubernur dan Wakil Gubernur. Meskipun hal ini telah diatur, namun seringkali dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah masih menginginkan adanya *Memorandum of Understanding* (MoU). Hal ini diakui sendiri oleh Dirjen Kemenkumham yang menyatakan bahwa daerah terlalu berpatok pada ada atau tidaknya payung hukum yang mendasari pembentukan RANHAM. Padahal, sebenarnya, ini merupakan mandat rutin yang harus dijalankan oleh setiap pemerintah daerah sehingga ada atau tidaknya payung hukum, mandat RANHAM semestinya tetap dijalankan.

Permasalahan ini sebenarnya disadari, setidaknya oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Yogyakarta yang sebenarnya sudah berkali-kali menjelaskan bahwa payung hukumnya dapat ditemukan dalam Konstitusi Pasal 28 dan UU No. 39 Tahun 1999, khususnya Pasal 8. Ketentuan ini menyatakan bahwa pemenuhan HAM menjadi tugas bersama. Artinya, tidak perlu ada peraturan pemerintah yang baru untuk melaksanakan RANHAM. Namun SKPD yang lain tetap menyatakan payung hukum tetap diperlukan dalam rangka proses penyusunan anggaran daerah (DIPA daerah). Ketiadaan payung hukum ini menyebabkan DPRD tidak menyetujui anggaran pelaksanaan RANHAM. Permasalahan internal menunjukkan praktik pelaksanaan RANHAM masih terkendala karena adanya egosektoral antarinstitusi.

Isu lemahnya koordinasi antarinstansi ini juga dicermati oleh Kepala Bappeda DI Yogyakarta, menurutnya:

Isu yang menjadi perhatian Bappeda antara lain belum ada sinergitas perencanaan antarwilayah dan instansi, lalu untuk monitoring dan evaluasi program juga belum berjalan secara optimal. Bahkan dalam hal penyediaan data pun kita juga belum maksimal dan aktual. Oleh karena itu, menjadi isu penting yang kami jadikan pijakan menyusun perencanaan.

Koordinasi antar instansi yang lemah, sebetulnya dapat diupayakan dengan bersama menempatkan RANHAM sebagai perekat masing-masing SKPD. Di samping itu, perlu ada komitmen dari pemerintah daerah untuk memiliki inisiatif mendistribusikan dan mendiseminasi pengetahuan terkait struktur, mekanisme, dan agenda HAM di daerah. Kelemahan koordinasi ini juga disebabkan adanya pemahaman bahwa program-program HAM seharusnya menjadi tanggungjawab Kemenkumham, dalam hal ini Kanrtor Wilayah, bukan SKPD lain.

Sumber Daya Tidak Memadai sebagai Alasan Permisif

Permasalahan sumber daya yang tidak memadai menjadi hal yang umum diperhatikan, terutama oleh Pemerintah Yogyakarta dan Pemerintah Nusa Tenggara Timur. Kekurangan sumber daya pegawai, misalnya dialami oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Nusa Tenggara Timur yang mengakibatkan ketidaktersediaan divisi pembimbing masyarakat (pembimas) untuk agama Kong Hu Chu. Padahal Kong Hu Chu merupakan salah satu agama yang diakui oleh Pemerintah Indonesia. Pengakuan senada juga disampaikan oleh informan dari Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Nusa Tenggara Timur bahwa ketidaktersediaan ini disebabkan oleh tidak adanya pegawai negeri yang memeluk dan memiliki kecakapan yang terkait dengan agama bersangkutan. Selain permasalahan itu, dengan alasan yang sama, maka divisi pembimbing masyarakat Budha digabung dengan divisi pembimbing masyarakat Hindu. Sementara itu, di Kupang terdapat 149 penduduk beragama Buddha. Keadaan ini tentu akan mempersulit pemeluk Buddha dalam mengakses layanan birokrasi di Nusa Tenggara Timur.

Kekurangan sumber daya juga menjadi permasalahan bagi Pemerintah Yogyakarta dan Pemerintah Aceh. Di Yogyakarta, misalnya, RAMHAM Daerah Yogyakarta yang telah disusun terkendala oleh ketiadaan sumber daya yang bisa untuk mengimplementasikan rencana aksi yang telah disepakati bersama.

Kesimpulan

Keberadaan suatu pemerintahan seharusnya dikonstruksikan untuk mencapai perwujudan HAM yang optimal bagi semua orang yang berada dalam yurisdiksi negara tersebut. Salah satu strategi agar *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) dapat berpotensi memperbaiki kondisi HAM adalah melalui penguatan kapasitas negara untuk memberikan layanan kepada publik. Pelanggaran HAM yang diakibatkan oleh buruknya penyediaan layanan atau tidak adanya layanan, pencabutan hak ekonomi dan sosial dasar manusia, meskipun pada kenyataannya tidak terjadi secara langsung atau tidak terlihat jelas, harus menjadi prioritas untuk disudahi. Pencapaian tersebut tidak hanya sebatas formalitas dalam kertas peraturan, melainkan mampu diimplementasikan ke dalam budaya kerja birokrat dalam bentuk pemenuhan pelayanan publik yang berbasis pada HAM.

Penyelenggara birokrasi daerah harus mewujud dalam pelayan dan penyedia akses bagi publik. Spirit reformasi birokrasi harus mampu ditujukan untuk mengubah citra pelayanan publik yang lamban, bertele-tele, dan sulit diakses. Di berbagai agenda pemenuhan, perlindungan, pemajuan, dan penegakan HAM yang tertuang dalam instrumen RANHAM Daerah maupun RPJMD harus berpedoman pada perubahan *mind set* sebagai birokrat, yakni melayani, bukan dilayani. Tentunya inovasi dan produktivitas tetap menjadi etos kerja yang harus terus dilaksanakan. Kedepannya, paling tidak implementasi program HAM tidak terkendala oleh faktor sumber daya manusia yang berwenang membunyikan tabuh perlindungan HAM bagi warga. Keterlibatan masyarakat dalam pemantauan dan evaluasi kinerja birokrat penyelenggara agenda pemenuhan HAM juga harus dilihat sebagai upaya perbaikan dan bagian dari akuntabilitas birokrasi.

****







Better Policies Better Lives™