Policy Brief

Program Kerja Birokrasi Berdimensi Hak Asasi Manusia:

Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur



ELSAM
LEMBAGA STUDI & ADVOKASI MASYARAKAT

2017

Program Kerja Birokrasi Berdimensi Hak Asasi Manusia: Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur

Policy Brief

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Program Kerja Birokrasi Berdimensi Hak Asasi Manusia: Penelitian di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur

Pengantar

Sejak 1984 hingga kini, Indonesia telah meratifikasi hampir seluruh instrumen pokok hak asasi manusia internasional, termasuk Konvenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (UU No. 11 Tahun 2005) dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (UU No. 12 Tahun 2005). Pengundangan konvensi internasional tersebut memiliki arti bahwa Indonesia telah mengikatkan diri sebagai negara yang berkomitmen untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip dan norma-norma hak asasi manusia (HAM) ke dalam kebijakan domestiknya. Pengintegrasian prinsip-prinsip dan norma-norma HAM harus dilakukan bukan hanya dalam pengertian formal saja, melainkan menjadikan HAM sebagai basis yuridis, sosiologis, dan filosofis pengambilan kebijakan publik. Dengan kata lain, HAM harus menjadi substansi dalam setiap kebijakan publik.

Pengambilan kebijakan publik berbasis HAM mengasumsikan pembentukan kebijakan didasarkan pada kebutuhan untuk memperkuat negara sebagai pengemban kewajiban *(duty-bearers)* untuk melaksanakan kewajibannya. Di samping itu, kebijakan publik juga harus memberdayakan subyek hak *(rights holders)*, baik individu maupun kelompok agar mereka dapat menuntut hak-haknya (Ljungman, 2005). Hal tersebut mensyaratkan adanya reformasi di tingkat birokrasi yang bermuara pada kesejahteraan yang diterima oleh masyarakat dalam bentuk layanan publik (Pramusinto, 2009). Oleh karena itu, birokrasi menjadi faktor penting untuk melihat sejauh apa proses internalisasi prinsip-prinsip dan norma-norma HAM sudah terjadi, baik pada level implementasi maupun dokumen kebijakan yang menjadi tulang punggung kehadiran lembaga birokrasi.

Dalam konteks ini, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) menilai bahwa internalisasi prinsip-prinsip dan norma-norma HAM, kendati sudah berlangsung sejak reformasi, belum terjadi secara sempurna di tubuh birokrasi. Untuk menguji hipotesis tersebut, ELSAM melakukan penelitian di tiga wilayah untuk melihat bagaimana prinsip-prinsip dan norma-norma HAM terefleksikan ke dalam program kerja birokrasi. Penelitian ini dilakukan di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur dengan mewawancarai sejumlah informan pengambil keputusan di tingkat birokrasi provinsi. Selain mempergunakan metode wawancara, penelitian ini mempergunakan studi literatur. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dinamika yang dihadapi oleh birokrasi di tingkat provinsi dalam mengaktualisasikan prinsip-prinsip dan norma-norma HAM ke dalam kebijakan pelayanan publik.

Hak Asasi Manusia dalam Dokumen Pembangunan

Dokumen pembangunan menempati posisi dan peran penting apabila ditempatkan dalam konteks jaminan penikmatan HAM. Program pembangunan pada dasarnya merupakan kebijakan dan program untuk merealisasikan hak pembangunan *(rights to development)* sebagai HAM (Sengupta, 2013). Di Indonesia, dokumen pembangunan teraktualisasikan dalam bentuk dokumen

perencanaan pembangunan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Dokumen pembangunan memuat program pembangunan yang dirancang sesuai dengan durasinya masing-masing. Program pembangunan dengan durasi selama 20 tahun diarahkan sebagai rencana jangka panjang yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Selanjutnya, terdapat rencana pembangunan dengan durasi 5 tahun yang diproyeksikan sebagai rencana jangka menengah yang dikenal dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Kemudian terdapat rencana pembangunan dengan durasi 1 tahun yang difokuskan pada rencana jangka pendek yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Rencana pembangunan di tingkat daerah pada dasarnya merupakan turunan dari rencana pembangunan di tingkat nasional dengan sedikit modifikasi tergantung konteks lokal dari daerah tersebut.

Kontekstualisasi ini bisa dilihat dari rencana pembangunan yang terefleksikan di dalam RPJMD Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur. Rencana pembangunan Aceh merefleksikan sejarah konflik yang dibangun dalam semangat revivalisme Islam yang kuat. RPJMD Aceh berangkat dari euforia MOU Helsinski yang menegaskan ciri khas Aceh sebagai tanah bagi umat Islam. Selain itu, program kerja yang dibangun dalam RPJMD sangat terfokus pada aktualisasi UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang menekankan hak keistimewaan bagi Pemerintah Aceh untuk melaksanakan syariat Islam di Aceh. Bahkan, penguatan nilai-nilai Dinul Islam menjadi salah satu program utama di Aceh. Meskipun demikian, persoalan kemiskinan, sumber daya aparatur, pembangunan dan pendidkan masih tetap menjadi fokus dalam skema program kerja Pemerintah Aceh yang berorientasi pada pemenuhan kualitas fisik dari sektor yang menjadi perhatian. Orientasi program kerja yang mengedepankan kualitas fisik ini terlihat melalui pembangunan gedung sekolah, ketersediaan jumlah tenaga pendidik, pembangunan fasilitas publik, misalnya rumah sakit, dan sebagainya. Namun demikian, peneguhan karakter nilai-nilai *Dinul Islam* yang menjadi spirit program pembangunan di Aceh berimplikasi terhadap kelompok minoritas agama. Sebagai contoh di sektor pendidikan, ketersediaan jumlah tenaga pendidik utamanya dirasakan oleh siswa-siswi yang beragama non-Islam sehingga pendidikan agama bagi mereka diserahkan kepada institusi agama masing-masing, yaitu rumah ibadah. Ketersediaan tenaga didik untuk pendidikan agama non-Islam juga dipengaruhi oleh faktor jumlah peserta didik yang tidak memenuhi "syarat umum" sebagaimana yang diungkapkan oleh informan dari Kantor Wilayah Kementerian Agama Aceh, yaitu 20 anak. Kondisi ini justru menunjukan ada indikasi program kerja Pemerintah Aceh yang belum responsif terhadap keberadaan kelompok masyarakat yang beragama non-Islam dan relasi antar umat beragama di Aceh. Dampak lebih jauh dari pengabaian ini akan berpotensi memunculkan dimensi ketimpangan relasi antar umat beragama di banyak sektor. Misalnya strategi pembauran yang dilakukan oleh umat Kristen di Banda Aceh dengan menggunakan penutup kepala ketika mengurus persoalan administratif di kantor-kantor pemerintah mengindikasikan urgensitas isu relasi antar umat beragama mendapatkan respon dari Pemerintah Aceh. Apalagi ini berkaitkelindan dengan kewajiban Pemerintah Aceh untuk melindungi keberadaan dan hak asasi kelompok minoritas agama.

Sementara itu, Yogyakarta meneguhkan dirinya sebagai *City of Tolerance* dan Serambi Madinah pada saat yang bersamaan. Pemerintah Yogyakarta sangat berhasrat untuk membentuk "peradaban baru" yang terinspirasi dari pengalaman perubahan sosial di Eropa, pada masa *Renaissance* dulu, namun dengan cita-rasa multikulturalitas dan pluralitas ala Yogyakarta. Oleh karena itu. Pemerintah Yogyakarta memfokuskan diri pada pembentukan citra Yogyakarta sebagai daerah tujuan wisata dengan memoles kekayaan budaya serta potensi pariwisata dan ekonomi sebagai daya tarik wisatawan. Bersamaan dengan semakin berkembangnya sektor pariwisata dan ekonomi, Yogyakarta mau tidak mau harus menerima kedatangan pendatang dari berbagai daerah. Namun dalam perkembangannya kemudian, akhir-akhir ini kehadiran pendatang di Yogyakarta turut menjadi faktor munculnya kasus-kasus kekerasan atas nama agama, meskipun latar belakang kekerasan bisa saja lebih berdimensi kepentingan politik dan ekonomi. Melihat perkembangan semacam itu, Pemerintah Yogyakarta merasa bahwa pendekatan multikulturalisme dan pluralisme merupakan cara yang

tepat untuk menekan potensi kekerasan yang kian marak terjadi. Hal ini terefleksikan melalui RPJMD Yogyakarta yang bercita-cita membangun ruang publik Yogyakarta yang merangkul keberagaman dengan merevitalisasi aspek-aspek kebudayaan Yogyakarta sebagai modal sosial, kultural, dan ekonomi masyarakat. Hanya saja, semangat semacam ini kemudian diterjemahkan melalui penguatan hal-hal yang bersifat formalitas dan simbolisme kebudayaan tanpa menaruh perhatian serius pada pengelolaan relasi antar umat beragama. Semangat multikulturalisme dan pluralitas yang hendak dijadikan fondasi membangun peradaban baru Yogyakarta bahkan tidak mengemuka di RPJMD. Semangat "Renaisans Yogyakarta" yang bermodalkan semangat spiritualitas, pendidikan, dan kebudayaan justru diejawantahkan dalam program-program yang cenderung bersifat fisik semata.

Terlepas dari permasalahan yang terjadi di wilayah Pemerintah Aceh dan Pemerintah Yogyakarta, Pemerintah Nusa Tenggara Timur relatif sepi dari isu konflik berbasis identitas agama. Namun Pemerintah Nusa Tenggara Timur yang masih dilingkupi permasalahan kemiskinan harus mengedepankan program-program yang diorientasikan demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Upaya ini merupakan keniscayaan karena program penghapusan kemiskinan akan berdampak pada eliminasi praktik perdagangan orang *(human trafficking)*.

Lebih jauh, meskipun RPJMD Pemerintah Nusa Tenggara Timur didesain untuk menyelesaikan permasalahan kemiskinan yang masih melanda provinsi itu. Pada 2010 Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu dari 20 provinsi termiskinan karena terdapat 20 dari total 22 kabupaten/kota di wilayah ini termasuk dalam kategori daerah tertinggal. Bahkan sepanjang Januari-Mei 2015, sebanyak 1.918 bayi di wilayah Nusa Tenggara Timur menderita gizi buruk (*Harian Kompas*, 23/06/15). Peta permasalahan ini belum direspon secara tepat oleh Pemerintah Nusa Tenggara Timur. Semestinya, Pemerintah Nusa Tenggara Timur melakukan pengembangan program kerja untuk mengurai masalah kemiskinan menjadi isu krusial karena kemiskinan merupakan sumber dari persoalan perdagangan orang *(human traficking)*. RPJMD Pemerintah Nusa Tenggara Timur belum merefleksikan upaya untuk meningkatkan perluasan akses terhadap pendidikan dan kualitas ekonomi keluarga, khususnya kelompok perempuan. Meskipun lima dari delapan misi utama Pemerintah Nusa Tenggara Timur berfokus pada upaya untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat melalui pendidikan, ekonomi, dan infrastruktur kesehatan, namun masih belum responsif terhadap ketidakadilan berbasis gender. Beberapa program yang dibuat oleh Pemerintah Nusa Tenggara Timur antara lain pendidikan murah, kebijakan Gong Belajar, Anggaran Menuju Masyarakat Sejahtera (Anggur Merah), dan peningkatan kompetensi guru masih bersifat netral gender. Di samping itu, Pemerintah Nusa Tenggara Timur juga memiliki tekad untuk membangunan tatanan masyarakat yang demokratis, meskipun belum nampak bagaimana mewujudkan nilai-nilai demokasi dalam program kerja pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, nampak terlihat perbedaan bagaimana dokumen pembangunan diletakkan dalam relasinya dengan masyarakat. Berbeda

Perbandingan dimensi RPJMD di Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur

Komponen	Aceh	Yogyakarta	Nusa Tenggara Timur
Fondasi kebijakan	1. MOU Helsinski; 2. UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.	*Renaissance* ala Yogyakarta untuk Membangun Peradaban Baru, melalui: a. spiritualitas; b. pendidikan; c. Kebudayaan.	Masyarakat yang demokratis dan sejahtera ekonomi.

Arah RPJMD	Internalisasi mandat MOU Helsinski dan UU No. 11 Tahun 2006, terutama keistimewaan Aceh untuk menegak kan syariat Islam, ke dalam struktur pengambilan kebijakan publik.	Penguatan ekspresi budaya sebagai modal sosial, kultural, dan ekonomi bagi masyarakat Yogyakarta.	Penguatan daya-dukung sosial, ekonomi, pendidikan, dan keluarga untuk memberantas kemiskinan dan menekan angka perdagangan orang *(human trafficking).*
Konteks lokal	Dominasi kultur Islam berpotensi menempatkan kelompok non-Islam tidak memiliki daya tawar dan keterbatasan aktualisasi di ruang publik.	Relasi antara pendatang-warga asli Yogyakarta yang berkorelasi dengan peningkatan aktifitas intoleransi di Yogyakarta.	Kemiskinan dan perdagangan orang *(human trafficking).*
Respon dokumen	Belum ada kebijakan khusus (*affirmative action)* yang dibuat untuk memberi ruang ekspresi bagi minoritas di ruang publik.	Hasrat mengelola Yogyakarta berdasarkan semangat multikulturalisme dan pluralisme direfleksikan sebagai persoalan fisik dan simbolistik, dan justru tidak merepresentasikan adanya politik multikulturalisme dalam program kerjanya.	Setiap misi kebijakan mencerminkan cita-cita untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Nusa Tenggara Barat. Namun desain programatiknya masih berkutat di persoalan fisik dan belum melihat kelompok perempuan dan anak dalam kerangka kebijakan berbasis gender.

dengan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Yogyakarta, RPJMD Nusa Tenggara Timur didesain untuk merespon permasalahan riil yang dihadapi oleh masyarakat, meskipun masih netral gender. Sementara itu, RPJMD Aceh dan RPJMD Yogyakarta berangkat dari semangat ideal yang melatarbelakangi pembentukan kebijakan publik di masing-masing provinsi tersebut. Perbedaannya, semangat ideal Pemerintah Aceh bersandar pada sejarah konflik yang dilatarbelakangi oleh revivalisme syariat Islam yang mendeterminasi corak hubungan antar warga Aceh. Di sisi lain, Pemerintah Yogyakarta membayangkan multikulturalisme dan pluralisme sebagai fondasi bagi hubungan sosial antar warga Yogyakarta, baik asli maupun pendatang, kendati cita-cita tersebut belum muncul dan teraktualisasi secara jelas dalam dokumen pembangunannya.

Kondisi di atas terjadi karena adanya hierarki struktur birokrasi yang tidak memberi ruang bagi fleksibilitas dan kreatifitas pembentukan program kerja sehingga sangat mustahil program kerja birokrasi merupakan respon aktual dari persoalan riil yang terjadi di masyarakat. Pada kenyataannya, selain faktor struktural, pembentukan program kerja beserta indikator pencapaiannya harus mengikuti ketersediaan dana yang dialokasikan oleh pusat, melalui Dana Alokasi Umum (DAU) maupun DAK (Dana Alokasi Khusus). Dalam beberapa kasus, keterbatasan dana ini bisa diatasi dengan melakukan kerjasama antar satuan kerja perangkat daerah (SKPD), seperti yang dilakukan di Aceh lewat program pembuatan dokumen nikah bagi korban tsunami.

RPJMD Belum Menjadi Instrumen Kebijakan Hak Asasi Manusia

Pembangunan seringkali hanya dimaknai dan ditandai dengan pertumbuhan ekonomi dengan parameter yang dikuantifikasi dengan menitikberatkan pada dimensi dan ukuran-ukuran ekonomis sehingga dimensi pencapaian kebebasan manusia

dan perluasan kapasitas sebagai manusia justru dinegasikan. Dalam konteks desentralisasi, RPJMD merupakan dokumen otoritatif pemerintah daerah untuk memanifestasikan prinsip-prinsip dan norma-norma HAM yang terkerangkakan dalam RPJMN. Namun konstruksi logika penyusunan RPJMD justru berlaku sebaliknya, rasionalitas yang dibangun bukan untuk menjawab permasalahan dasar terhambatnya penikmatan HAM. RPJMD tidak dilandasi filosofi untuk memampukan warga negara untuk mewujudkan kebebasannya sebagai individu manusia sehingga rumusan RPJMD tidak menyentuh langsung jaminan penikmatan dan perlindungan hak asasi mereka.

Apabila merefleksikan kondisi yang telah diuraikan di atas, maka RPJMD sebagai instrumen kebijakan pembangunan belum mampu meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajibannya. Dalam kaitannya dengan pemenuhan hak atas pembangunan, Sengupta (2013) menyatakan bahwa kebijakan pembangunan semestinya memperkuat upaya negara untuk melaksanakan lima kewajiban yang meliputi: (i) menghormati hak orang lain; (ii) menggerakkan mesin-mesin kelembagaan untuk merealisasikan hak-hak; (iii) melindungi hak-hak dan mencegah pelanggaran; (iv) menyediakan barang dan jasa untuk memenuhi hak-hak; dan (v) mempromosikan hak-hak.

Berdasarkan pembacaan kritis terhadap RPJMD ketiga provinsi yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini, yakni Yogyakarta, Aceh, dan Nusa Tenggara Timur memperlihatkan bahwa setiap perumusan permasalahan yang diangkat dalam isu strategis tidak berkorelasi terhadap realitas pengalaman yang dirasakan warga masyarakat. Eksistensi ontologis RPJMD Yogyakarta belum dibangun untuk memperkuat karakteristik masyarakat Yogyakarta yang sejatinya multikultural. Fundamentalisme agama yang semakin menguasai dan mendominasi ruang publik yang mewujud dalam tindakan kekerasan dan destruktif gagal ditanggapi melalui skenario pembangunan yang ramah dan responsif terhadap HAM. RPJMD belum mampu memperkuat Yogyakarta sebagai ruang publik bersama, mengeliminasi sikap-sikap intoleransi, dan membebaskan warganya dari rasa ketakutan karena dianggap sebagai kelompok liyan.

Konstruksi logika perumusan RPJMD di Aceh juga tidak dibangun untuk memberikan perlindungan kepada kelompok minoritas agama di Aceh. Program-program pembangunan yang bersifat a*firmatif* sebagai bentuk perlindungan dan upaya memberikan ruang yang khusus bagi hak-hak minoritas justru belum terakomodasi. Artinya, RPJMD belum pilihan instrument politis untuk melindungi keberadaan dan identitas kelompok agama minoritas. Namun yang terjadi justru sebaliknya RPJMD dipergunakan untuk menegaskan penormaan ajaran kelompok agama mayoritas yang berpotensi melanggar hak asasi kelompok minoritas.

Permasalahan kemiskinan yang dihadapi oleh sebagian besar masyarakat di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang ditengarai sebagai akar terjadinya human trafficking juga belum mendapatkan perhatian penuh dari pemerintah. Hal ini dapat diterbaca dalam RPJMD Nusa Tenggara Timur. Politik diskriminasi positif sebagai upaya menghapus diskriminasi, baik secara *de facto* maupun d*e jure* melalui program pembangunan untuk menghapus fenomena feminisasi kemiskinan belum termanifestasi sebagai paradigma pembangunan.

***

Kementerian PPN/ Bappenas
KNOWLEDGE SECTOR INITIATIVE
Australian Government
Better Policies Better Lives™