MENGEMBANGKAN INDIKATOR HAK ASASI MANUSIA

SEBUAH PENGALAMAN KOMNAS HAM







2014

MENGEMBANGKAN INDIKATOR HAK ASASI MANUSIA

SEBUAH PENGALAMAN KOMNAS HAM

2014

Tim Penerbit

Pengarah
Ketua Komnas HAM
Hafid Abbas

Penanggung Jawab
Roichatul Aswidah
Muhammad Nurkhoiron

Penulis
Yuli Asmini, Sasanti Amisani, Kurniasari Novita Dewi, Dian Andi Nur Aziz, Yossa Nainggolan, Atikah Nuraini

Ilustrasi
Banu Abdillah

Layout
Abenk Vaberian

Tim Kerja
Louvikar Alfan Cahasta, Banu Abdillah, Yeni Rosdianti, Winarni Rejeki

Penerbit
Komnas HAM

MENGEMBANGKAN INDIKATOR HAK ASASI MANUSIA

SEBUAH PENGALAMAN KOMNAS HAM

KATA PENGANTAR

Ketika sebuah Negara memberikan komitmen kenegaraan dalam hak asasi manusia, pertanyaan yang kemudian muncul adalah, bagaimana kita mengukur perwujudan dari komitmen itu. Begitupun dengan Indonesia. Komitmen Negara Indonesia tecermin dalam Konstitusi Indonesia. Konstitusi hasil amendemen memberikan jaminan konstitusional bagi hak asasi manusia yang lebih lengkap baik hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya.

Saat ini Indonesia juga sudah mengesahkan berbagai instrumen hak asasi manusia internasional yang mengikat Indonesia secara hokum untuk melaksanakannya. Di antara instrumen-instrumen tersebut adalah dua insrumen pokok yaitu Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang disahkan dengan UU No. 11 Tahun 2005 dan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dengan UU No. 12 Tahun 2005.

Dapat dinyatakan bahwa hak asasi manusia telah menjadi komitmen kenegaraan yang tercermin dalam Konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Menjadi sebuah kebutuhan untuk kita melihat sejauh mana perwujudannya dalam penikmatan hak asasi manusia di tataran nyata. Dalam hal ini, dibutuhkan sebuah alat ukur untuk dapat melihat secara lebih baik capaian yang dihasilkan serta perbaikan yang harus dilakukan.

Pengembangan indikator ini adalah satu sumbangan Komnas HAM bagi upaya pengukuran hak asasi manusia dengan lebih baik. Pengembangan indikator ini dimulai dari hak dalam lingkup hak ekonomi, sosial dan budaya. Hal ini didasarkan pada pertimbangan sebagaiamna dinyatakan dalam Pasal 2 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, bahwa perwujudan hak ekonomi, sosoal dan budaya berlangsung secara bertahap (*progressive realization*). Sifat perwujudan ini membutuhkan upaya pemantauan secara teratur untuk melihat kemajuan perwujudan hak-hak tersebut secara bertahap. Selain itu pengukuran juga dibutuhkan untuk memantau apabila ada perwujudan negatif (*regressive*) yang dilarang oleh Kovenan.

Indikator ini meliputi lima hak yaitu hak atas pangan, perumahan, kesehatan, pendidikan dan pekerjaan yang ada dalam lingkup hak ekonomi, social dan budaya. Indikator-indikator diuji coba pada 2013 untuk mengukur hak ekonomi, sosial dan budaya di empat daerah yaitu 2 (dua) wilayah dengan penerimaan anggaran tertinggi masing-masing DKI Jakarta dan Kalimantan Timur sekaligus mempresentasikan wilayah Indonesia Barat dan Tengah. Untuk wilayah dengan penerimaan terendah, dipilih Maluku dan Gorontalo mewakili wilayah Indonesia Timur. Perimbangan lain yang juga mendasari pemilihan 4 (empat) wilayah ini adalah berkaitan dengan kemudahaan dari segi pengumpulan data baik yang berkaitan dengan sumber daya manusia maupun kekhususan masalah. Hasil dari uji coba tersebut yaitu tentang kondisi hak ekonomi, sosial dan budaya di empat daerah tersebut diterbitkan dalam buku tersendiri.

Komnas HAM saat ini juga mengembangkan indikator untuk mengukur hak-hak yang masuk dalam lingkup hak sipil dan politik. Sementara itu Komnas HAM juga terus menyempurnakan indikator hak ekonomi, sosial dan budaya yang diterbaikan dalam buku ini. Hasil penyempurnaaan itu kemudian juga akan diterbitkan. Proses pengembangan indikator hak asasi manusia ini kemudian menjadi sebuah proses yang terus berjalan menuju titik penyempurnaan untuk pengukuran hak asasi manusia yang lebih baik di Indonesia.

Jakarta, 2014

Koordinator Sub Komisi Pengkajian dan Penelitian

Roichatul Aswidah

PENGANTAR PENYUSUN

Upaya pengembangan indikator HAM yang dilakukan oleh Komnas HAM tidak terlepas dari langkah – langkah Komnas HAM untuk mengukur upaya pemenuhan HAM oleh Negara. Hal ini sejalan dengan upaya yang dilakukan oleh Kantor Komisi Tinggi HAM PBB yang mengembangakan Indikator HAM sejak 2005. Pada 2007, Komnas HAM dengan dibantu oleh berbagai pihak mencoba merumuskan upaya pengembangan indikator HAM ini. Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan pada tahap awal pengembangan indikator melakukan serangkaian pertemuan, baik dalam bentuk Pertemuan Diskusi Terfokus (FGD), berbagai lokakarya dan *workshop*, *training* yang bertujuan merumuskan dan menyamakan persepsi terkait indikator HAM. Kegiatan ini diikuti oleh pemerhati HAM, pengembang indeks dan para pakar bidang khusus lainnya, yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Upaya pengembangan indikator tersebut dilakukan hingga 2009 yang menghasilkan serangkaian indikator hak atas pangan dan hak atas perumahan. Sejak 2009 – 2010 Komnas HAM – melalui Sub Komisi Pengkajian dan Penelitian - mulai melakukan penyusunan indikator yang berhasil dikembangkan, baik melalui uji coba turun lapangan, pengumpulan data maupun merapikan kembali indikator yang sudah tersedia berdasarkan temuan lapangan dan pertimbangan lainnya.

Sejak 2010, pengalaman dalam mengembangkan dan menyusun indikator HAM ini dirasa perlu untuk dituliskan dan dibagikan kepada publik. Selain banyaknya pengalaman berharga yang ditemukan dalam upaya pengembangan dan penyusunan indikator HAM tersebut, penulisan buku ini juga merupakan bentuk pertanggungjawaban publik Komnas HAM terhadap upaya – upaya pemajuan HAM yang sudah dilakukan. Buku yang berjudul Mengembangkan Indikator HAM: Sebuah Pengalaman Komnas HAM menjadi pilihan seluruh tim. Dalam perkembangannya, pada 2012 Komnas HAM "dikejutkan" dengan munculnya *Human Rights Indicators: a guide to measurements and implementation* sebuah terbitan Kantor Komisi Tinggi HAM PBB yang khusus membahas Indikator HAM. Komnas HAM melihat bahwa dalam

menyusun buku tersebut, Kantor Komisi Tinggi PBB membutuhkan waktu lebih dari 7 tahun yang disusun oleh para pakar HAM internasional.

Kemunculan *Human Rights Indicators: a guide to measurements and implementation* tidak mengecilkan upaya yang dilakukan oleh Komnas HAM dalam menerbitkan buku ini. Komnas HAM justru terdorong untuk mewujudkan buku ini sebagai sarana berbagi pengalaman Komnas HAM. Sebagai sebuah lembaga negara, pengalaman mengembangkan indikator HAM merupakan sebuah rujukan yang layak untuk dibaca. Sejatinya buku ini akan melengkapi upaya yang sudah dilakukan oleh PBB dalam mengembangkan indikator HAM. Khusus konteks lokal, pengalaman Indonesia, buku ini dapat memiliki nilai yang patut diperhatikan. Semoga tujuan buku ini tercapai dan memperkaya referensi khususnya terkait indikator HAM di Indonesia.

Tim Penyusun

UCAPAN TERIMA KASIH

Upaya pengembangan, penyusunan dan penerbitan Indikator HAM sebagai sebuah pengalaman Komnas HAM tidak akan tercapai tanpa bantuan para pihak yang telah membantu kami. Para pihak tersebut antara lain Abdul Hakim Nusantara, Yosep Adi Prasetyo, Sri Palupi, Harry Wibowo, Wildan Pramudya, Adi Santika, Rita Olivia, Nicola Colbran, Daniel P. Nicolson, Sri Paramita, Atikah Nuraini, Anton Pradjosto, Syaldi, Laila Najib, Riqa Adiwoso, Rusman Ano, Jusmalinda Holle, Eryanto,

Komnas HAM berterima kasih kepada para pihak yang turut berkontribusi terhadap upaya pengembangan dan penyusunan serta penerbitan buku ini yang namanya tidak dapat disebutkan satu persatu. Kontribusi mereka sangatlah berarti bagi Komnas HAM.

Buku ini terbit atas bantuan dari *Norwegian Center for Human Rights* (NCHR), oleh karena itu Komnas HAM turut mengucapkan terima kasih atas kerjasamanya tersebut.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ii
Pengantar Penyusun iv
Ucapan Terima Kasih vi

Bab I **INDIKATOR HAK ASASI MANUSIA DAN MANFAATNYA 1**
Kewajiban Negara dalam Hak Asasi Manusia 2
Pengertian Indikator Hak Asasi Manusia 4
Manfaat Indikator HAM 7
Jenis-jenis Indikator HAM 8
Pengalaman Yang dapat Dipetik berkaitan dengan Indikator HAM 11

Bab 2 **MENYUSUN DAN MENGEMBANGKAN INDIKATOR 13**
Pengantar 13
Tahap Menyusun Indikator 17

Bab 3 **METODOLOGI PENGUMPULAN DATA 23**
Pengantar 23
Sumber-sumber Data 26

Bab 4 **PENGALAMAN KOMNAS HAM DALAM MENYUSUN INDIKATOR HAM 35**
Pengantar 35
Proses Penyusunan Indikator 38

Penutup **..... 63**
Lampiran 1 64
Lampiran 2 82
Daftar Pustaka 83

BAB I

INDIKATOR HAK ASASI MANUSIA DAN MANFAATNYA

Bab ini menjelaskan mengenai indikator hak asasi manusia mencakup pentingnya indikator HAM dengan melihat pada kewajiban negara. Berikutnya bab ini membahas pengertian indikator, jenis – jenis indikator, dan manfaat indikator HAM. Bab ini juga menjelaskan sekilas mengenai pengalaman beberapa negara yang telah mencoba mengembangkan indikator HAM.

Pada 2005 Indonesia mengesahkan dua instrumen pokok hak asasi manusia (HAM). Melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2005, Indonesia mengesahkan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (KIHESB). Sementara itu, melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2005, Indonesia juga mengesahkan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (KIHSP). [1] Dengan pengesahan ini, Indonesia terikat secara hukum terhadap seluruh ketentuan kovenan tersebut dan memiliki kewajiban hukum untuk melaksanakannya. Pengesahan dua kovenan ini merupakan bentuk komitmen Negara Indonesia dalam bidang HAM.

Paska 1998, dapat dicatat kemajuan yang sangat penting yaitu diaturnya HAM dalam Konstitusi Indonesia melalui Amandemen Kedua. Konstitusi Negara Republik Indonesia saat ini mengatur ketentuan yang melindungi serangkaian HAM. Ketentuan mengenai HAM dalam UUD 1945 sebagaimana aslinya adalah sebagai berikut; Alinea pertama Pembukaan, Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28, dan Pasal 29 ayat (2). Ketentuan baru mengenai HAM sesudah Amandemen Kedua (2000) dan Amandemen Keempat (2002) adalah sebagai berikut: Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28J, Pasal 30 ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1).

Selain ketentuan yang sudah ada dalam naskah aslinya (satu alinea pembukaan, satu pasal, dan tiga ayat dalam dua pasal), dengan Amandemen Kedua(2000) dan Amandemen Keempat (2002), UUD 1945 memperoleh tambahan ketentuan sebanyak sepuluh pasal dan tiga ayat baru mengenai HAM.

Langkah-langkah di atas merupakan hal positif yang dilakukan untuk memperkuat kerangka hukum bagi pemajuan dan perlindungan HAM. Upaya ini memperlihatkan adanya prospek bagi pemajuan dan perlindungan HAM.[2] Dua pertanyaan penting muncul; pertama, sejauh mana kemajuan kerangka hukum tersebut mewujud nyata dalam pelaksanaannya?; kedua, bagaimana kita mengukur pelaksanaan HAM tersebut?.

1 Dalam hal ini Indonesia tidak melakukan reservasi, hanya deklarasi terhadap ketentuan Pasal 1 bersama Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dan Kovenan Hak Sipil dan Politik.

2 A/HRC/7/28/Add.2, 28 Januar1 2008, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, Ms. Hina Jilani, Mission to Indonesia*, paragraf 5. Lihat juga Rancangan Kertas Kerja, Komnas HAM dan Komnas Perempuan, 2009

Beberapa hak yang tercantum dalam Konstitusi sebagaimana diuraikan diatas:

- Hak untuk bebas dan merdeka (Pembukaan Paragraf Pertama)
- Hak persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat 1)
- Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27 Ayat 2)
- Hak atas berkumpul, berserikat dan kebebasan berpendapat (Pasal 28)
- Hak hidup, Hak berkeluarga, hak untuk bekerja dan hak – hak asasi lainnya (Pasal 28 A – J)
- Hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan (Pasal 29)
- Hak atas rasa aman (Pasal 30 Ayat 1)
- Hak atas pendidikan (Pasal 31 ayat 1)
- Hak atas kebudayaan (Pasal 32)

KEWAJIBAN NEGARA DALAM HAK ASASI MANUSIA

Sebagaimana diketahui, dalam Hukum HAM negara memiliki posisi yang sangat sentral dan ditempatkan sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*). Oleh karena itu, pertanyaan sejauh mana kemajuan dalam bidang HAM tercapai, pada intinya menjawab pertanyaan sejauh mana negara melaksanakan kewajibannya dalam bidang HAM.

Pasal 28 I ayat 4 dari Konstitusi Indonesia menyatakan kewajiban dalam bidang HAM terletak pada negara, sebagai berikut:

> *(1) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*
>
> *(2) Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.*[3]

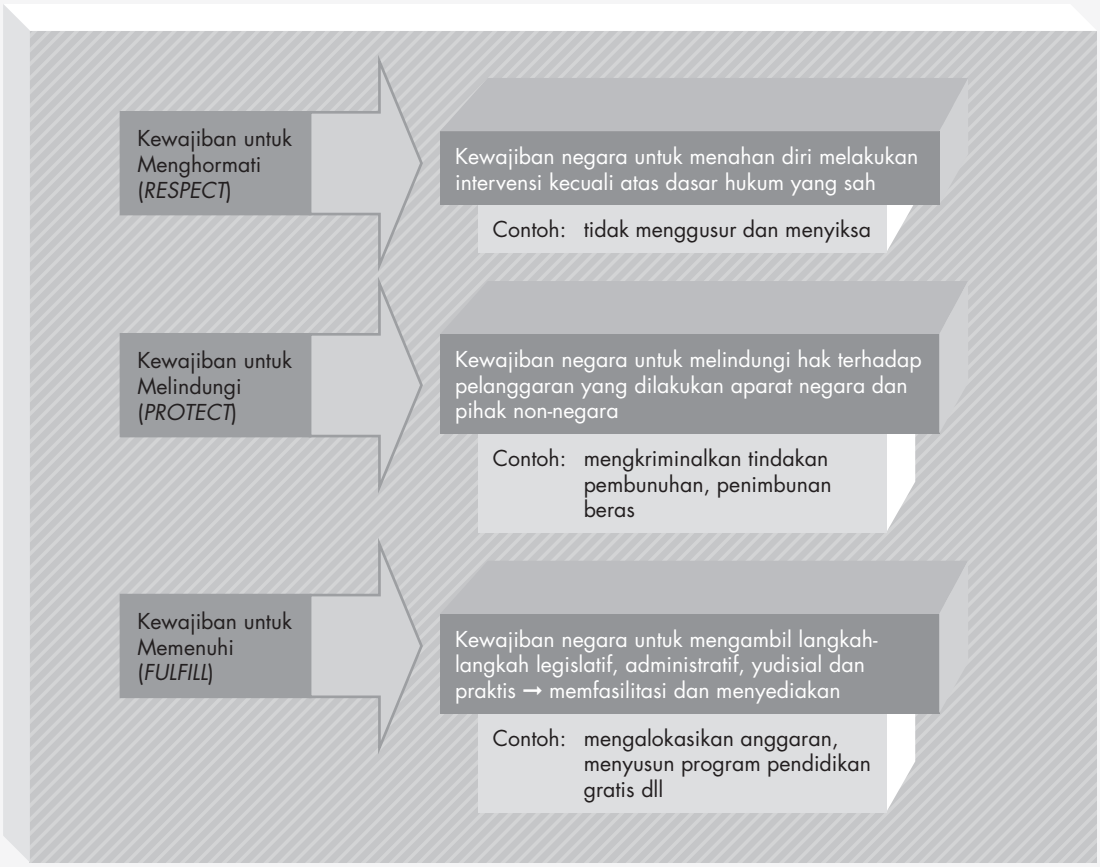
Ketentuan mengenai HAM dan ketentuan mengenai kewajiban negara, dalam hal ini pemerintah, dimuat dalam UU No. 39/1999 tentang HAM. Pasal 8 Undang-undang tersebut menyatakan "perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah'.[4]

Ketentuan di atas menegaskan berbagai konsep dan ketentuan hukum HAM internasional, yaitu bahwa negara mengemban kewajiban dalam pelaksanaan HAM. Sebuah negara yang menjadi pihak dari perjanjian internasional HAM mempunyai seperangkat kewajiban untuk melaksanakan ketentuan dalam perjanjian terkait. Hal yang sama mengenai kewajiban

3 Amandemen ke 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pasal 28 I (4) dan (5)

4 Pasal 8 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Diagram 1: Kewajiban Negara



Sumber: Antonio Pradjasto dan Roichatul Aswidah, "Modul Demokrasi dan HAM", KID, 2009

negara dinyatakan dalam Pasal 2 baik dalam KIHESB maupun Pasal 2 KIHSP.

Hukum HAM internasional menyatakan adanya tiga jenis atau tingkat kewajiban bagi Negara pihak yaitu kewajiban untuk *menghormati*, *melindungi,* dan *memenuhi* yang mencakup kewajiban untuk *memfasilitasi* serta kewajiban untuk *menyediakan*.[5] Kewajiban untuk *menghormati* pada intinya mengharuskan negara pihak untuk tidak melakukan campur tangan pada kehidupan

5 Komentar Umum 12, paragraf 15 Hak atas Pangan yang layak, Komite Persatuan Bangsa – Bangsa untuk hak Ekonomi, Sosial dan Budaya E/C.12/1999/5

rakyatnya. Pada hak atas pangan yang layak misalnya, negara pihak diminta untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang mengakibatkan pencegahan atas akses-akses terhadap bahan-bahan pangan. Sementara itu kewajiban untuk *melindungi* membutuhkan negara pihak untuk mengambil tindakan yang menjamin bahwa perusahaan atau individu tidak meniadakan akses individu-individu lainnya kepada bahan pangan yang layak. Kewajiban untuk *memenuhi* (*memfasilitasi*) berarti bahwa negara harus secara pro-aktif terlibat dalam aktivitas untuk memperkuat akses dan pendayagunaan sumberdaya oleh masyarakat serta berupaya untuk menjamin kehidupan mereka, termasuk jaminan bahan pangan.

Akhirnya, kapan saja seorang individu atau kelompok tidak bisa, karena hal-hal yang berada di luar kemampuannya, untuk menikmati Hak atas Bahan Pangan yang Layak sesuai dengan kebutuhan mereka, negara mempunyai kewajiban untuk *memenuhi (menyediakan)* hak itu secara langsung. Kewajiban ini juga berlaku bagi orang-orang yang menjadi korban bencana alam atau lainnya.[6]

Seperti disebutkan di atas, oleh karena negara merupakan pemangku kewajiban dalam bidang HAM, maka pertanyaannya sebagai berikut "*Sejauh mana kemajuan dalam bidang HAM tercapai pada intinya menjawab pertanyaan sejauh mana negara melaksanakan kewajibannya dalam bidang HAM. Selanjutnya, yang menjadi sebuah pertanyaan penting adalah bagaimana mengukurnya?.*" Dengan kata lain, bagaimana kita mengukur pelaksanaan HAM menjadi pertanyaan yang penting untuk dijawab.

PENGERTIAN INDIKATOR HAK ASASI MANUSIA

Dalam literatur HAM, seringkali muncul dua alat untuk mengukur pelaksanaan HAM yaitu *benchmark* dan indikator. Dua hal tersebut mulai dikembangkan untuk mengukur pelaksanan HAM. Namun demikian, indikator dan *benchmark* pada dasarnya digunakan untuk kepentingan berbeda. Indikator HAM dimaksudkan untuk mengukur penikmatan hak asasi manusia. Sementara *benchmark* pada umumnya merujuk pada target yang ditetapkan pemerintah tertentu. *Benchmark* dengan demikian tidak dapat digantikan oleh indikator karena kegunaan utama dari *benchmark* adalah alat untuk menilai kinerja negara dalam pencapaian tujuan mereka yang sudah ditetapkan dalam jangka waktu tertentu sebagai bagian dari pemenuhan kewajiban mereka.[7]

6 Komentar Umum 12, paragraf 15 Hak atas Pangan yang layak, Komite Persatuan Bangsa – Bangsa untuk hak Ekonomi, Sosial dan Budaya E/C.12/1999/5

7 Chapman, Audray K, (1996) a Violation approach for monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, p.2

Indikator	Benchmark
a. Bertujuan untuk mengukur pelaksanaan HAM. b. Disusun untuk memonitor kewajiban Negara terkait dengan hak tertentu • Contoh untuk hak atas kesehatan maka merujuk pada Pasal 12 KIHESB. Adanya kebijakan atau program untuk mengurangi angka kematian Ibu (AKI) secara nasional. c. Hasilnya (indikator tersusun) digunakan sebagai rujukan dalam mengembangkan *benchmark*.	a. Bertujuan mengukur kinerja Negara berdasarkan standar dan jangka waktu yang sudah disusun sebelumnya. *b. Benchmarks* disusun untuk mengukur capaian Negara secara nasional. Dapat juga sebagai patokan untuk mengukur tingkat kemajuan sebuah Negara terhadap isu tertentu • Contoh: Capaian sebuah Negara terhadap pemenuhan hak atas kesehatan dalam jangka waktu lima tahun. Menurunnya Angka Kematian Ibu di Negara X sebesar 3% dalam waktu 5 tahun. c. Penyusunannya mengikutsertakan indikator sebagai bahan rujukan.
d. Dapat digunakan untuk mengukur pencapaian tujuan, hasil dan kegiatan proyek. e. Formulasinya membutuhkan data yang menggambarkan kondisi nyata. f. Dapat digunakan untuk mengukur dampak.	

Perserikatan Bangsa-bangsa mendefinisikan indikator HAM dengan mengikuti definisi Pelapor Khusus untuk Hak atas Kesehatan PBB, Paul Hunt. Dalam hal ini indikator HAM didefinisikan sebagai:

> *Informasi khusus tentang kondisi suatu peristiwa, kegiatan, atau hasil yang dapat berkaitan dengan norma-norma dan standar-standar hak asasi manusia; dan yang dapat digunakan untuk menilai dan memonitor pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia (specific information on the state of an event, activity or an outcome that can be related to human rights norms and standards; that addresses and reflects the human rights concerns and principles; and that can be used to assess and monitor the promotion and protection of human rights).* [8]

Dari definisi di atas beberapa hal penting yang harus dicatat berkaitan dengan indikator HAM:

- merupakan sebuah informasi khusus;
- dapat berupa sebuah keadaan, kejadian, kegiatan, atau hasil tertentu;

8 HRI/MC/2006/7, 11 May 2006, United Nations, International Human Rights Instruments, 'Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments', paragraf 7

- berkaitan dengan norma dan standar HAM;
- informasi khusus yang berkaitan dan mencerminkan prinsip HAM;
- informasi tersebut digunakan untuk menilai dan memantau pemajuan dan perlindungan HAM

Definisi di atas sekaligus membedakan indikator hak asasi manusia dengan informasi statistik umum.

Statistik umum muncul dengan ikatan tertentu yang diturunkan dari kebijakan Negara yang ingin diukur. Contohnya adalah jika statistik memunculkan angka 87% siswa sekolah pada suatu Negara, maka angka tersebut tidak dapat menjelaskan keberhasilan/ kegagalan Negara dalam upaya pemenuhan hak atas pendidikan. Selain karena HAM tidak hanya dapat diartikan melalui angka-angka, pada dasarnya statistik umum memiliki kekuatan yang menggambarkan suatu keadaan hanya secara umum dengan menggunakan angka-angka, sehingga pada saat yang sama statistik umum

Berbeda dengan data statistik umum, indikator diturunkan dari kerangka normatif hak tertentu sehingga dapat langsung diterapkan pada hak terkait.

Dalam hal ini PBB menyatakan bahwa indikator HAM dapat terdiri atas:

a. indikator khusus HAM yang unik dan memang secara khusus keberadaan indikator tersebut hanya ada di HAM dan tidak dapat digunakan dalam konteks lain yang lebih umum. Contohnya, jumlah korban penyiksaan, jumlah anak yang terdikriminasi karena alasan tertentu untuk masuk ke sekolah dasar, jumlah korban penghilangan orang secara paksa, dll;

b. indikator lain yang bukan khusus HAM, misalnya statistik sosio ekonomi. Contoh statistik sosio ekonomi misalnya Indikator pembangunan HAM yang dikembangkan UNDP. Indikator-indikator semacam itu dapat dimanfaatkan sebagai indikator HAM sepanjang kita dapat menunjukkan bahwa indikator tersebut berhubungan dengan standar HAM dan dapat dimanfaatkan untuk menilai HAM.[9]

9 HRI/MC/2006/7 11 May 2006, Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, Paragraf 7

MANFAAT INDIKATOR HAM

Pada mulanya pemanfaatan indikator untuk mengukur HAM dimulai dari PBB. Kantor Komisaris Tinggi HAM PBB, atas permintaan dari Ketua Badan-Badan Perjanjian PBB membuat inisiatif untuk menulis mengenai kemungkinan pemanfaatan indikator dalam rangka melakukan analisa terhadap laporan-laporan negara pihak. Kantor Komisaris Tinggi HAM PBB melihat bahwa penggunaan indikator HAM akan memberi beberapa manfaat. Indikator dapat dimanfaatkan untuk memantau pelaksanaan perangkat HAM oleh negara pihak. Indikator juga merupakan alat untuk memperkuat akuntabilitas dalam membaca atau pun memperbaiki klaim dari pemegang kewajiban dan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan dan program-program publik yang harus diambil untuk memudahkan pelaksanaan HAM. Berbeda dengan penggunaan data statistik umum, penggunaan indikator yang langsung diturunkan dari kerangka normatif hak tertentu dapat langsung diterapkan pada hak terkait.[10]

Harus ditekankan indikator bermanfaat untuk memantau pelaksanaan instrumen HAM (oleh negara pihak). Lebih jauh, indikator merupakan alat untuk membaca atau menilai klaim dari pemegang kewajiban dalam melaksanakan HAM. Di sisi lain, indikator bermanfaat bagi negara untuk menilai kemajuan yang dicapai. Selanjutnya, indikator juga merupakan alat untuk membantu merumuskan kebijakan-kebijakan dan program-program publik yang harus diambil untuk memudahkan pelaksanaan HAM.

Penggunaan indikator, dalam hal ini indikator kuantitatif, secara tersurat disebut dalam ketentuan-ketentuan perjanjian internasional HAM termasuk KIHESB. Pasal 12 Kovenan tersebut menyatakan bahwa untuk mencapai pemenuhan secara penuh hak atas kesehatan, langkah yang harus diambil oleh negara pihak adalah termasuk perlunya menurunkan angka kelahiran dan angka kematian bayi. Pentingnya indikator juga ditegaskan dalam beberapa komentar umum yang dikeluarkan oleh badan perjanjian PBB [11].

MANFAAT INDIKATOR

- Memantau pelaksanaan instrumen HAM disuatu Negara
- Memantau sejauh mana Negara menjalankan kewajibannya, terutama cerminannya dalam kebijakan, program dan implementasi HAM.
- Alat bagi Negara untuk memonitor upaya yang sudah dilakukan dalam menjalankan kewajibannya, termasuk memantau perkembangan dari upaya tersebut.

10 HRI/MC/2006/7 11 May 2006, Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, Para 1-3

11 Ibid, paragraf 10-11

JENIS-JENIS INDIKATOR HAM

Titik penting dari indikator HAM adalah keterkaitannya dengan norma dan prinsip HAM. Titik inilah yang membedakan indikator HAM dengan indikator lainnya. Oleh karena itu, langkah paling awal dalam pembuatan indikator adalah menerjemahkan standar hukum HAM yang ada menjadi sejumlah atribut untuk memudahkan identifikasi indikator yang sesuai guna memantau pelaksanaan hak terkait,[12] hal ini lebih lanjut akan dipaparkan dalam Bab II. Kantor Komisaris Tinggi HAM PBB selanjutnya mengidentifikasi tiga indikator yaitu indikator struktur, indikator proses dan indikator hasil. Indikator ini diharapkan dapat digunakan untuk menilai langkah-langkah yang diambil negara pihak dalam melaksanakan kewajiban mereka dari sisi itikad dan upaya maupun hasil yang dicapai.[13]

Kantor Komisaris Tinggi HAM PBB menjelaskan ketiga jenis indikator sebagai berikut:

1. Indikator struktur mencerminkan pengesahan atau pun ditetapkannya perangkat hukum dan adanya mekanisme kelembagaan dasar untuk perwujudan HAM. Indikator ini dimaksudkan untuk dapat mengukur itikad atau pun penerimaan standar HAM oleh negara dalam mengambil langkah-langkah untuk mewujudkan HAM. Indikator ini terutama berfokus untuk melihat sejauh mana hukum domestik yang relevan dengan hak terkait memasukkan standar internasional dan juga sejauh mana mekanisme kelembagaan memajukan dan melindungi HAM. Indikator struktur juga harus melihat kerangka kebijakan dan strategi-strategi dari negara pihak yang relevan dengan hak terkait. Dengan demikian, beberapa indikator struktur mungkin bersifat umum yang berlaku untuk semua HAM, namun beberapa mungkin hanya relevan dengan HAM tertentu.

Contoh-contoh indikator struktur dalam hak atas pangan:

- Adanya ketentuan-ketentuan konstitusi/ peraturan perundang-undangan mengenai hak atas pangan yang sesuai dengan hukum internasional dan Komentar Umum Nomor 12
- Adanya peraturan perundang-undangan khusus mengenai penanggulangan kekurangan gizi dan busung lapar sesuai dengan hukum internasional dan Komentar Umum Nomor 12
- Adanya lembaga-lembaga (negara atau non-negara) yang memantau penghormatan, perlindungan, pemajuan dan pemenuhan hak atas pangan dan menerima serta menangani pengaduan pelanggaran hak atas pangan

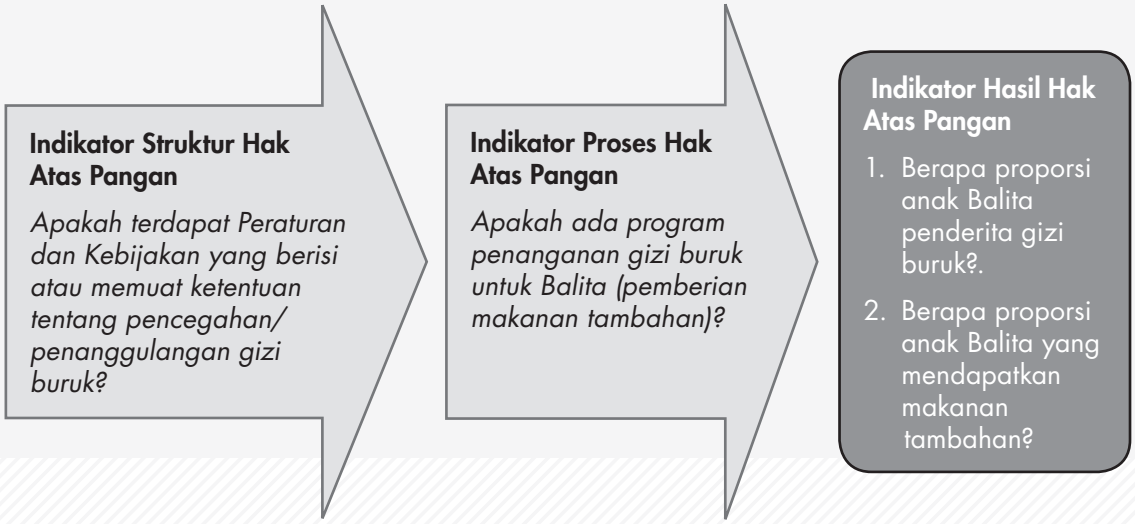
12 Ibid, paragraf 14
13 Ibid, paragraf 16

2. Indikator proses berkaitan dengan kebijakan yang merupakan perangkat bagi tercapainya hasil tertentu. Hal ini terkait dengan seluruh langkah termasuk program-program publik dan langkah khusus yang dilakukan oleh negara. Langkah tersebut sesuai dengan standar yang berlaku untuk mencapai perwjudan hak terkait. Indikator-indikator ini membantu secara langsung pemenuhan bertahap hak atau pun proses perlindungan hak. Indikator proses lebih sensitif untuk perubahan daripada indikator hasil. Dengan demikian, indikator proses lebih baik dalam menangkap ada tidaknya perwujudan bertahap dari hak.

   Contoh-contoh Indikator Proses hak atas pangan:

   - Adanya program yang melindungi dan menjamin kesinambungan pangan, penanganan gizi buruk dan busung lapar.
   - Adanya program distribusi lahan untuk melindungi dan menjamin kesinambungan pangan.
   - Adanya program yang melindungi dan menjamin lahan dari penyerobotan.
   - Adanya anggaran untuk melindungi dan menjamin program kesinambungan pangan, penanganan gizi buruk dan busung lapar.
   - Adanya program untuk menjamin keterjangkauan harga pangan pokok.

3. Indikator hasil dapat menangkap capaian yang mencerminkan perwujudan HAM dalam konteks yang ada. Indikator hasil tidak hanya dapat mengukur langsung perwujudan HAM tetapi juga mencerminkan pentingnya indikator dalam menilai penikmatan HAM.[14]



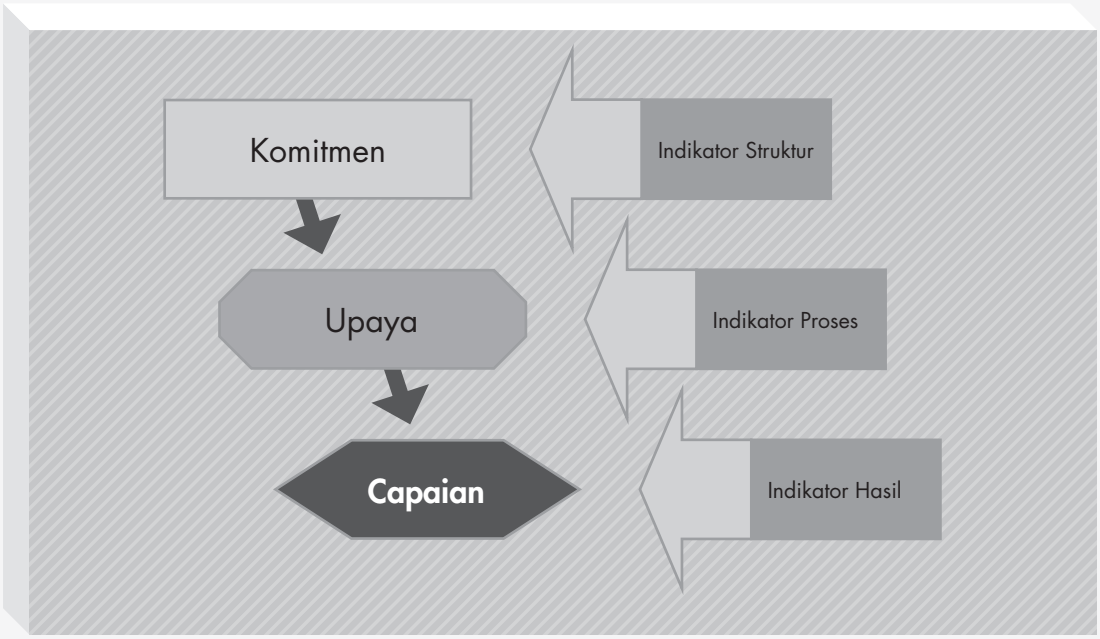
14 Ibid, paragaraf 17-19

Contoh Indikator hasil hak atas pangan:

- Proporsi populasi dengan akses berkesinambungan terhadap sumber air yang baik.
- Proporsi wilayah konflik atau bencana yang menerima bantuan pangan.
- Proporsi kelompok rentan di wilayah konflik atau bencana alam yang menerima bantuan pangan.
- Proporsi sebaran wilayah yang mendapatkan bantuan pangan (tidak dalam situasi konflik/ bencana).
- Proporsi ibu hamil, bayi, balita dan anak yang menerima program afirmatif untuk kecukupan gizi.

Tiga jenis indikator di atas, bermanfaat untuk menilai langkah-langkah yang diambil negara dalam melaksanakan kewajiban dari komitmen, upaya untuk melaksanakan komitmen dan hasil dari upaya-upaya tersebut, seperti terlihat dalam bagan di bawah ini:

Diagram 2.: Indikator dan Masalah yang Diukur



PENGALAMAN YANG DAPAT DIPETIK BERKAITAN DENGAN INDIKATOR HAM

Beberapa negara dan organisasi telah membuat inisiatif. Inisiatif pertama yang harus disebutkan adalah Komisi Hak Asasi Manusia Afrika Selatan/*South African Human Rights Commission* (SAHRC). Komisi HAM Afrika Selatan memanfaatkan data-data statistik sosio-ekonomi sebagai alat untuk mengukur pelaksanaan HAM. Konstitusi Afrika Selatan memberi mandat kepada Komisi HAM Afrika Selatan untuk memantau dan menilai HAM di negara tersebut. Konstitusi tersebut secara jelas juga memberi kewenangan kepada Komisi HAM Afrika Selatan untuk meminta lembaga negara dan kementerian memberi informasi berkaitan dengan perumahan, layanan kesehatan, air, pendidikan, pangan, jaminan sosial, juga lingkungan. Berdasarkan hal ini, Komisi HAM Afrika Selatan kemudian mengirimkan kuesioner kepada badan-badan pemerintah dan meminta badan-badan tersebut untuk menyediakan data yang dibutuhkan, di antaranya anggaran, data rumah yang mendapat subsidi, data tuna wisma. Komisi HAM Afrika Selatan kemudian membuat analisis anggaran per sektor, kebijakan dan program atas data yang diterima. Dari situlah Komisi HAM Afrika Selatan menilai pelaksanaan HAM di negara tesebut dalam lingkup hak ekonomi, sosial dan budaya sesuai mandat dari Konstitusi. Inisitiaf ini dinilai mengandung beberapa kelemahan antara lain terlalu bergantung pada data badan pemerintah dan hampir tidak ada data dari entitas non-negara, juga terlalu "nasional" namun kurang menjangkau tingkat daerah. Akan tetapi, inisiatif ini harus tetap dicatat. Inisiatif ini memberi sumbangan tentang bagaimana memanfaatkan indikator kuantitatif sebagai alat untuk memantau pelaksanaan HAM.[15]

Kementerian Peradilan, Hukum dan HAM Benin juga memiliki inisiatif untuk memanfaatkan data statistik sosio ekonomi guna menilai pelaksanaan HAM dalam lingkup hak ekonomi dan sosial. Namun demikian, mereka juga mencoba menggunakan data seperti "jumlah keputusan yang diambil oleh pengadilan". Inisiatif ini juga melibatkan masyarakat sipil dan organisasi non pemerintah sehingga lebih partisipatoris. Data kuantitatif tersebut kemudian harus dilengkapi dengan informasi yang bersifat kualitatif untuk dapat diinterpretasikan dan kemudian dilakukan penilaian atas pelaksanaan HAM.[16]

Inisiatif juga datang dari organisasi-organisasi internasional seperti, Organisasi Kesehatan Sedunia (WHO) yang berperan besar untuk mengembangkan indikator dalam mengukur pelaksanaan hak atas kesehatan. Sementara itu, setelah mengembangkan Indikator Pembangunan Manusia, UNDP mulai pula mendiskusikan bagaimana memantau HAM serta kemiskinan. FAO sebagai lembaga pangan juga mengembangkan "*Panduan Sukarela tentang hak atas pangan yang layak*" yang memuat kerangka tentang bagaimana perwujudan hak atas pangan. Beberapa organisasi internasional lain tentu juga mengembangkan berbagai indikator untuk menilai pelaksanana HAM. UNICEF berkaitan dengan hak anak dan UNESCO berkaitan dengan hak atas pendidikan.

15 Lihat, Indikator-indikator Kuantitatif Hak Asasi Manusia-Survei terhadap Inisiatif-Inisiatif Utama, Paper dari Rajeev Malhotra dan Nicolas Fasel, juga Presentasi Jean Du Plessis pada acara Komnas HAM, 8 Juni 2010

16 Lihat, Indikator-indikator Kuantitatif Hak Asasi Manusia-Survei terhadap Inisiatif-Inisiatif Utama, Paper dari Rajeev Malhotra dan Nicolas Fasel

BAB 2

MENYUSUN DAN MENGEMBANGKAN INDIKATOR

Bab ini berisi tentang prinsip-prinsip yang menjadi sandaran dalam mengembangkan indikator hak asasi manusia, berikut langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam menyusun dan mengembangkannya.

PENGANTAR

Dalam menyusun dan mengembangkan indikator hak asasi manusia (HAM), pemahaman mengenai beberapa konsep dan prinsip HAM yang menjadi landasan dasarnya, merupakan sebuah prasyarat. Selain itu kesadaran akan pendekatan berbasis HAM juga merupakan syarat dalam pengembangan indikator HAM. Berikut ini konsep, prinsip, dan pendekatan yang digunakan dalam menyusun dan mengembangkan indikator HAM.

A Memahami Kewajiban Negara

Hukum HAM internasional menyatakan bahwa pemangku HAM adalah individu, dan kelompok individu, seperti masyarakat adat, sedangkan pemangku kewajiban adalah Negara. Kewajiban Negara yang tertera dalam berbagai perjanjian HAM internasional adalah menghormati, melindungi dan memenuhi HAM warganya[17]. Indikator HAM sebagaimana disebutkan pada bab sebelumnya adalah salah satu alat untuk mengukur upaya negara dalam melaksanakan kewajibannya.

Negara yang dalam Perjanjian HAM internasional disebut Negara Pihak, terikat untuk menjalankan kewajibannya manakala telah meratifikasi perjanjian tersebut. Dua Perjanjian Utama, yaitu Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHSP) pada pasal yang sama-Pasal 2-menyebutkan kewajiban Negara. KIHSP mewajibkan, tanpa pengecualian, kewajiban-kewajiban langsung untuk "menghormati" dan "menjamin" hak-hak yang dinyatakan dalam Kovenan, dan untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk mendapatkan hasil. Di sisi lain, Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (KIHESB) mewajibkan Negara untuk mengambil langkah-langkah dalam mencapai perwujudan penuh hak-hak yang diakui oleh Kovenan secara progresif.

Dalam menjalankan kewajibannya, karena keterbatasan sumber daya, maka negara dapat melakukan perwujudan terhadap hak-hak tertentu secara bertahap. Namun, negara diwajibkan memaksimalkan sumber daya

17 Undang Undang RI Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 8

yang ada untuk perwujudan pemenuhan hak-hak tersebut[18]. Komentar Umum No. 3 KIHESB menyatakan bahwa Kewajiban Negara dalam upaya pemenuhan HAM warganya meliputi kewajiban bertindak (*obligation of conduct*) dan kewajiban atas hasil (*obligation of result*).

Berikut contoh dari kewajiban bertindak dan kewajiban atas hasil. Kewajiban bertindak contohnya adalah mengambil langkah-langkah termasuk di dalamnya langkah-langkah legislatif dalam pemenuhan HAM[19], seperti pembuatan undang-undang atau legislasi lainnya. Contoh Kewajiban Bertindak dalam Hak atas Pangan adalah adanya peraturan Pemerintah yang menjamin bahwa perusahaan atau individu tidak meniadakan akses individu-individu lainnya kepada bahan pangan yang layak. Sedangkan kewajiban atas hasil adalah upaya yang dilakukan dalam rangka pemenuhan hak-hak yang dijamin dalam kovenan dengan mementingkan prinsip perwujudan progresif (perwujudan secara bertahap). Contoh Kewajiban atas Hasil, dalam Hak Atas Pangan, adalah: Semua orang mempunyai akses kepada pangan dengan nilai gizi yang memadai.

Selain kewajiban generik negara yaitu menghormati, melindungi dan memenuhi, negara juga perlu dilengkapi dengan kewajiban khusus negara terhadap hak-hak tertentu. Contoh dari kewajiban khusus adalah tindakan afirmatif berupa kuota keterwakilan perempuan dalam parlemen.

B Pentingnya Perwujudan Progresif dalam Pelaksanaan Kewajiban Negara

Perwujudan progresif merupakan bentuk pengakuan bahwa pemenuhan hak-hak yang diakui dalam kovenan tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat. Pemenuhan ini terutama berlaku pada hak ekonomi sosial dan budaya. Sebagai contoh dalam hak atas kesehatan, pemerintah harus mengambil langkah-langkah yang wajib dilakukan dalam pengurangan kematian ibu dan bayi. Untuk hak sipil dan politik, prinsip perwujudan progresif ini harus diperhatikan dengan sangat berhati-hati karena hak sipil dan politik mencakup hak-hak yang tidak dapat disimpangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights).*[20]

Prinsip perwujudan bertahap ini dapat diterapkan pada hak sipil dan politik dalam hal pemenuhan hak atas kebebasan beragama yang dijamin oleh KIHSP. Perwujudan pemenuhan hak atas kebebasan beragama juga seharusnya dapat direncanakan dalam jangka waktu yang lebih terukur. Contoh lain untuk pemenuhan bertahap dalam hak sipil dan politik adalah dalam upaya pemenuhan hak-hak narapidana. Negara secara bertahap dapat membangun sarana yang menjamin terpenuhinya hak-hak narapidana.

18 Prinsip-Prinsip Limburg bagi Implementasi Perjanjian Internasional Mengani Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

19 Komentar Umum No. 3 Sifat – sifat kewajiban Negara Anggota Komite Persatuan Bangsa – Bangsa untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, HRI/GEN/1/Rev.1 at 45 (1994) paragraf 3

20 Pasal 4 Undang – Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM Hak – hak yang tidak dapat disimpangi : hak hidup, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk tidak disiksa, hak persamaan di muka hukum, kebebasan berkeyakinan dan beragama, hak non retroaktif, hak untuk tidak dituntut secara pidana dalam kasus perdata.

C Sifat hak dan elemen yang terkandung didalamnya

Dalam mengembangkan indikator HAM yang juga perlu diperhatikan adalah mengetahui sifat hak dan elemen dari hak tersebut sehingga pemenuhan oleh negara dapat termonitor. Sifat dan elemen dari sebuah hak dapat digali dari komentar -komentar umum HAM. Contoh dari sifat hak dan elemen kunci hak hidup adalah sebagaimana tertera pada pasal 6 KIHSP. Berdasarkan Komentar Umum No. 6, atribut atau elemen kunci dari hak hidup yang telah teridentifikasi adalah perampasan hidup secara sewenang-wenang, penghilangan individu, kesehatan dan gizi, dan hukuman mati.

Sedangkan untuk hak ekonomi, sosial, dan budaya contohnya adalah hak atas pangan (Pasal 11 KIHESB) yang dijabarkan dalam Komentar Umum No. 12 tentang hak atas pangan. Komentar Umum No. 12 menyebutkan atribut atau elemen kunci dari hak atas pangan adalah gizi, keamanan pangan dan perlindungan konsumen, ketersediaan bahan pangan dan aksesibilitas terhadap bahan pangan.

Salah satu sifat hak, baik sipil dan politik maupun ekonomi, sosial dan budaya adalah pemenuhannya harus segera, dengan memastikan segala sumber daya yang dimiliki. Sebelum membangun indikator hak sipil dan politik maupun ekonomi, sosial dan budaya, maka terlebih dahulu perlu diketahui kekhususan dari masing-masing hak tersebut.

D Memahami Kandungan Pokok dan Kandungan Pokok Minimum Hak

Prinsip lain yang juga menjadi sandaran dalam penyusunan dan pengembangan indikator HAM adalah pemahaman tentang kandungan pokok (*core content*) dalam hak atau kandungan pokok minimum (*minimum core content*) hak. Kandungan pokok hak atau *core content of rights* mengacu pada sekelompok jaminan yang membentuk hak[21]. Untuk hak-hak yang termasuk dalam hak ekonomi, sosial dan budaya, kandungan pokok hak, memiliki dua karakteristik yaitu universal dan unik. Karakteristik universal berlaku pada semua hak, contohnya adalah karakteristik non diskriminasi. Sementara, karakteristik yang unik, hanya berlaku pada hak-hak tertentu. Contoh dari karateristik yang unik tersebut adalah akses untuk mendapatkan imunisasi terhadap pencegahan penyakit epidemi atau endemi. Karakteristik unik tersebut diambil dari komponen kunci dari hak atas kesehatan yang tentunya tidak dapat diterapkan pada hak-hak yang lain.

Sedangkan kandungan pokok minimum suatu hak (*minimum core content of rights*), adalah kandungan pokok minimum untuk mengidentifikasi pemenuhan hak di titik terendah. Beberapa elemen dari kandungan pokok, pada situasi tertentu mungkin saja dapat dibatasi, namun kandungan pokok minimum suatu hak merupakan standar minimum tindakan bagi seluruh pemerintah di dunia. Kandungan pokok minimum mensyaratkan kondisi minimal dimana tiap individu dapat menikmati hak-haknya.

21 Module 8 Defining the content of Economic, Social and Cultural Rights in Circle of Rights in Economic, Social and Cultural Rights activism: a training resources. https://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module8.htm

Singkatnya, jika kondisi tersebut tidak ada maka sebenarnya pemerintah tidak melakukan tindakan apapun untuk memenuhi kandungan pokok minimum hak tersebut.

Konsep Kandungan Pokok dan Kandungan Pokok Minimum bukan hanya terbatas pada hak ekosob saja tapi juga berlaku untuk hak sipol. Sebagai contoh dalam hak sipol, hak untuk bebas dari penahanan sewenang-wenang. Kandungan pokok dan kandungan pokok minimumnya adalah:

1. Adanya surat perintah penangkapan dan penahanan

2. Orang yang ditahan tidak boleh tanpa batas waktu.

Dalam situasi darurat (*emergency*) penangkapan dan penahanan bisa saja dilakukan tanpa surat perintah, meskipun begitu, seseorang ditangkap dan ditahan tanpa surat perintah tidak bisa ditahan tanpa batas waktu. Dengan demikian, adanya surat perintah dapat dikatakan sebagai kandungan pokok hak, sedangkan batas waktu penahanan dikatakan sebagai kandungan pokok minimum.

Pendefinisian kandungan pokok dan kandungan pokok minimum merupakan area yang masih belum banyak dieksplorasi, namun tetap diperlukan dalam pemantauan hak. Upaya menggali pengertian-pengertian tersebut harus dipandang sebagai proses yang dinamis, dengan memperhatikan asal usul, sifat atau karakteristik hak, serta aplikasi penegakannya. Sebagai contoh untuk hak ekonomi, sosial, dan budaya terdapat kandungan pokok hak atas pekerjaan antara lain; hak untuk mendapatkan pekerjaan. Sedangkan kandungan pokok minimum yang dapat diidentifikasi dari hak atas pekerjaan adalah, antara lain: bekerja sesuai dengan pilihannya, mendapatkan upah yang sama untuk jenis pekerjaan yang sama, membentuk dan ikut serta dalam serikat pekerja, dsb.

E Mengenali Norma HAM yang saling bersinggungan (Cross Cutting Norm)

Di samping prinsip perwujudan progresif, pemahaman mengenai sifat hak, kandungan pokok dan kandungan pokok minimum, prinsip lain yang harus dijamin dan tercermin dalam pengembangan indikator HAM yang merupakan bagian dari tanggung jawab negara adalah perlu tercerminnya norma HAM yang saling bersinggungan. Dalam HAM prinsip yang saling bersinggungan (*cross cutting norm*) antara lain prinsip non diskriminatif, partisipatif, inklusif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Negara selaku pemangku kewajiban harus menjamin prinsip-prinsip tersebut terakomodir pada pengembangan indikator HAM. Contohnya adalah pada penerapan prinsip non diskriminasi pemenuhan hak yang tertera pada penjanjian internasional yang telah diratifikasi. Prinsip terus dijalankan tanpa diskriminasi atas dasar apapun.

Dalam konteks hak atas pendidikan, norma non diskriminasi dan kesetaraan bisa diperoleh dengan cara menggunakan suatu indikator. Contoh indikator tersebut

adalah proporsi calon siswa perempuan dan proporsi calon siswa laki-laki dalam kelompok usia yang sama yang mendaftar di sekolah tersebut. Norma non diskriminasi dan kesetaraan, menitikberatkan tidak sekedar aspek ketersediaan, tetapi juga akses terhadap sarana dan layanan.

F Mengetahui Jenis-jenis Indikator

Sebagaimana disebutkan dalam Bab 1, indikator HAM terdiri dari tiga jenis, yaitu indikator struktural, indikator proses dan indikator hasil. Maka penting untuk mengetahui adanya tiga jenis indikator tersebut dalam mengembangkan indikator HAM.

Indikator Struktur merupakan upaya yang dilakukan dalam mengukur komitmen negara selaku pemangku kewajiban dalam upaya menyediakan infrastruktur yang kondusif bagi pemenuhan HAM. Komitmen ini dapat berupa kebijakan dalam bentuk regulasi yang mengadopsi standar HAM internasional ataupun dalam bentuk strategi dan kebijakan yang berkaitan dengan hak yang diukur, contohnya adalah dengan pembentukan lembaga nasional terkait.[22]

Indikator Proses adalah sebuah indikator yang dirancang dalam rangka mengukur upaya atau langkah-langkah yang telah dilakukan oleh negara dalam memenuhi kewajibannya terhadap hak yang dimonitor. Indikator ini dinilai lebih sensitif terhadap perubahan ketimbang indikator hasil[23]. Indikator proses umumnya melihat tersedianya lembaga-lembaga yang mengawasi mekanisme pemenuhan hak.

Indikator Hasil atau indikator dampak *(indikator outcome*) adalah sebuah indikator yang dibangun untuk mengukur capaian dari penikmatan suatu hak. Contohnya adalah proporsi kursi parlemen yang diduduki oleh perempuan (indikator tujuan pembangunan milenium) bagi hak untuk berpartisipasi dalam urusan-urusan publik.

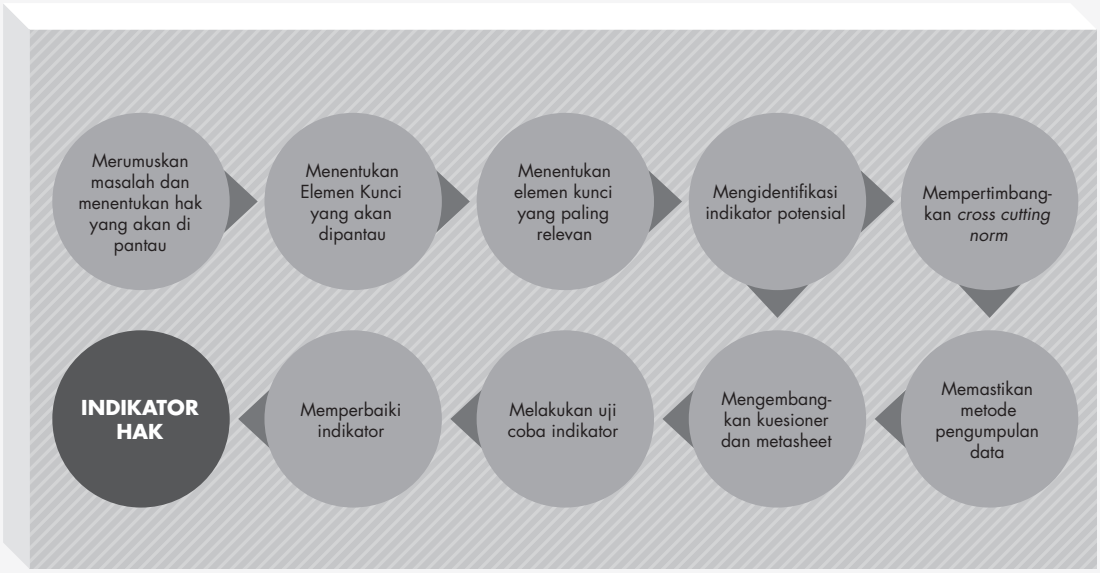
TAHAP MENYUSUN INDIKATOR

Beberapa prinsip dasar, konsep dan pendekatan yang telah terpaparkan di atas merupakan dasar yang menjadi sandaran bagi proses pembangunan indikator. Pemahaman terhadapnya merupakan hal yang sangat menentukan bagi penyusunan indikator itu sendiri. Pemahaman tersebut selanjutnya diturunkan dalam langkah-langkah penyusunan indikator sebagaimana bagan di bawah ini.

22 Kantor Komisi Tinggi HAM PBB (2007), Menggunakan Indikator dalam memajukan dan memonitor Pelaksanaan HAM: Beberapa Pertanyaan

23 ibid

Diagram 3.: Alur Pembentukan Indikator



Langkah-langkah

Sebagaimana digambarkan dalam diagram di atas maka langkah-langkah penyusunan indikator adalah sebagai berikut:

1. **Menentukan hak yang akan dipantau.** Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan pembahasan terhadap masalah yang nyata terkait situasi HAM terkini. Selanjutnya adalah dengan memperhatikan kewajiban negara terhadap hak tersebut baik kewajiban generik maupun kewajiban khusus terkait hak. Setelah itu dilanjutkan dengan melihat masalah yang paling utama terkait dengan hak dan bagaimana negara menjalankan kewajibannya. Perumusan masalah ini dapat diperoleh antara lain dengan melakukan seminar, atau diskusi kelompok terfokus.



Sumber ilustrasi: www.marketrendsasia.com

2. **Menentukan *key aspects* (aspek-aspek kunci) dari masing-masing hak yang akan diukur/ dipantau.** Hal ini dapat ditelusuri dari Kovenan, berbagai Konvensi, Komentar Umum yang menyebutkan cakupan hak secara langsung dan komentar umum lainnya yang terkait dengan hak yang akan dipantau. Pada langkah ini, cakupan hak (*core content*) dan cakupan minimum hak (*minimum core content*) merupakan hal yang sangat penting untuk mendapat perhatian. Selain dokumen utama, berbagai instrumen hak asasi manusia lainnya yang bersifat tidak mengikat (*soft law*) juga dapat digunakan sebagai bahan rujukan. Dalam hal ini perlu dilakukan secara cermat dan hati-hati terhadap penafsiran pasal, paragraf dan pernyataan yang terdapat dalam instrumen - instrumen tersebut.



Sumber ilustrasi: thepres.wikispaces.com

3. **Mengidentifikasi indikator potensial untuk masing-masing aspek kunci tersebut: Indikator Struktural, Proses dan Hasil.** Dalam melakukan identifikasi indikator struktural terkait dengan regulasi, perlu diperhatikan tingkat kedalaman regulasi yang tersedia, apakah hanya pada aras nasional ataukah mendalam sampai dengan tingkat regional seperti peraturan daerah. Demikian halnya dengan indikator proses, perlu diperhatikan kebijakan atau program yang akan dijadikan indikator pada tingkat nasional atau lokal. Pada indikator hasil, tentu juga penting untuk memperhatikan capaian nasional dan lokal.

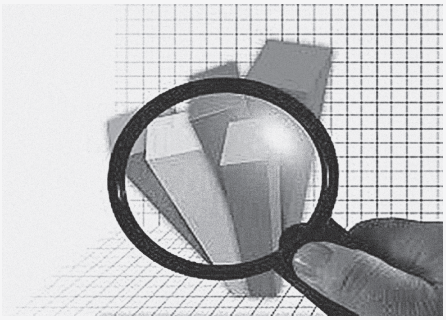
4. **Mempertimbangkan norma-norma yang saling bersinggungan (*cross cutting norms*) yang terefleksi dari masing-masing indikator.** Dalam hal ini perlu melihat kembali prinsip-prinsip pendekatan HAM (*Rights Based Approach*) yang menerapkan prinsip-prinsip partisipatif, akuntabel, pemberdayaan dan non diskriminasi. Aplikasi dari penerapan prinsip tersebut adalah antara lain dengan memastikan perlu tidaknya melakukan pemilahan data (segregasi) untuk segmen tertentu yang perlu mendapat perhatian. Dimensi sipil dan politik dalam satu hak harus juga dapat dilihat secara bersamaan dengan dimensi ekonomi, sosial dan

budayanya begitupun sebaliknya. Sebagai contoh, penikmatan hak atas jaminan sosial yang merupakan bagian dari hak ekosob dapat dilihat aspek sipil dan politiknya manakala terjadi pembedaan pemenuhan antara laki-laki dan perempuan. Diskriminasi terhadap pemenuhan hak tersebut dapat dilihat sebagai aspek sipil dan politik dari hak atas jaminan sosial tersebut.[24]

5. **Mengidentifikasi sumber-sumber data potensial untuk masing-masing indikator.** Sumber data dapat diperoleh melalui; statistik sosio ekonomi atau statistik administratif lainnya; data berbasis peristiwa (*event based*); data berbasis survey rumah tangga dan data berdasarkan penilaian pakar (*expert judgement*). Informasi terkait dengan sumber data akan terlihat pada Bab 3, Mengenai Metodologi Pengumpulan data.

6. **Mengembangkan kuesioner dan petunjuk penggunaan indikator (*metasheet*) yang diperlukan untuk masing-masing indikator.** Pengembangan *metasheet* diperlukan untuk memastikan metodologi dan piranti pengumpulan data yang digunakan benar-benar dapat menjawab pengukuran indikator tersebut.

7. **Melakukan pengujian dan perbaikan indikator dan teknik pengumpulan data yang dilakukan.** Urutan prioritas dan pilihan atas indikator yang akan diuji menjadi penting mengingat terbatasnya waktu dan ketersediaan sumber daya. Upaya ini merupakan upaya jangka panjang dan perlu dilakukan secara terus menerus untuk mendapatkan hasil yang akurat dan terpercaya.

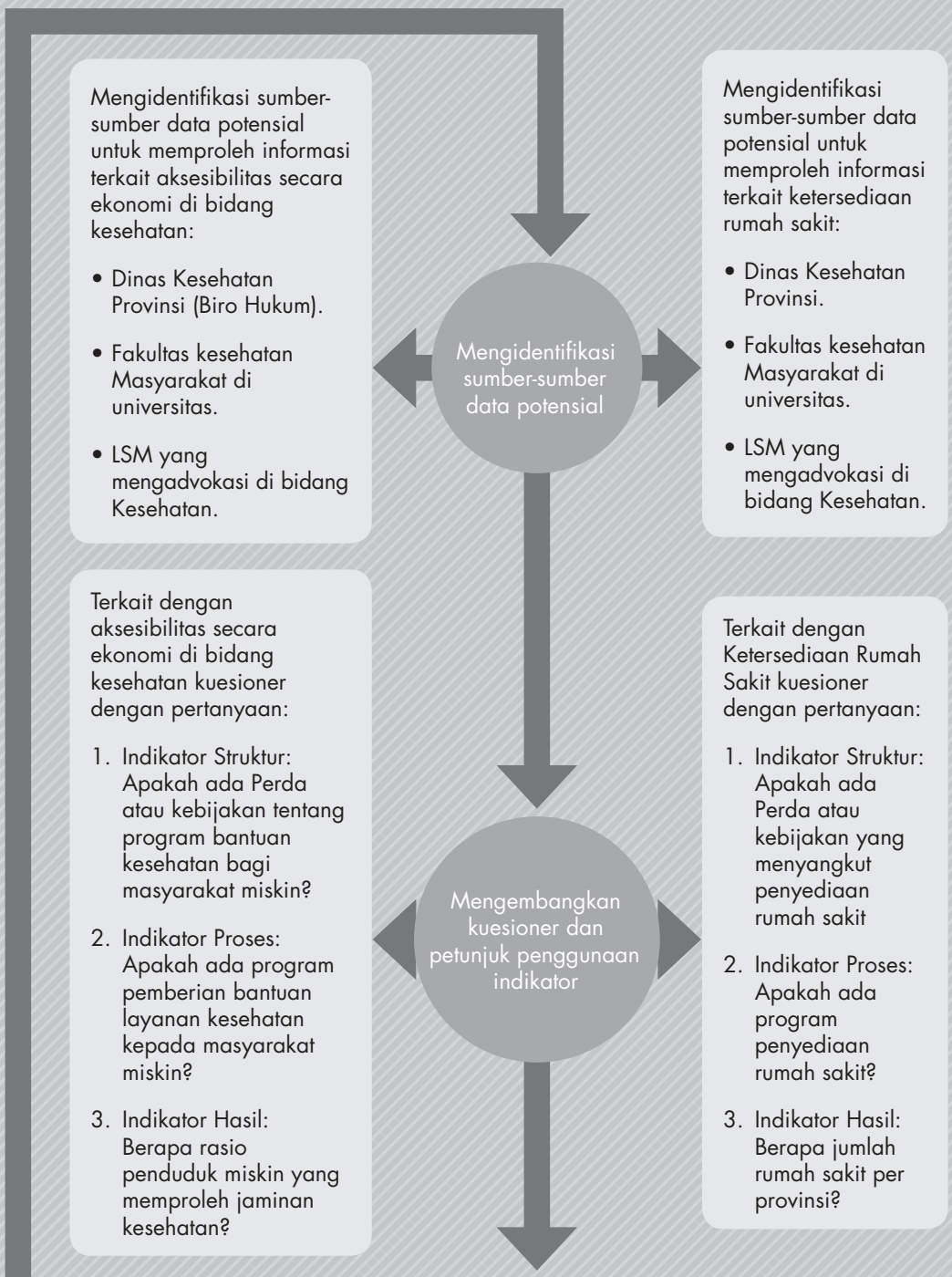


Sumber: pixabay.com

24 Katerina Tomasevski, Manual on Rights-Based Education: Global Human Rights Requirements Made Simple. Bangkok: UNESCO Bangkok, 2004

Bagan: Contoh Langkah Pengembangan Indikator Hak atas Kesehatan




Mengidentifikasi sumber-sumber data potensial untuk memproleh informasi terkait aksesibilitas secara ekonomi di bidang kesehatan:
• Dinas Kesehatan Provinsi (Biro Hukum).
• Fakultas kesehatan Masyarakat di universitas.
• LSM yang mengadvokasi di bidang Kesehatan.
Mengidentifikasi sumber-sumber data potensial untuk memproleh informasi terkait ketersediaan rumah sakit:
• Dinas Kesehatan Provinsi.
• Fakultas kesehatan Masyarakat di universitas.
• LSM yang mengadvokasi di bidang Kesehatan.
Mengidentifikasi sumber-sumber data potensial
Terkait dengan aksesibilitas secara ekonomi di bidang kesehatan kuesioner dengan pertanyaan:
1. Indikator Struktur: Apakah ada Perda atau kebijakan tentang program bantuan kesehatan bagi masyarakat miskin?
2. Indikator Proses: Apakah ada program pemberian bantuan layanan kesehatan kepada masyarakat miskin?
3. Indikator Hasil: Berapa rasio penduduk miskin yang memproleh jaminan kesehatan?
Terkait dengan Ketersediaan Rumah Sakit kuesioner dengan pertanyaan:
1. Indikator Struktur: Apakah ada Perda atau kebijakan yang menyangkut penyediaan rumah sakit
2. Indikator Proses: Apakah ada program penyediaan rumah sakit?
3. Indikator Hasil: Berapa jumlah rumah sakit per provinsi?
Mengembangkan kuesioner dan petunjuk penggunaan indikator
Melakukan pengujian dan perbaikan indikator serta teknik pengumpulan data yang dilakukan.
Komnas HAM menggunakan wawancara mendalam dan mencari dokumen yang relevan dari sumber-sumber yang telah diidentifikasi

BAB 3

METODOLOGI PENGUMPULAN DATA

Bab ini menguraikan sumber-sumber data yang biasa digunakan dalam melakukan penilaian kondisi hak asasi manusia, baik yang bersifat terus menerus maupun insidental. Selain itu bab ini akan menggambarkan pentingnya data, data terpilah, analisis data dan metodologi pengumpulannya maupun penyajiannya. Sumber-sumber tulisan dikutip secara tersebar.

PENGANTAR

"Tidak ada yang lebih rumit dari pengumpulan, presentasi, dan penyebarluasan data yang relevan dalam suatu bentuk yang membantu penilaian terhadap kinerja hak asasi manusia berdasarkan suatu standar internasional yang disepakati bersama"[25]

(Nigel Rodley, 1979).

Bidang hak asasi manusia (HAM) dan pembangunan manusia (*human development*), merupakan bidang yang sangat dekat dengan penggunaan data dan berbagai teknik pengumpulan data. Data penting digunakan untuk pemantauan dan pemajuan HAM. Apapun upaya pengukuran terhadap kemajuan dan kegagalan pelaksanaan HAM selalu membutuhkan data awal atau data dasar (*baseline data*). Oleh karena itu, kerja-kerja HAM membutuhkan kapasitas khusus untuk memastikan kredibilitas data dan informasi yang dikumpulkan.

Pengertian dan Pentingnya Data

Kerja-kerja pemantauan dan penilaian situasi HAM tidak dapat dilepaskan dari pengumpulan data, fakta dan informasi. Pengumpulan, pengolahan dan analisa data dan informasi adalah proses yang memakan waktu, menguras perhatian, membutuhkan kejelian, dan keterampilan khusus. Selain itu dibutuhkan pula sumber daya dan kemauan dari pimpinan organisasi untuk mengolah dan menganalisanya.

Organisasi masyarakat sipil dan pegiat HAM membutuhkan data dan informasi. Tugas mereka tidak dapat dipandang sebelah mata. Data dan informasi yang mereka dapatkan adalah gambaran kondisi yang sesungguhnya, yang kerapkali diperoleh dari tangan pertama. Data dan informasi ini menjadi pembanding bagi data dan informasi yang dikumpulkan oleh lembaga-lembaga resmi.

25 NS Rodley dkk, Monitoring Human Rights Violations in the 1980's-Enhancing Global Human Rights, New York, McGraw-Hill, 1979, 119

Bagaimana memahami sistem informasi ?

- Data (bentuk plural dari "***datum***", meskipun jarang digunakan) dapat didefinisikan sebagai seperangkat lambang/simbol yang dianggap sebagai satuan terkecil yang memuat nilai informasi.
- ***Informasi*** adalah satu atau gabungan dari sejumlah data yang ditampilkan sedemikian rupa sehingga dapat menyampaikan makna. Istilah ini juga biasa digunakan untuk data yang sudah diolah. ***Informasi primer*** dapat diartikan sebagai informasi dari tangan pertama, seperti informasi dalam bahasa sumber aslinya atau data yang dikumpulkan pada riset asli/awal dari tangan pertama. Informasi primer bisa juga diartikan sebagai laporan saksi mata. Informasi lainnya adalah informasi sekunder dan tertier. ***Informasi sekunder*** adalah informasi yang dikemas ulang, menata kembali, intepretasi ulang, merangkum, mengindeks, atau menambah nilai terhadap informasi primer. ***Informasi tertier*** adalah bahan berisi informasi dari sumber sekunder yang telah dicerna, di format ulang dan diringkas agar mudah dibaca.

INPUT
Pengumpulan data



- Panduan: definisi data yang akan dikumpulkan; jenis pelanggaran, rincian yang diperlukan
- Peralatan: Daftar isian, kuesioner..
- Staf, relawan, mitra: training, bimbingan, motivasi

PROCESS
Mengolah data



- Kontrol terhadap mutu pengolahan data dan umpan balik
- Pemberkasan: berdasarkan peristiwa, subjek, dsb
- Data entry
- Penyimpanan: keamanan

OUTPUT
Memanfaatkan data



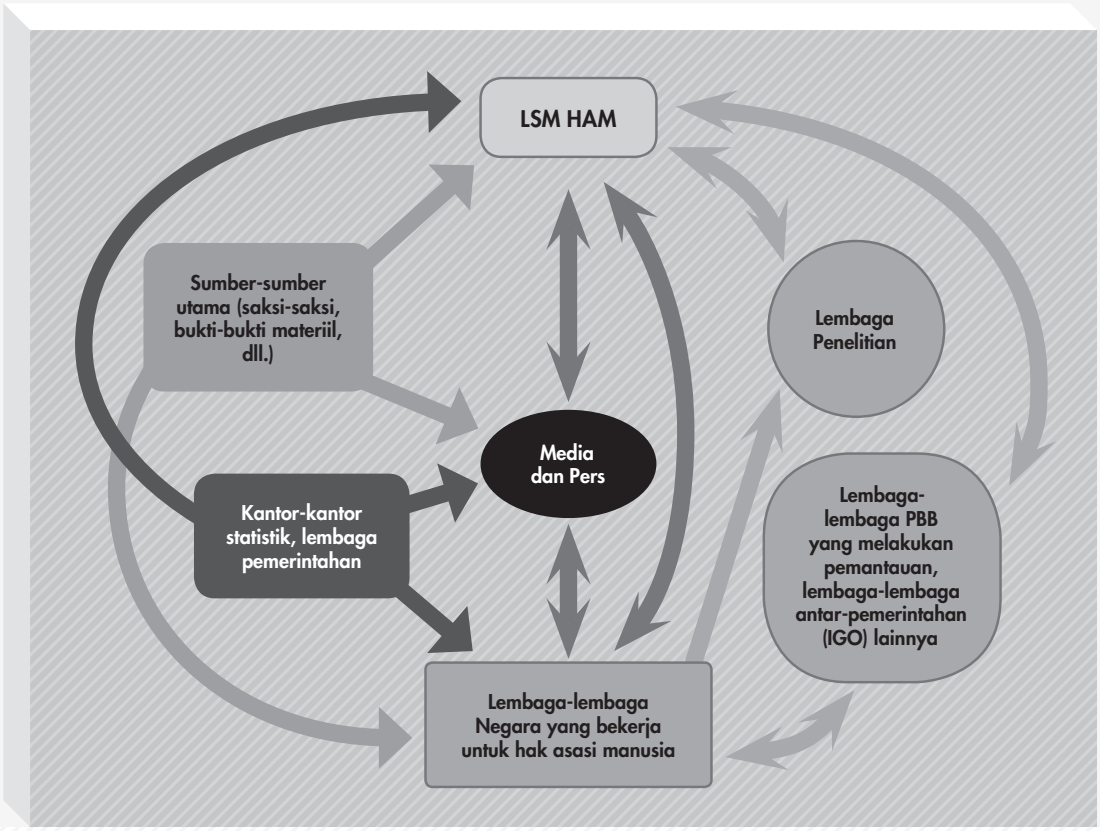
- Analisis untuk advokasi
- Analisis untuk pengambilan keputusan :
  - Evaluasi dampak
  - Penilaian situasi ,
  - Penyesuaian strategi
  - Penyesuaian hasil

Dimana mendapatkan data untuk indikator HAM?[26]

Tabel berikut ini menjelaskan dimana mendapatkan data untuk kerja-kerja HAM. Sumber-sumber data dan informasi awal dapat diperoleh dari 'tangan pertama' yaitu dari para korban, saksi-saksi, maupun pihak pelaku dan pembuat kebijakan dalam bentuk kesaksian dan keputusan-keputusan. Selain itu data dan informasi dapat diperoleh dalam bentuk laporan dan statistik yang dikeluarkan secara resmi.

Pihak yang membutuhkan, mengumpulkan, mengolah dan mengemas kembali data. Hasilnya dimanfaatkan oleh para pekerja HAM, media, dan lembaga-lembaga Negara, untuk kepentingan pelaporan negara dan advokasi. Hasil ini dapat juga dimanfaatkan untuk menilai situasi HAM suatu wilayah. Bagan di bawah ini menggambarkan pemanfaatan data dan informasi.

Diagram 4.: Pemanfaatan Data dan Informasi



26 Manuel Guzman dan bert Verstappen, Seri Buku Panduan HURIDOCS Memantau Pelanggaran Hak Asasi Manusia Volume 1.

SUMBER-SUMBER DATA

Sumber-sumber data dan informasi untuk membangun indikator dalam menilai situasi HAM tidak bersifat tunggal. Mengingat keterbatasan sumber data dan informasi yang tersedia, maka upaya penilaian HAM harus menggunakan berbagai jenis sumber data dan informasi. Sumber-sumber tersebut dapat saling melengkapi dan menguatkan satu sama lain. Sekurang-kurangnya terdapat 4 (empat) sumber data dan informasi yang dapat dimanfaatkan untuk pemantauan, penyusunan indikator, dan penilaian situasi HAM yang terdiri dari:

1. Data atau informasi yang diperoleh dari Statistik sosio-ekonomi dan statistik administratif lainnya

Statistik sosio-ekonomi merujuk pada data dan informasi kuantitatif yang dikumpulkan dan disebarluaskan secara resmi oleh Negara. Data dan informasi ini biasanya dikumpulkan oleh Badan-badan statistik nasional dengan memakai standar terukur. Badan perjanjian menilai penting adanya data dan informasi yang diperoleh dari statistik sosio-ekonomi dan statistik administratif. Data jenis ini menggambarkan komitmen Negara Pihak pada instrumen-instrumen HAM internasional.

Statistik sosio-ekonomi yang sudah diolah dan ditafsirkan dapat menggambarkan komitmen negara terhadap instrumen HAM internasional. Data yang telah diolah tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk mengukur akuntabilitas Negara.

Bentuk statistik sosio-ekonomi dapat berupa data jumlah pemeluk agama, pemilik identitas, penjatuhan hukuman mati dan penghuni lembaga pemasyarakatan. Selain itu data yang termasuk dalam statistik sosio-ekonomi antara lain data tentang penyiksaan, penggusuran paksa, kecurangan dalam pemilihan umum, dan distribusi pangan penyebab kelaparan, dan berapa kali terjadi insiden tindak kekerasan oleh aparat.

Data statistik merupakan alat yang kuat untuk mengungkapkan adanya diskriminasi. Data statistik juga dapat mengungkapkan bias kebijakan yang tidak diketahui secara luas dan tidak terungkap ke permukaan. Diskriminasi, atas dasar ras, gender, agama, maupun perbedaan-perbedaan yang lain yang diungkapkan melalui statistik dan dianalisis secara mendalam akan memberi gambaran yang lebih lengkap mengenai isu tersebut.

Ketersediaan data yang dikumpulkan dalam bentuk statistik belum tentu dapat menjawab kebutuhan. Statistik resmi juga lemah dalam menangkap situasi HAM karena hanya sedikit negara yang secara sukarela dan dengan sengaja mendokumentasikan berbagai tindakan pelanggaran. Keputusan-keputusan untuk menyediakan data statistik sangat tergantung pada kemauan politik pemerintah dan lembaga-lembaga resmi yang bertanggung jawab untuk menyediakan informasi tersebut.

Di lain pihak, kalaupun data dan informasi tersebut tersedia, para pemantau harus berhati-hati dalam penggunaannya karena kemungkinan munculnya bias. Misalnya bias dalam membuat perbandingan tingkat pengangguran antar-negara atau di satu negara dalam periode tertentu. Dalam konteks ini maka ketersediaan data terpilah menjadi penting.

2. Data atau informasi yang diperoleh dari Survei dan sensus rumah tangga

Dalam penilaian situasi HAM penting untuk menggunakan informasi yang dikumpulkan dari sumber-sumber non-pemerintah guna melengkapi statistik sosio-ekonomi. Survei merupakan pengumpulan data yang sama dari sejumlah responden, untuk mendapatkan gambaran umum mengenai situasi yang terjadi. Survei dapat dilakukan dengan wawancara atau melalui suatu angket.

Pengumpulan informasi, dilakukan melalui survei dalam bentuk sensus, survei rumah tangga maupun melalui pencatatan data demografis. Untuk meningkatkan transparansi, kredibilitas, dan akuntabilitas dalam pemantauan HAM, diperlukan pengumpulan informasi yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan.

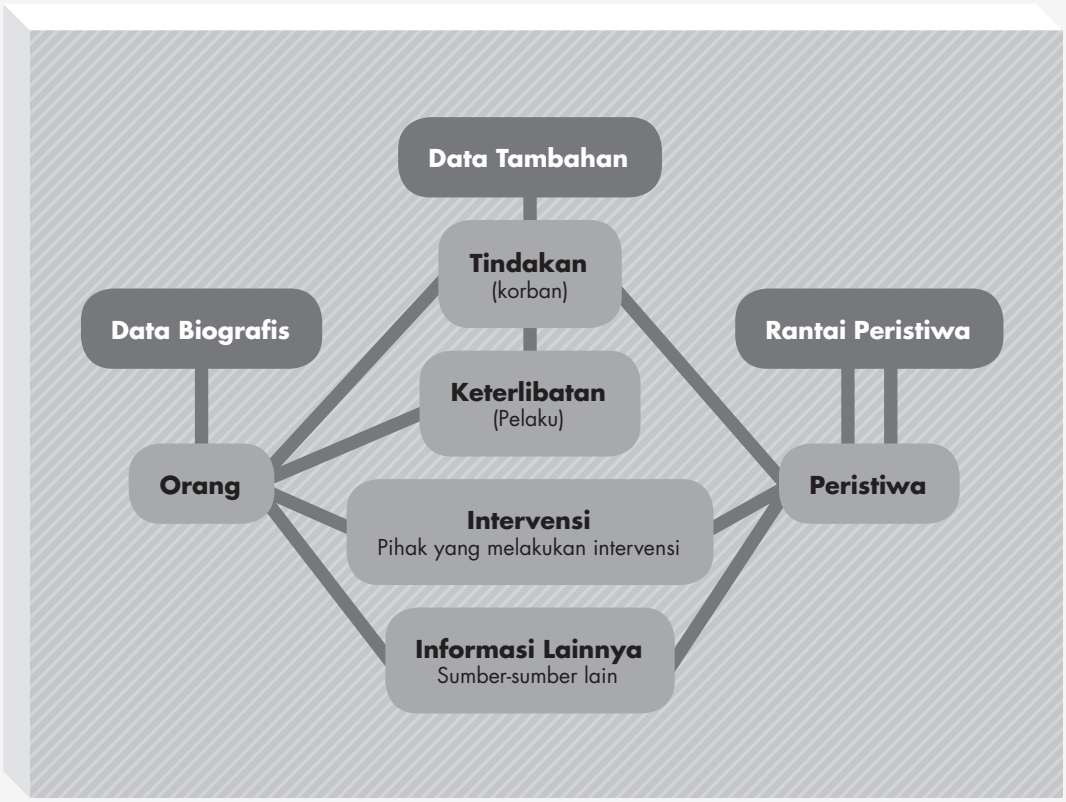
3. Data atau informasi yang diperoleh berdasarkan peristiwa pelanggaran HAM (*Event-based data*)

Data berdasarkan peristiwa terutama terdiri dari informasi atau laporan kasus-kasus pelanggaran HAM. Data mengenai peristiwa-peristiwa pelanggaran HAM semacam ini dapat menggambarkan situasi HAM dengan lebih akurat. Informasi yang dirangkum di dalamnya menyangkut korban dan pelaku yang terlibat dalam kasus-kasus pelanggaran HAM. Data seperti dugaan pembunuhan sewenang-wenang, penghilangan paksa, penahanan secara sewenang-sewenang dan penyiksaan, biasanya dilaporkan oleh organisasi non-pemerintah dan juga diproses melalui mekanisme standar oleh Prosedur Khusus PBB. Bahkan dengan data ini dapat menyediakan petunjuk bagi badan-badan pemantauan dalam melakukan penilaian mereka terhadap situasi HAM di suatu negara atau wilayah tertentu.

Data berbasis peristiwa ini lebih banyak digunakan dalam pemantauan hak sipil dan politik. Namun demikian, dalam perkembangannya data ini juga dapat digunakan untuk pemantauan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Informasi yang dikumpulkan melalui penggunaan *event-based* kerap digunakan untuk melengkapi statistik sosio-ekonomi, survai, atau bahkan penilaian pakar. Dalam banyak hal, khususnya ketika ada pengingkaran dan pelanggaran terhadap HAM secara sistematis, data berdasarkan peristiwa merupakan pengganti bagi statistik sosio-ekonomi.

Pengumpulan dan analisis data dengan metodologi berbasis peristiwa dilakukan dengan menghubungkan elemen-elemen yang terdapat dalam suatu peristiwa pelanggaran HAM.[27] Berikut adalah bagan yang menggambarkan hubungan elemen-elemen dalam sebuah perstiwa.

Bagaimana menghubungkan elemen dalam peristiwa



Berdasarkan diagram di atas dapat diketahui bahwa elemen-elemen yang terdapat dalam data berbasis peristiwa (*events*) terdiri dari data orang dan data peristiwa. Data tersebut terdiri dari data tentang tindak pelanggaran (yang dialami korban), siapa korban, data pelaku dan derajat keterlibatannya, data pihak yang melakukan intervensi dan informasi dari sumber-sumber lain. Dalam metodologi pengumpulan data berbasis peristiwa pada dasarnya terdiri dari tahapan-tahapan antara lain:

27 Judith Dueck, Manuel Guzman, and Bert Verstappen, Revised Events Standard Formats,. Geneva: 2000

- Mengidentifikasi tindakan-tindakan yang menyebabkan pelanggaran
- Mengidentifikasi siapa korban
- Mengidentifikasi pelaku dan derajat keterlibatannya di dalam peristiwa
- Menghubungkan tindakan dalam peristiwa
- Mengenali hubungan-hubungan elemen dalam peristiwa
- Mengidentifikasi peran-peran lainnya dalam kaitannya dengan peristiwa dan orang atau kelompok.

4. Data yang diperoleh dari penilaian pakar (Expert Judgment)

Data dari penilaian pakar adalah data yang melengkapi jenis data sebelumnya. Data ini biasanya merupakan penilaian kualitatif yang dapat diterjemahkan menjadi informasi kuantitatif, atau sebaliknya. Tidak seperti survei yang sangat terbatas dalam memilih sumber, penilaian pakar dapat menggunakan sejumlah sumber yang lebih luas. Sebagai contoh sumber - sumber dari penilaian pakar adalah media, laporan pemerintah, laporan lembaga non-pemerintah. Selain itu adapula narasumber terseleksi seperti kelompok-kelompok yang melakukan advokasi, akademisi, peneliti, dan ahli ilmu sosial yang dapat melakukan penilaian situasi HAM dengan satu kategori atau kriteria tertentu.

Penggunaan informasi dari pakar dapat dilakukan di awal atau di akhir proses penelitian. Pakar dapat dimintai pendapat tentang suatu situasi setelah proses pengumpulan data lainnya selesai dan analisis data diperoleh. Pakar juga dapat dimintai informasi di awal proses penelitian, untuk kemudian ditindaklanjuti dengan pengumpulan data lainnya.

Data berdasarkan penilaian pakar dapat digunakan untuk penilaian yang bersifat lintas wilayah. Data ini juga dapat digunakan untuk membandingkan suatu situasi dari antar wilayah, dan membandingkan dari satu kurun waktu dengan kurun waktu sebelumnya. Manfaat lainnya, data ini dapat digunakan untuk kepentingan memprediksi situasi di masa datang.

Data Kuantitatif versus Data Kualitatif

Perdebatan tentang penggunaan data dan informasi kuantitatif dengan kualitatif terkait kinerja serta situasi HAM suatu negara telah berlangsung bertahun-tahun. Namun, kinerja dan situasi HAM disuatu negara berada jauh dari apa yang bisa ditangkap oleh angka-angka dan tidak mungkin diukur secara penuh hanya dengan data kuantitatif atau kualitatif saja. Sebagai alat analisa, data kuantitatif dapat memberikan gambaran umum terhadap kinerja dan situasi HAM suatu negara. Tapi untuk menganalisisnya dibutuhkan satu eksplorasi yang lebih mendalam melalui teknik-teknik kualitatif.

Di lain pihak kita kerap menemukan banyak institusi yang hanya menggunakan data kualitatif sebagai dasar untuk penilaian situasi HAM. Padahal penggunaan data kualitatif saja tidak memadai, dan sungguh sulit mengukur situasi HAM hanya dari penilaian umum tanpa menunjukkan fakta-fakta yang dapat diukur. Keterbatasan penggunaan data kuantitatif biasanya terjadi karena sulitnya menemukan data kuantitatif yang tersedia dalam bentuk Statistik sosio-ekonomi terkini dan yang dapat dipertanggungjawabkan. Kalaupun tersedia, seringkali tidak cukup terpilah-pilah berdasarkan gender, usia, wilayah, dan lain sebagainya.[28] Namun tidak mungkin hanya sekedar menunggu adanya statistik yang dibuat khusus untuk HAM, oleh karena itu, mulailah dengan menggunakan data yang bisa digunakan.[29] Situasi ini merupakan potensi besar di masa mendatang, khususnya bagi Lembaga-lembaga Nasional untuk mendorong kerjasama dengan lembaga-lembaga staistik di tingkat nasional dan daerah.

Di tingkat Internasional, misalnya, kerja sama dengan Badan Badan Perjanjian PBB Divisi Statistik dapat membantu memperbaiki data sosio-ekonomi yang dikumpulkan oleh Negara-negara. Bahkan Badan PBB tersebut dapat mefasilitasi cara dan metodologi yang sesuai dengan kebutuhan penilaian situasi HAM.[30] Dengan demikian, kelemahan adanya data yanng tidak dapat digunakan untuk kebutuhan penilaian situasi HAM, sebagian dapat diatasi.

Penilaian kinerja dan situasi HAM suatu negara dapat juga dilakukan dengan menggunakan sejumlah metodologi pemantauan yang menggabungkan data kualitatif dan data kuantitatif yang didasarkan pada peristiwa pelanggaran HAM, data statistik sosio ekonomi, maupun penilaian pakar yang bersifat kualitatif. Pemantauan yang utuh seperti ini memang lebih berat, tetapi jika tidak tersedia pilihan lain, dan hanya jenis data itu yang tersedia maka para pegiat HAM harus memikirkan metodologi yang paling tepat. Dalam situasi ini, biasanya penggunaan berbagai format pemantauan dan pelaporan yang bersifat standar, serta pemanfaatan jaringan sangat penting dilakukan.[31]

Pada dasarnya semua mekanisme pengumpulan data tentang situasi dan perkembangan HAM memiliki kekuatan berkaitan dengan pengertiannya atau kedalamannya. Disisi lain mekanisme tersebut juga memiliki kelemahan tertentu berkaitan dengan tingkat kepraktisannya.

Mengolah dan Menganalisis Data

Pemantauan dan penilaian situasi HAM bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengungkapkan masalah-masalah HAM yang ada, serta mencatat perkembangan yang terjadi. Dalam pemantauan dan penilaian situasi HAM di suatu wilayah, ada kebutuhan untuk menganalisa data dalam menggali permasalahan atau tanda-tanda kemajuan

28 Lihat Perserikatan Bangsa-Bangsa, Subkomisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoritas (1990), para 8, 27-28; UNDP juga mengakui bahwa Indeks Pembangunan Manusia tidak memberikan banyak informasi bagi pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan hak asasi manusia: UNDP (2000), 108.

29 Hal ini ditegaskan oleh Malhotra / Fasel (2005), 25: "... di kebanyakan kasus, kemungkinan penggunaan informasi yang tersedia tentang indikator sosio-ekonomi ... di tingkat internasional, nasional dan sub-regional untuk digunakan sebagai indikator hak asasi manusia belum sepenuhnya dieksplorasi." Juga lihat Perserikatan Bangsa-Bangsa, Sekretaris Jenderal (2004), Lampiran 4 tentang perbaikan tentang persyaratan pelaporan kepada badan-badan perjanjian.

30 Lihat Perserikatan Bangsa-Bangsa, Subkomisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoritas (1990), para 10 untuk situasi di awal 1990an; untuk informasi tentang upaya-upaya terbaru, lihat Perserikatan Bangsa-Bangsa, Dewan Ekonomi Sosial (2003a), Laporan Para Ahli Indikator Hak Asasi Manusia di Turku (2005), 9; Malhotra / Fasel (2005), 10-18.

31 Suatu langkah penting ke arah ini adalah pengembangan standar format pelaporan pelanggaran hak asasi manusia oleh Sistem Informasi dan Dokumentasi Hak Asasi Manusia (HURIDOCS).

yang tidak dapat diungkap pada awalnya. Dapat pula digunakan untuk menunjukkan dampaknya, atau guna menyajikan temuan-temuan melalui cara yang lebih meyakinkan dan lebih jelas.

Catatan Penting dalam pengembangan indikator dan benchmarks hak asasi manusia, beberapa pertanyaan ini hendaknya dapat dipertimbangkan:

- *Apa yang menjadi dasar data tersebut?*
- *Bagaimana institusi-institusi di wilayah tersebut mengumpulkan data yang terbaru dan dapat dipertanggungjawabkan?*
- *Bagimana mereka memperbaharuinya secara terus-menerus?*
- *Bagaimana data tersebut diolah, disimpan dan dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan yang lebih luas?*

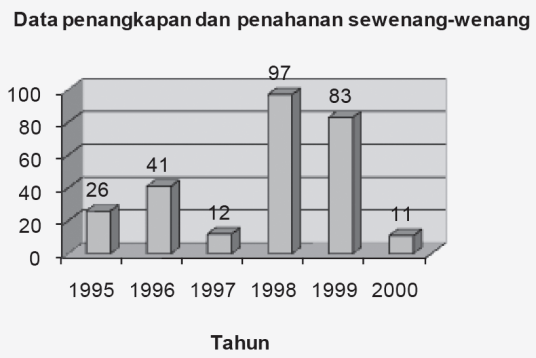
Kerja-kerja HAM membutuhkan kemampuan menganalisa data pemantauan dan menilai situasi HAM atau sekedar menyajikan temuan-temuan tersebut melalui cara yang lebih meyakinkan dan lebih jelas. Ada berbagai macam alat dan teknik menganalisa data yang dapat digunakan, dan beberapa diantaranya dibahas disini dengan tujuan ilustrasi. Sebagai contoh adalah penggunaan *time series*, tabel dan tabulasi-silang. Tabel di bawah ini merupakan sekumpulan data *time series* tentang situasi kekerasan di suatu negara berkaitan dengan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang terhadap kelompok minoritas:

Tabel 1.: Jumlah penangkapan dan penahanan sewenang-wenang di Negara X

Tahun	Jumlah
1995	26
1996	41
1997	12
1998	97
1999	83
2000	11

Grafik presentasi data melalui tabel dan diagram dapat dibuat dalam bentuk yang berbeda dengan grafik berikut ini:

Grafik 1. Jumlah tindakan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang di Negara X



Analisa data yang lebih mendalam dapat dibuat dengan menghubungkan tiap-tiap variabel yang ada. Misalnya, marilah kita anggap di sebuah kota yang tertentu, 73 orang ditangkap karena pelanggaran jam malam. Dari keseluruhan 73 orang yang ditangkap, 40 diantaranya merupakan kelompok etnis yang mayoritas di kota tersebut, sedangkan 22 orang lainnya merupakan kelompok etnis minoritas di kota tersebut. Setiap orang ditahan namun dengan jangka waktu yang berbeda-beda, rata-rata jangka waktu penahanannya berkisar antara 1 hingga 4 hari. Untuk menentukan apakah terdapat korelasi antara lamanya penahanan dan hubungannya dengan kelompok etnis, sebuah tabulasi-silang dibuat sebagai berikut: Tabel ini mencoba mengungkapkan korelasi antara kelompok etnis dan lamanya penahanan dari orang-orang yang ditangkap. Dapat kita lihat dengan mudah bahwa memang terdapat korelasi antara dua buah variabel (lamanya penahanan dengan keetnisan).

Dalam melakukan analisis data dan informasi HAM, ketersediaan data dan informasi yang terpilah-pilah sangat penting. Data yang terpilah-pilah dapat memberikan gambaran yang luas mengenai persoalan dari kelompok yang berbeda-beda, misalnya rata-rata hasil harapan hidup, literasi, pendaftaran sekolah, dan sumber daya untuk standar hidup yang layak. Pemilahan dapat dilakukan untuk

Tabel 2.: Jangka Waktu Penahanan dan Kelompok Etnis

Durasi penahanan	Kelompok Etnis		
	Mayoritas	Minoritas	Total
1 hari	28	3	31
2 hari	7	5	12
3 hari	4	10	14
4 hari	1	4	5
Total	40	22	62

usia, jenis kelamin, kelompk etnis, kelompok agama, dsb.

Namun demikian, pemilahan data tersebut tidak selalu dapat diaplikasikan atau dimungkinkan untuk dilakukan hingga tingkatan yang diinginkan. Pemilahan berdasarkan jenis kelamin, usia, wilayah atau unit administratif lainnya dapat lebih mudah ketimbang berdasarkan etnis. Hal ini disebabkan karena pengidentifikasian kelompok etnis seringkali melibatkan kriteria obyektif (misalnya bahasa) dan kriteria subyektif (misalnya identitas diri) yang dapat berkembang/berubah dari waktu ke waktu. Pembuatan data statistik apa pun juga memiliki dampak bagi hak atas privasi, persoalan perlindungan dan kerahasiaan data, dan oleh karenanya akan membutuhkan standar-standar hukum dan institusional.[32]

Dalam analisa data terutama untuk data berbasis peristiwa, penggunaan perbendaharaan kata yang terkendali (tesaurus) sangat diperlukan. Tesaurus sangat membantu menghasilkan bermacam-macam keluaran dalam bentuk statistik. Misalnya, seseorang dapat menghasilkan statistik mengenai korban dalam kaitannya dengan jenis korban, jenis kelamin, latar-belakang etnis, atau jenis tindak pelanggaran, misalnya pemukulan, penangkapan sewenang-wenang, dsb. Dengan tesaurus juga dimungkinkan untuk menunjukkan jenis-jenis informasi yang beragam mengenai para pelaku kejahatan, seperti tingkat keterlibatan mereka, areal di mana kejadian yang melibatkan mereka, dan lain-lain.[33]

Memahami bagaimana data diolah tidak cukup dengan hanya menggunakan data yang tersedia. Seorang pemantau atau analis situasi HAM perlu menganalisis lebih dalam ketika data justru tidak tersedia. Dalam banyak kasus, *kurangnya data justru mengungkapkan data.* Data yang memberatkan tentang pelanggaran HAM sangat tidak mungkin disediakan secara bebas dan terbuka oleh pemerintah. Sebagai contoh, para penyelidik pelanggaran HAM untuk kasus orang hilang akan mengalami kesulitan mengumpulkan informasi tentang orang hilang selama kurun waktu 1997-1998. Contoh yang terjadi di Argentina dapat menjadi perbandingan manakala dalam masa pemerintahan militer yang represif pada awal 1970an, jasad-jasad korban yang terbunuh di penahanan disembunyikan secara statistik dalam kategori pemakaman *nigun nombre*-tanpa nama, mengalami peningkatan sangat tinggi. Suatu kajian yang mengikuti pemakaman semacam itu dari 1970 sampai 1984 menemukan lompatan statistik yang signifikan dalam jumlah pemakaman *tanpa nama* pada puncak represi, yang mengungkapkan lokasi-lokasi sebenarnya dari mereka yang menghilang.

Apa yang terjadi di Argentina tersebut menunjukkan bahwa terjadinya perubahan secara mendadak dalam serangkaian data bisa mengungkapkan banyak hal. Pelaku pelanggaran seringkali meninggalkan jejak data dan kecurigaan yang kuat. Para ahli statistik dapat menemukan pola yang diperkirakan dan sistematis dari angka-angka yang "diam" atau apa yang ada di balik angka-

32 Lihat misalnya 10 Prinsip Fundamental Statistik Resmi (http://unstats.un.org/unsd/goodprac/bpabout.asp)

33 Judith Dueck, Manuel Guzman and Bert Verstappen, HURIDOCS Micro-Thesauri, Geneva: 2000

angka. Hal menarik dari analisis situasi HAM adalah melihat bagaimana kebijakan dibuat dan data atau informasi yang berada di balik dikeluarkannya kebijakan tersebut. Dalam banyak kasus, penghentian suatu kebijakan secara mendadak dapat dianalisis lebih jauh apakah memang relevan dengan fakta yang terjadi atau hanya sekedar membelokkan isu.

Seorang pemantau atau analis situasi HAM juga perlu menyadari bahwa tidak adanya data tentang suatu fenomena yang diketahui secara umum dapat menjadi petunjuk tentang adanya penyangkalan, penyembunyian dan pembungkaman suatu situasi. Sebagai contoh, Setelah bencana reaktor Chernobyl di Uni Soviet, banyak laporan informal mengungkapkan bahwa para dokter diperintahkan untuk tidak mendiagnosa penyakit-penyakit apa pun yang berkaitan dengan radiasi, termasuk kanker, leukimia, dan anemia. Ketika data seharusnya menggambarkan peningkatan kasus-kasus tersebut, maka pembungkaman ini akan menyebabkan penurunan yang jelas dan mencurigakan.

Data yang terlalu dekat dengan target keberhasilan juga patut dipertanyakan. Seorang pemantau atau analis situasi HAM akan memahami bahwa semua data kasar memiliki variasi dan fluktuasi yang bersifat acak. Ketika *data series* menjadi sangat beraturan, yang menunjukkan perbaikan setelah jangka waktu tertentu atau semakin mendekati level yang ditargetkan, maka terdapat alasan kuat untuk mencurigai bahwa data yang ada tersebut tengah menyelubungi realitas. Sama halnya, perhatian juga perlu ditunjukkan pada lompatan data atau informasi yang bersifat tiba-tiba pada kategori-kategori data tersebut.

BAB 4

PENGALAMAN KOMNAS HAM DALAM MENYUSUN INDIKATOR HAM

Bab ini menggambarkan pengalamana Komnas HAM dalam menyusun indikator lima hak yang masuk dalam lingkup hak ekonomi, sosial dan budaya yaitu hak atas pangan, hak atas pekerjaan, hak atas perumahan, hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan. Bab ini tahap-tahap pengembangan indikator seperti dijelaskan dalam bab sebelumnyaa serta berbagai hal penting yang harus dipertimbangkan. Bab ini juga menjelaskan berbagai tantangan dan kendala yang dihadapi.

PENGANTAR

Sebagaimana secara ringkas telah disebutkan dalam Bab Pendahuluan, Indikator Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan suatu tolok ukur untuk mencatat dan mendokumentasikan hal-hal yang berhubungan dengan HAM. Satu hal yang patut disayangkan, adalah hingga saat ini Indonesia belum merumuskan Indikator HAM, sehingga tiap organisasi/ lembaga menggunakan tolok ukur yang berbeda dalam mendokumentasikan hal-hal yang berkaitan dengan HAM.

Komnas HAM, sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan penegakan, perlindungan dan pemenuhan HAM di Indonesia dan secara langsung menangani berbagai pelanggaran HAM, acap kali menggunakan tolok ukur yang dimiliki atau telah dibuat oleh lembaga lain. Walaupun telah ada tolok ukur yang dibuat oleh lembaga atau organisasi lain dan dapat digunakan, Komnas HAM tetap memandang perlu untuk merumuskan Indikator HAM yang bersifat nasional dan mencakup keseluruhan jenis hak yang dijamin perlindungan dan pemenuhannya oleh Konstitusi dan ketentuan atau standar HAM internasional.

Kelihatannya mudah untuk mengatakan bahwa seharusnya pengukuran HAM dilakukan secara lebih sistematis dan teliti. Komnas HAM mengamati dari pengalaman berbagai lembaga HAM di dunia, bahwa jenis studi semacam ini membutuhkan sumber daya yang sangat besar dan menuntut keahlian yang sangat tinggi untuk dapat dilaksanakan. Studi yang berkelanjutan akan membutuhkan dana yang lebih banyak daripada survey yang dilakukan sesekali. Juga, biasanya mendapatkan penilaian dari ahli di suatu bidang akan jauh lebih cepat dan murah dari pada melakukan survei di beberapa tempat. Analisa dan observasi kualitatif memegang peran utama dalam

kegiatan penelitian dan pemantauan HAM. Pilihan metodologi kerap terbentur oleh beberapa kendala, seperti keterbatasan sumber daya, keharusan merespon temuan dan membuat keputusan secara cepat. Bagaimanapun, upaya pengembangan indikator HAM oleh Komnas HAM bertujuan agar gerakan HAM memiliki indikator bersama untuk mendapatkan pengukuran yang lebih sistematis, berkelanjutan, dan dapat diandalkan dalam penghormatan, perlindungan, dan pemajuan HAM.

Hingga saat ini Indonesia belum merumuskan Indikator Hak Asasi Manusia, sehingga tiap organisasi/lembaga menggunakan tolok ukur yang berbeda dalam mendokumentasikan hal-hal yang berkaitan dengan HAM.

Secara konseptual dalam hal penyusunan indikator hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan dan hak atas pekerjaan, langkah yang dilakukan oleh Komnas HAM adalah:

a. Mengidentifikasi *key aspects* (aspek-aspek kunci) dari masing-masing kandungan hak yang akan diukur atau dipantau. Hal ini dapat ditelusuri dari Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Komentar Umum, dan berbagai instrumen lainnya. Dalam hal ini perlu dilakukan pemeriksaan secara cermat dan hati-hati terhadap penafsiran pasal, paragraf, dan pernyataan dalam instrumen-instrumen tersebut.

b. Mengidentifikasi indikator potensial yang dapat diujicobakan untuk masing-masing aspek kunci tersebut: indikator struktural, proses, hasil.

c. Mempertimbangkan norma-norma yang saling bersinggungan *(cross-cutting norms)* yang terefleksi dari masing-masing indikator. Dalam hal ini perlu melihat kembali prinsip pendekatan hak asasi manusia *(rights based approach)* yang melibatkan prinsip-prinsip partispatif, akuntabel, pemberdayaan, dan non-diskriminasi. Aplikasi dari pertimbangan tersebut adalah antara lain dengan memastikan perlu tidaknya melakukan pemilahan data (disagregasi) untuk segmen tertentu yang perlu mendapat perhatian.

d. Mengidentifikasi sumber-sumber data potensial untuk masing-masing indikator. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan 4 (empat) jenis metodologi pengumpulan data yang tekah disebutkan sebelumnya.

e. Mengembangkan kuesioner dan metasheet yang diperlukan untuk masing-masing indikator. Pengembangan metasheet diperlukan untuk memastikan metodologi dan piranti pengumpulan data yang digunakan benar-benar dapat

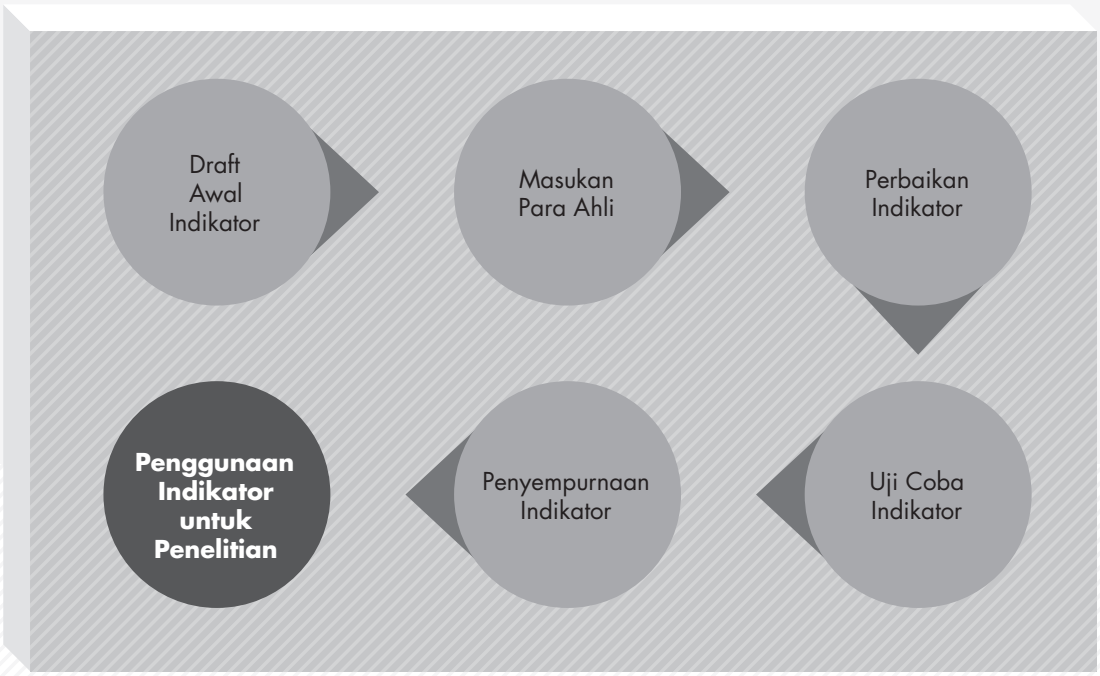
menjawab pengukuran indikator tersebut

f. Melakukan pengujian dan perbaikan indikator dan teknik pengumpulan data yang dilakukan. Urutan prioritas dan pilihan terhadap indikator yang akan diuji menjadi penting mengingat terbatasnya waktu dan ketersediaan sumber daya. Upaya ini merupakan upaya jangka panjang dan perlu dilakukan secara terus menerus untuk mendapatkan hasil yang akurat dan sistematis.

Sebagai tahap awal, Komnas HAM membuat indikator ekonomi, sosial dan budaya khususnya untuk fokus terhadap hak atas pangan dan hak atas perumahan. Perdebatan yang muncul saat itu terkait pemilihan hak atas pangan dan hak atas perumahan adalah maraknya kasus busung lapar dan penggusuran di Indonesia. Hak atas pangan dan hak atas perumahan merupakan hak ekonomi, sosial dan budaya. Komnas HAM memastikan untuk membuat indikator hak ekonomi, sosial dan budaya, mengingat masih banyaknya kasus pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya yang belum mendapat pertanggunjawaban dari Negara. Pertimbangan lainnya adalah masih banyak orang yang beranggapan bahwa hak ekonomi, sosial dan budaya bukan bagian dari hak asasi manusia, sehingga tidak dapat ditindaklanjuti perkaranya di pengadilan. Dibandingkan dengan hak sipil dan politik, maka realisasi hak ekonomi, sosial dan budaya bersifat progresif dan pertanggungjawabannya lebih sulit untuk diminta.

Komnas HAM juga mengembangkan indikator hak atas pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan serta indikator hak atas pekerjaan. Hak-hak ini merupakan hak-hak yang paling dapat digunakan untuk mengukur atau menilai situasi hak ekosob di Indonesia.

Alur Pembuatan Indikator Hingga Penggunaan



II.1. Identifikasi dan Pemilihan Elemen Kunci yang Relevan

a. Hak atas Pangan

Hak atas pangan merupakan hak yang tidak dapat dilepaskan dari martabat manusia yang paling dasar dan tercantum di dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM). Pasal 25 ayat (1) DUHAM menyatakan bahwa, "Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkannya kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya. Pemenuhan hak atas pangan memerlukan kebijakan pembangunan maupun kebijakan ekonomi yang mengarah pada upaya untuk merealisasikan pemenuhan hak atas pangan tanpa diskriminasi, termasuk mengupayakan adanya legislasi yang mendukung. Pemerintah Indonesia telah mengesahkan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB) melalui UU No. 11 Tahun 2005 sebagai jaminan terpenuhinya hak ekonomi, social dan budaya dan termasuk di dalamnya hak atas pangan.

Pemenuhan hak atas pangan menuntut adanya upaya dari negara untuk memaksimalkan segala sumber daya yang ada. Terpenuhinya hak atas pangan berarti setiap orang dapat menikmati hak atas pangan dengan kualitas dan kuantitas yang memadai, tidak hanya sekedar untuk dapat bertahan hidup. Begitu pentingnya hak atas pangan maka peraturan perundangan nasional mengatur pula pemenuhan hak atas pangan. UUD 1945 mengaitkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara (Pasal 33 ayat (2). Cabang produksi yang penting bagi negara antara lain adalah cabang produksi yang bergerak di bidang pangan.

Di tingkat internasional, hak atas pangan tercantum pula di dalam Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB) khususnya Pasal 11. Pasal tersebut menyatakan bahwa, "Negara Pihak pada Kovenan ini, dengan mengakui hak mendasar dari setiap orang untuk bebas dari kelaparan, baik secara individual maupun melalui kerjasama internasional, harus mengambil langkah-langkah termasuk program-program khusus yang diperlukan untuk:

a) Meningkatkan cara-cara produksi, konservasi dan distribusi pangan, dengan sepenuhnya memanfaatkan pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan, melalui penyebarluasan pengetahuan tentang asas-asas ilmu gizi, dan dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem pertanian sedemikian rupa, sehingga

mencapai suatu perkembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang efisien;

b) Memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang adil yang sesuai kebutuhan, dengan memperhitungkan masalah-masalah Negara-negara pengimpor dan pengekspor pangan."

Pemenuhan hak atas pangan dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) KIHESB dijelaskan lebih lanjut dengan Komentar Umum/*General Comment* No. 12 Tahun 1999 tentang Hak atas Pangan. Hak atas pangan yang dimaksud merupakan hak atas pangan yang layak. Hak atas Bahan Pangan yang Layak terwujudkan ketika setiap laki-laki, perempuan dan anak-anak, sendiri atau dalam komunitas, mempunyai akses fisik dan ekonomis sepanjang waktu kepada bahan pangan yang layak atau cara mendapatkannya. Oleh karena itu, *Hak atas Bahan Pangan yang Layak* tidak bisa diartikan dalam artian yang sempit dan terbatas yang menyamakannya dengan paket minimum kalori, protein serta nutrient-nutrien spesifik lainnya. *Hak atas Bahan Pangan yang Layak* haruslah mewujudkan secara progresif. Meski demikian, Negara-negara mempunyai kewajiban inti untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untukmengurangi dan meringankan kelaparan seperti diatur dalam Paragraf 2 Pasal 11, bahkan dikala bencana alam atau lainnya.

Berdasarkan Komentar Umum No. 12 Tahun 1999 tentang Hak atas Pangan, terdapat beberapa elemen kunci yang menentukan yaitu:

a) *Ketersediaan* bahan pangan dalam kualitas dan kuantitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makanan individu, bebas dari substansi yang merugikan, serta bisa diterima dalam budaya setempat. *Ketersediaan* mengacu pada kemungkinan untuk memberi makan diri sendiri langsung dari lahan produktif atau sumberdaya alam lainnya, atau pada distribusi, pemrosesan dan sistem pemasaran yang berjalan baik, yang bisa memindahkan makanan dari tempat produksi ke tempat mana makanan itu dibutuhkan sesuai dengan permintaan.

b) *Aksesibilitas* bahan pangan itu berkesinambungan dan tidak mengganggu pemenuhan Hak Asasi Manusia lainnya. *Aksesibilitas* mencakup baik aksesibilitas ekonomis maupun fisik:

- *Aksesibilitas ekonomis* berarti bahwa biaya finansial personal atau rumah tangga yang berkaitan dengan pembelian bahan pangan untuk suatu menu yang layak harus berada pada tingkatan tertentu dimana tidak mengganggu atau membahayakan perolehan dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya. Aksesibilitas ekonomi berlaku pada semua pola pembelian atau perolehan dengan mana masyarakat mengadakan bahan makanan

dan merupakan suatu ukuran kepuasan bagi pemenuhan Hak atas Bahan Pangan yang Layak. Kelompok-kelompok yang rentan secara sosial seperti orang-orang yang tidak memiliki lahan dan kelompok-kelompok miskin tertentu di masyarakat mungkin membutuhkan perhatian melalui program-program khusus.

- *Aksesibilitas fisik* berarti bahwa bahan pangan yang layak harus terjangkau bagi semua orang, termasuk individu-individu yang rentan secara fisik, seperti bayi dan anak-anak, orang lanjut usia, cacat fisik, sakit parah dan orang yang sakit tidak kunjung sembuh, termasuk sakit jiwa. Korban bencana alam, orang yang hidup di lokasi bencana dan kelompok-kelompok tak beruntung lainnya mungkin membutuhkan perhatian khusus dan kadang-kadang pertimbangan prioritas dalam hal aksesibilitas pada bahan pangan. Salah satu kerentanan khusus ialah bahwa banyak kelompok masyarakat adat yang diganggu aksesnya kepada tanah leluhur mereka.

c) *Bebas dari substansi-substansi yang merugikan* menetapkan kebutuhan atas keamanan bahan pangan dan tindakan-tindakan perlindungan, baik dalam arti publik atau swasta, untuk mencagah kontaminasi bahan pangan melalui pencampuran dan/ atau melalui kesehatan lingkungan yang buruk atau penanganan yang buruk pada tingkat yang berbeda sepanjang rantai makanan; ketelitian juga harus dilakukan untuk mengidentifikasi dan menghindarkan atau menghancurkan racun-racun yang terjadi secara natural.

d) *Penerimaan budaya atau konsumen* berarti kebutuhan bahwa juga harus dipertimbangkan, sebisa mungkin, unsur-unsur yang dirasakan Non-Nutrien yang terkandung dalam makanan dan konsumsi makanan serta menginformasikan pendapat konsumen tentang sifat dari suplai bahan makanan yang bisa diakses.

Memilih Elemen Kunci Hak atas Pangan yang Relevan

Terkait dengan hak atas pangan, seperti dinyatakan di atas, mengacu pada Komentar Umum No. 12 dari Komite Hak Ekosob tentang Hak atas Pangan yang Layak, terdapat beberapa elemen kunci yaitu:

- Kebutuhan Pangan;
- Bebas dari substansi-substansi yang merugikan:
- Penerimaan budaya;
- Ketersediaan;
- Aksesibilitas (keterjangkauan)

mencakup baik aksesibilitas ekonomis maupun fisik.

Komentar Umum No. 12 tentang Hak atas Pangan yang Layak menjelaskan lebih lanjut bahwa bahwa inti dari hak atas pangan yang layak pada dasarnya adalah:

a. Ketersediaan bahan pangan dalam kualitas dan kuantitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makanan individu, bebas dari substansi yang merugikan, serta bisa diterima dalam budaya setempat; dan

b. Aksesibilitas bahan pangan itu berkesinambungan dan tidak mengganggu pemenuhan Hak Asasi Manusia lainnya.

Dari penjelasan di atas, elemen ketersediaan pada dasarnya mencakup elemen kebutuhan pangan, bebas dari subtansi merugikan dan penerimaan budaya setempat. Jadi dapat disimpullkan bahwa pada dasarnya elemen kunci hak atas pangan yang layak, seperti dinyatakan Komentar Umum No. 12, adalah ketersediaan dan aksesibilitas. Merujuk pada Komentar Umum No. 12, elemen kunci aksesibilitas yang digunakan dalam penelitian Komnas HAM mencakup dua hal, yaitu aksesibilitas fisik dan ekonomi (*definisi lihat bagian kerangka konseptual*).

Sementara itu berkaitan dengan ketersediaan, *tidak seluruh unsur ketersediaan akan dilihat.* Seperti dijelaskan di atas, pada dasarnya elemen kunci ketersediaan mencakup: a). Kebutuhan pangan: pangan dalam kualitas dan kuantitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makanan individu; b). Bebas dari substansi yang merugikan; c). Bisa diterima dalam budaya setempat. Penelitian akan lebih memfokuskan pada elemen kebutuhan pangan baik kuantitas dan kualitas. Seperti dinyatakan di atas elemen kebutuhan pangan memiliki makna:"

"Kebutuhan makanan adalah makanan sebagai keseluruhan yang berisikan gabungan gizi untuk pertumbuhan fisik dan mental, perkembangan dan perawatan, serta aktivitas fisik sesuai dengan kebutuhan psikologis manusia di seluruh jenjang dalam roda kehidupan serta sesuai dengan jender dan pekerjaan. Oleh karena itu, tindakan-tindakan mungkin diperlukan untuk menjaga, beradaptasi atau memperkuat keragaman bahan makanan serta pola pemberian makan dan konsumsi yang layak, termasuk pemberian ASI, dan pada saat yang sama menjamin bahwa perubahan dalam ketersediaan dan akses kepada persediaan bahan pangan secara minimal tidak berpengaruh negatif komposisi dan pemberian makanan."

Penetapan elemen kebutuhan pangan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa terkait dengan kebutuhan pangan, harus diingat Pasal 11 ayat (2) KIHESB menyatakan bahwa: langkah-langkah yang lebih cepat dan mendesak mungkin dibutuhkan untuk diambil oleh Negara Pihak guna menjamin *"Hak fundamental atas kebebasan dari kelaparan dan kekurangan gizi".* Komentar Umum juga menekankan bahwa Negara-negara mempunyai kewajiban inti untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk

mengurangi dan meringankan kelaparan. Dengan demikian, elemen kebutuhan pangan menjadi elemen yang sangat penting dan bebas dari kelaparan serta pemenuhan kecukupan gizi menjadi kewajiban inti yang tidak dapat ditinggalkan oleh Negara Pihak. Sehubungan dengan itu, elemen kebutuhan pangan dalam penelitian ini akan dilihat dari titik ***kecukupan gizi***. Bebas dari kelaparan tidak dilihat dengan asumsi bahwa bila kecukupan gizi terpenuhi, maka bebas dari kelaparan sudah terlewati.

Selanjutnya Komentar Umum No. 12 KIHESB menyatakan bahwa:

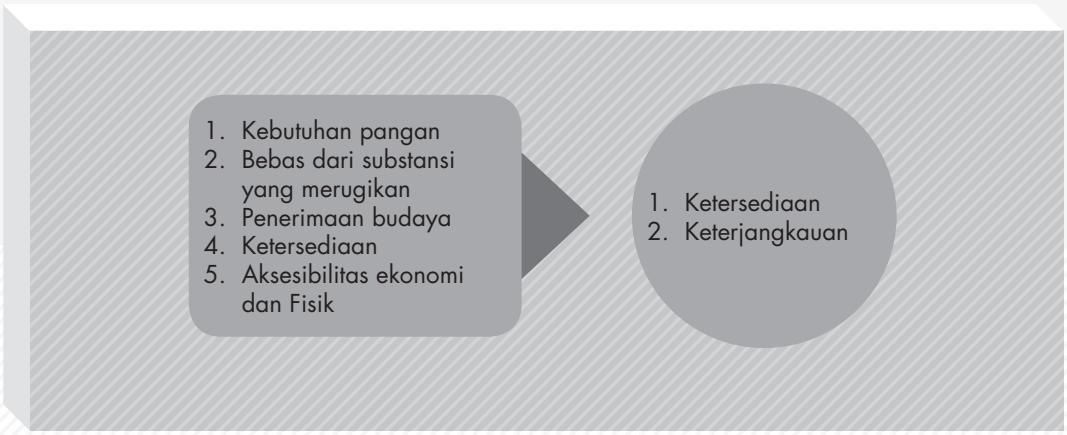
"[k]etersediaan mengacu pada kemungkinan untuk memberi makan diri sendiri langsung dari lahan produktif atau sumberdaya alam lainnya, atau pada distribusi, pemrosesan dan sistem pemasaran yang berjalan baik, yang bisa memindahkan makanan dari tempat produksi ke tempat mana makanan itu dibutuhkan sesuai dengan permintaan".

Dengan demikian, untuk memenuhi elemen-elemen dari ketersediaan yaitu terpenuhi kebutuhan pangan baik kualitas maupun kuantitas, bebas dari substansi merugikan dan dapat diterima secara budaya, Komite berpandangan, dapat dipenuhi dari dua sumber pemenuhan yaitu dengan memberi makan sendiri atau dari pihak lain. Dengan demikian, Negara Pihak harus menjamin pemenuhan ketersediaan dari dua sisi tersebut.

Penelitian yang dilakukan Komnas HAM juga melihat ketersediaan dari adanya jaminan pada dua sisi tersebut. Yang dalam hal ini akan dilihat dari sejauh mana adanya *jaminan tersedianya sarana dan prasarana pertanian yang dalam hal ini mencakup jaminan bagi petani untuk memproduksi pangan serta jaminan infrastruktur jalan bagi distribusi.*

Selain itu, dalam elemen ketersediaan, juga akan dilihat jaminan ketersediaan pangan dalam jangka panjang. Komentar umum menyatakan adanya satu hal penting yang juga harus dijamin oleh negara yaitu *kesinambungan* pangan. Komentar Umum menjelaskan bahwa secara intrinsik, kesinambungan berkaitan dengan gagasan mengenai bahan pangan yang layak atau *jaminan* bahan pangan, bisa didapatkan baik untuk generasi saat ini maupun yang akan datang. Penelitian ini memasukkan jaminan ini yang diukur dari kelesatrian varietas tanaman pangan lokal, kemandirian pangan dan alih fungsi lahan pertanian.

Elemen Kunci Hak atas Pangan



b. Hak atas Perumahan

Hak atas perumahan termasuk di dalam hak Ekosob yang dijamin dalam UU No. 11 Tahun 2005. Menurut Pasal 11 ayat (1) KIHESB, Negara Pihak "mengakui hak setiap orang atas kehidupan yang layak untuk dirinya sendiri dan keluarganya, termasuk kelayakan pangan, sandang, dan papan, dan perbaikan kondisi hidup yang terus menerus." Hak asasi atas tempat tinggal yang layak, yang bersumber dari Hak atas kehidupan yang layak, adalah yang utama terpenting untuk penikmatan hak-hak Ekosob.

Hak atas tempat tinggal yang layak juga diatur dalam Komentar Umum No. 4. Berdasarkan Komentar Umum No. 4 elemen yang terdapat di dalam hak atas tempat tinggal yang layak adalah:

a) *Jaminan perlindungan hukum*. Perlindungan hukum mengambil banyak bentuk, diantaranya penyewaan akomodasi (publik dan swasta), perumahan kolektif, kredit, perumahan darurat, pemukiman informal, termasuk penguasaan tanah dan properti. Meskipun ada beragam jenis perlindungan hukum, setiap orang harus memiliki tingkat perlindungan hukum yang menjamin perlindungan hukum dari pengusiran paksa, pelecehan, dan ancaman lainnya. Negara Pihak harus secara bertanggung jawab, segera mengambil tindakan-tindakan yang bertujuan mengkonsultasikan jaminan perlindungan hukum terhadap orang-orang tersebut dan rumah tangga yang saat ini belum memiliki perlindungan, konsultasi secara benar dengan orang-orang atau kelompok yang terkena.

b) *Ketersediaan layanan*, bahan-bahan baku, fasilitas, dan infra struktur. Tempat tinggal yang layak harus memiliki fasilitas tertentu yang penting bagi kesehatan, keamanan, kenyamanan, dan nutrisi. Semua penerima manfaat dari hak atas tempat tinggal yang layak harus memiliki akses yang berkelanjutan terhadap sumber daya alam dan publik, air minum yang aman, energi untuk memasak, suhu dan cahaya, alat-alat untuk menyimpan makanan, pembuangan sampah, saluran air, layanan darurat.

c) *Keterjangkauan*. Biaya pengeluaran seseorang atau rumah tangga yang bertempat tinggal harus pada tingkat tertentu dimana pencapaian dan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar lainnya tidak terancam atau terganggu. Tindakan harus diambil oleh Negara Pihak untuk memastikan bahwa persentasi biaya yang berhubungan dengan tempat tinggal, secara umum sepadan dengan tingkat pendapatan. Negara Pihak harus menyediakan subsidi untuk tempat tinggal bagi mereka yang tidak mampu memiliki tempat tinggal, dalam bentuk dan tingkat kredit perumahan yang secara

layak mencerminkan kebutuhan tempat tinggal. Dalam kaitannya dengan prinsip keterjangkauan, penghuni harus dilindungi dengan perlengkapan yang layak ketika berhadapan dengan tingkat sewa yang tidak masuk akal atau kenaikan uang sewa. Di masyarakat, dimana bahan-bahan baku alam merupakan sumber daya utama bahan baku pembuatan rumah, Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan ketersediaan bahan baku tersebut.

d) *Layak huni*. Tempat tinggal yang memadai haruslah layak dihuni, artinya dapat menyediakan ruang yang cukup bagi penghuninya dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman-ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan, dan vektor penyakit. Keamanan fisik penghuni harus pula terjamin. Komite mendorong Negara Pihak untuk secara menyeluruh menerapkan Prinsip Rumah Sehat yang disusun oleh WHO yang menggolongkan tempat tinggal sebagai faktor lingkungan yang paling sering dikaitkan dengan kondisi-kondisi penyebab penyakit berdasarkan berbagai analisis epidemiologi; yaitu, tempat tinggal dan kondisi kehidupan yang tidak layak dan kurang sempurna selalu berkaitan dengan tingginya tingkat kematian dan ketidaksehatan.

e) *Aksesibilitas*. Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti halnya manula, anak-anak, penderita cacat fisik, penderita sakit stadium akhir, penderita HIV-positif, penderita sakit menahun, penderita cacat mental, korban bencana alam, penghuni kawasan rawan bencana, dan lain-lain harus diyakinkan mengenai standar prioritas untuk lingkungan tempat tinggal mereka. Undang-undang dan kebijakan-kebijakan (tentang masalah perumahan) harus mencakup kebutuhan kelompok-kelompok ini akan tempat tinggal. Di banyak Negara Pihak, perluasan akses tanah untuk segmen-segmen masyarakat yang tidak mempunyai tanah atau dimiskinkan harus dijadikan tujuan utama kebijakan itu. Kewajiban-kewajiban pemerintah harus dikembangkan dengan sasaran untuk memperkuat hak setiap orang atas hunian yang aman untuk hidup secara damai dan bermartabat, termasuk akses tanah sebagai sebuah hak;:

f) *Lokasi*. Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Hal ini berlaku baik di kota besar maupun kawasan pinggiran dimana tuntutan biaya

temporer dan finansial untuk pergi dan dari tempat kerja dapat dinilai terlalu tinggi bagi anggaran belanja keluarga prasejahtera. Di samping itu, rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau atau akan segera terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya.

g) *Kelayakan budaya*. Cara rumah didirikan, bahan baku bangunan yang digunakan, dan kebijakan-kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut harus memungkinkan pernyataan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal. Berbagai aktivitas yang ditujukan bagi peningkatan dan modernisasi dalam lingkungan tempat tinggal harus dapat memastikan bahwa dimensi-dimensi budaya dari tempat tinggal tidak dikorbankan, dan bahwa, diantaranya, fasilitas-fasilitas berteknologi modern, juga telah dilengkapkan dengan semestinya.

Hak atas Tempat Tinggal yang layak juga diatur dalam Komentar Umum No. 7 Tahun 1999. Komentar Umum No. 7 Tahun 1999 berkaitan dengan Komentar Umum No. 4 Tahun 1991. Dalam Komentar Umum No. 4, Komite mengamati bahwa setiap orang harus memiliki kepastian kedudukan yang menjamin perlindungan hukum dari pengusiran paksa, kekerasan, dan ancaman-ancaman lainnya. Komentar ini menyimpulkan bahwa pengusiran paksa merupakan prima facie yang tidak sesuai dengan syarat-syarat Perjanjian. Setelah mempelajari sejumlah laporan tentang pengusiran paksa dalam tahun-tahun belakangan ini, termasuk contoh-contoh dimana kewajiban-kewajiban Negara yang dilanggar telah dikenali, Komite kini berada dalam posisi untuk memberikan klarifikasi lebih lanjut mengenai dampak dari praktek-praktek semacam ini dalam kaitannya dengan kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam Perjanjian.

Hak atas Perumahan: alasan pemilihan elemen yang relevan

Seperti dinyatakan di atas, mengacu pada Komentar Umum Nomor 4 tentang Hak atas Perumahan yang layak, maka elemen kunci yang terkandung didalamnya adalah:

a. Jaminan perlindungan hukum;

b. Ketersediaan layanan, bahan-bahan baku, fasilitas, dan infra struktur;

c. Keterjangkauan biaya;

d. Layak huni;

e. Aksesibilitas;

f. Lokasi;

g. Kelayakan budaya.

Penelitian yang dilakukan oleh Komnas HAM tidak akan melihat semua elemen kunci di atas. Dalam hal ini harus diingat bahwa berdasarkan Strategi Global tentang Pemukiman, hak atas perumahan yang layak

telah diakui secara universal. Dalam Lembar Fakta No. 21 tentang Hak atas Perumahan yang Layak dijelaskan bahwa:

"Hak atas perumahan yang layak mendapat pengakuan secara universal oleh masyarakat dari berbagai bangsa….Setiap bangsa, tanpa terkecuali, memiliki sejumlah kewajiban dalam masalah perumahan, misalnya nampak dengan dibentuknya kementerian perumahan atau lembaga-lembaga perumahan, pengalokasian dana untuk sektor perumahan, dan dengan kebijakan, program serta proyek….Setiap warganegara suatu Negara, semiskin apa pun dirinya, mempunyai hak untuk mengharap bahwa pemerintah akan memperhatikan kebutuhan mereka atas perumahan, dan untuk menerima kewajiban dasar untuk melindungi dan memperbaiki perumahan serta lingkungannya, dan bukan malahan merusak atau menghancurkannya."

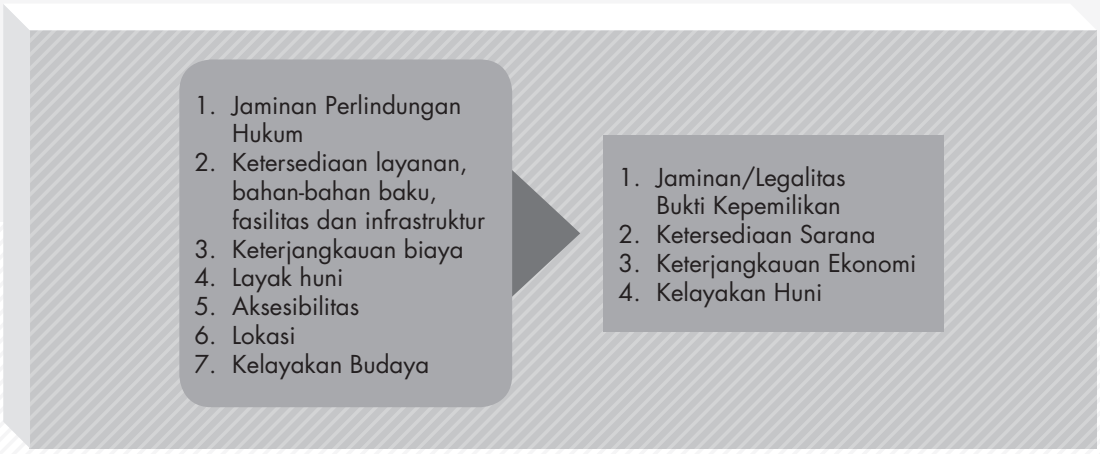
Disamping itu, perngertian dari perumahan yang layak dijabarkan di dalam Strategi Global sebagai *"lingkungan pribadi yang layak, ruang yang layak, keamanan yang layak, penerangan dan ventilasi yang layak, prasarana dasar yang layak dan lokasi yang layak dengan memperhatikan pekerjaan serta fasilitas-fasilitas dasar-dan semua dengan harga yang layak."*

Sehubungan dengan itu, elemen kunci ketersediaan yang terkait pelayanan, sarana dan prasarana dipilih dalam penelitian ini karena secara umum terkait dengan masalah kualitas lingkungan yang sehat dan aman. Ketersediaan pelayanan, sarana dan prasarana yang baik sangat membantu peningkatan kualitas lingkungan. Sementara itu, masih ditemukan adanya kasus penurunan kualitas lingkungan yang disebabkan oleh tidak tersedianya pelayanan, sarana dan prasarana yang memadai, misalnya sarana dan prasarana pengelolaan sampah, pengadaan air, sanitasi dan listrik.

Lebih lanjut, *elemen layak huni* dipilih dalam penelitian Komnas HAM karena sangat berkaitan dengan masalah keamanan dan kesehatan bagi para penghuninya. Elemen kunci ini sangat berkaitan erat dengan permasalahan pemenuhan hak atas perumahan yang layak di Indonesia karena masih banyak dijumpai warga yang mendiami rumah-rumah yang tidak layak huni.

Elemen *keterjangkauan biaya* juga akan dilihat dalam penelitian Komnas HAM. Harga lahan yang semakin membubung di Indonesia sangat mempengaruhi harga rumah. Tingginya harga rumah dapat menjauhkan kelompok masyarakat Indonesia, terutama menengah ke bawah untuk dapat memiliki rumah yang layak.

Elemen Hak atas Perumahan



Elemen *jaminan atas kepemilikan* akan dilihat dalam penelitian Komnas HAM. Elemen perlindungan hukum (jaminan/legalitas bukti kepemilikian) dipilih dalam penelitian ini karena relevan dengan kondisi yang ada di Indonesia. Permasalahan jaminan kepemilikan hak baik berupa rumah, lahan, tanah kerap kali tumpang tindih. Permasalahan ini banyak memicu sengketa hak milik dan akhirnya banyak yang berujung pada perkara-perkara yang harus diselesaikan di pengadilan dan kasus penggusuran paksa.

Harus diingat bahwa Komentar Umum No. 4 tentang Hak atas Perumahan yang Layak berkaitan erat dengan Komentar Umum No. 7 tentang Hak atas Perumahan yang Layak khusus untuk masalah penggusuran secara paksa (1997). Dalam Komentar Umum Nomor 7 ini, yang dimaksud dengan penggusuran paksa adalah:

> *"Penggusuran secara permanen maupun sementara yang bertentangan dengan kehendaknya pribadi, keluarga, dan/atau komunitas dari tanah/rumah peninggalan dan/atau tanah yang mereka tempati, tanpa adanya pengaturan mengenai, dan akses pada, bentuk yang tepat dari perlindungan hukum atau lainnya."*

Penggusuran paksa merupakan peristiwa yang banyak ditemui di Indonesia. Sebenarnya selain penggusuran paksa, terdapat penggusuran yang sah. Penggusuran paksa lebih pada prosedur sebelum penggusuran dilakukan tanpa melalui konsultasi, tanpa mengumpulkan informasi, tanpa membuat pemberitahuan yang cukup dengan alasan yang diterima serta tanpa memberikan kompensasi yang layak dan adil. Di dalam penelitian ini, penggusuran paksa dimasukan dan menjadi elemen pentinga dari jaminan kepemilikan yang pada esensinya melindungi orang dari penggusuran secara paksa.

c. Penentuan Elemen Kunci Hak atas Kesehatan

Berbicara hak atas kesehatan, bukan berarti bahwa kita harus sehat, melainkan hak atas kesehatan adalah hak dasar yang harus dipenuhi dan mencakup berbagai ragam faktor yang dapat membantu manusia menjalani hidup sehat. Hak atas kesehatan akan mempengaruhi/dipengaruhi oleh hak hidup, hak untuk makan, hak untuk memperoleh air bersih, fasilitas dan informasi kesehatan, dan lain sebagainya.[34] Hal tersebut menunjukkan bahwa hak atas kesehatan integral bagi pemenuhan hak-hak yang lain.[35]

Mengacu pada KIHESB bahwa hak atas kesehatan berisi hak kebebasan dan kepemilikan, kemerdekaan mencakup hak untuk memeriksakan kesehatan tubuh termasuk kebebasan seksual dan berproduksi dan hak untuk bebas dari gangguan, hak untuk bebas dari penganiayaan, tindakan medis tanpa persetujuan dan eksperimen. Kepemilikan termasuk hak atas sistem proteksi kesehatan yang menyediakan kesempatan yang sama bagi tiap orang untuk memenuhi standar kesehatan yang memadai dan terjangkau.

Standar kesehatan yang memadai dan terjangkau sebagaimana dimuat Pasal 12

34 Asmin Fransiska, 2008, *Hak Asasi Manusia dan Hak atas Kesehatan di Indoneisa (Kasus HIV/AIDS di Indonesia)*, GloriaJuris Vol. 8 No. 3, September-Desember, Hlm. 2.

35 *Ibid*

ayat (1) KIHESB mencakup keadaan biologis individu dan kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan sumber daya yang ada pada negara. Terdapat beberapa aspek yang tidak dapat diarahkan secara sendiri dalam hubungan antara negara dan individu.

Lebih lanjut hak ini berusaha sedapat mungkin menjaga agar layanan kesehatan yang tersedia cukup dapat menyesuaikan dengan latar belakang budaya seseorang. Pasal 12 ayat (1) KIHESB secara khusus menyebutkan: "Negara pihak dalam Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental."

Dalam tataran hukum nasional, Kesehatan merupakan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Upaya kesehatan harus selalu diusahakan peningkatannya secara terus menerus agar masyarakat yang sehat sebagai investasi dalam pembangunan dapat hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

Hak atas kesehatan menurut Pasal 4 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan merupakan hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dari fasilitas pelayanan kesehatan agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Oleh karena itu, setiap kegiatan dan upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan dengan mengikutsertakan masyarakat secara luas yang mencakup upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang bersifat menyeluruh terpadu dan berkesinambungan.

Penilaian terhadap suatu capaian pembangunan di bidang kesehatan dapat diukur dengan menggunakan indikator hak. Indikator tersebut dapat mengukur pelaksanaan kewajiban negara yang disyaratkan dalam tatanan hukum internasional, salah satunya pada Komentar Umum No. 14 KIHESB. Pada aturan hukum Hak Asasi Manusia (HAM) tersebut ada 3 prinsip/elemen kunci agar indikator hak atas kesehatan bisa digunakan dalam monitoring pencapaian target kewajiban negara, yaitu:

a. *Ketersediaan*. Pelaksanaan fungsi kesehatan publik dan fasilitas pelayanan kesehatan, barang dan jasa-jasa kesehatan, juga program-program, harus tersedia dalam kuantitas yang cukup di suatu Negara. Kecukupan akan fasilitas barang dan jasa bervariasi dan bergantung pada banyak faktor, termasuk tingkat pembangunan Negara. Meskipun demikian akan mencakup faktor-faktor tertentu yang berpengaruh terhadap kesehatan misalnya, air minum yang sehat, sanitasi yang memadai, rumah sakit, klinik, dan bangunan lain-lainnya yang berkaitan dengan kesehatan. Tenaga medis yang berpengalaman dan professional dengan penghasilan yang kompetitif serta obat yang baik sebagaimana yang termaksud oleh *WHO Action Programme on Essential Drugs*.[36]

36 Lihat Daftar WHO mengenai obat-obatan essensial, direvisi desember 1999, Informasi obat WHO, vol. 13, No. 4, 1999

b. *Aksesibilitas*. fasilitas kesehatan, barang dan jasa[37], harus dapat diakses oleh tiap orang tanpa diskriminasi, dalam jurisdiksi Negara. Aksesibilitas memiliki empat dimensi yang saling terkait, yaitu:

   - *Tidak diskriminatif*. Fasilitas kesehatan, barang dan jasa harus dapat diakses oleh semua, terutama oleh masyarakat yang marginal atau masyarakat yang tidak terlindungi oleh hukum dan dalam kehidupan nyata, tanpa diskriminasi dengan dasar apapun juga.[38]

   - *Akses secara fisik*. Fasilitas kesehatan, barang dan jasa harus dapat terjangkau secara fisik: dengan aman bagi semua, terutama bagi kelompok yang rentan atau marginal, misalnya etnis minoritas atau masyarakat terasing, perempuan, anak-anak, penyandang cacat, dan orang yang mengidap HIV / AIDS. Aksesibilitas juga berarti bahwa pelayanan kesehatan dan faktor-faktor penentu kesehatan, misalnya air minum sehat dan fasilitas sanitasi yang memadai dapat dijangkau secara fisik, termasuk di daerah pinggiran, lebih jauh lagi aksesibilitas mencakup akses ke bangunan-bangunan bagi penyandang cacat.

   - *Akses ekonomi* (terjangkau secara ekonomi). Fasilitas kesehatan, barang dan jasa harus dapat terjangkau secara ekonomi bagi semua. Pembayaran pelayanan perawatan kesehatan juga pelayanan yang terkait dengan faktor-faktor penentu kesehatan harus didasarkan pada prinsip kesamaan, memastikan bahwa pelayanan ini, yang tersedia baik secara privat maupun publik, terjangkau oleh semua, termasuk kelompok yang tidak beruntung secara sosial. Kesamaan mensyaratkan: bahwa masyarakat miskin tidaklah harus dibebani biaya kesehatan secara tidak proporsional dibandingkan dengan masyarakat kaya.

   - *Akses informasi*. aksesibilitasnya mencakup hak untuk mencari dan menerima atau membagi informasi dan ide[39], mengenai masalah-masalah kesehatan: namun akses informasi sama dengan hak kerahasiaan data kesehatan.

c. *Penerimaan*. Segala fasilitas kesehatan, barang dan pelayanan harus diterima oleh etika medis dan sesuai secara budaya, misalnya menghormati kebudayaan individu-individu, kaum minoritas, kelompok dan masyarakat, sensitif terhadap jender dan persyaratan siklus hidup.

37 Meskipun secara tidak langsung tersedia, segala referensi di komentar umum ini mengenai Fasilitas kesehatan, barang dan jasa mencakup faktor-faktor penentu kesehatan yang digariskan pada no 11 dan 12 (a) komentar umum ini

38 Lihat no. 18 dan 19 Komentar umum ini

39 Lihat pasal 19.2 konvensi internasional mengenai hak sipil dan politik. Komentar umum ini memberikan ketentuan-ketentuan: khusus untuk mengakses informasi karena kepentingan khusus masalah ini sehubungan dengan kesehatan

Juga dirancang untuk penghormatan kerahasiaan status kesehatan dan peningkatan status kesehatan bagi mereka yang memerlukan.

d. *Kualitas*. Selain secara budaya diterima, fasilitas kesehatan, barang dan jasa harus secara ilmu dan secara medis sesuai serta dalam kualitas yang baik. Hal ini mensyaratkan antara lain, personil yang secara medis berkemampuan, obat-obatan dan perlengkapan rumah sakit yang secara ilmu diakui dan tidak kadaluarsa, air minum aman dan dapat diminum, serta sanitasi yang memada

Hak atas kesehatan: alasan pemilihan elemen kunci yang relevan

Seperti dinyatakan di atas, hak atas kesehatan memiliki empat elemen kunci yaitu: a). Ketersediaan; b).Aksesibilitas; c). Dapat diterima dan d). Kualitas. Penelitian yang dilakukan Komnas HAM berfokus pada tiga elemen kunci yang dipandang paling relevan yaitu ketersediaan, aksesibilitas dan kualitas. Dalam hal ini harus diingat ada empat kewajiban inti yang minimum harus dipenuhi sebagai komitmen negara pihak untuk melakukan kewajiban pemenuhan dan perlindungan hak atas kesehatan, sebagaimana dijelaskan pada Komentar Umum Nomor 14 KIHESB, kewajiban tersebut mencakup:

a. Menjamin akses pada fasilitas kesehatan barang dan jasa dengan dasar non diskriminasi khususnya bagi golongan rentan dan marginal;

b. Menjamin akses pada makanan yang penting yang secara nutrisi memadai dan aman memastikan kebebasan dari kelaparan tiap-tiap orang;

c. Menjamin akses pada pemukiman dasar perumahan dan sanitasi serta persediaan air yang memadai dan sehat;

d. Menyediakan obat-obatan, yang dari waktu ke waktu telah diteteapkan dalam program aksi WHO mengenai Obat-Obatan yang Esensial.

Berikut adalah penjelasan tiga elemen kunci yang akan dilihat dalam penelitian Komnas HAM:

a) *Ketersediaan*. Elemen kunci ketersediaan dalam hak atas kesehatan dipilih dalam penelitian ini dan secara khusus penelitian ini: mencermati ketersediaan fasilitas kesehatan; ketersediaan layanan kesehatan untuk ibu, bayi dan balita; dan pencegahan penyakit menular. Ketersediaan fasilitas layanan kesehatan merupakan hak dasar yang penyediaannya wajib dipenuhi oleh pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 28H: ayat (1); "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat

serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan" dan Pasal 34 ayat (3); "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak". Ketersediaan fasilitas kesehatan dengan demikian berperan penting dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia.

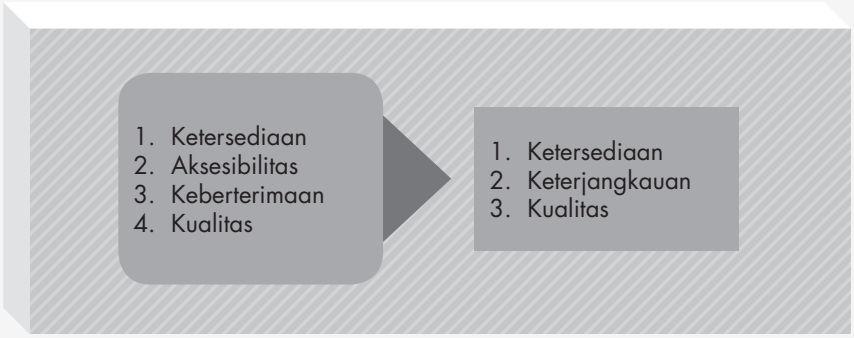
Masih terkait dengan kualitas sumber daya manusia, pelayanan kesehatan bagi ibu, bayi dan balita menjadi sangat penting. Pelayanan kesehatan bagi kelompok ini dapat mencegah makin maraknya kasus-kasus gizi buruk, angka kematian ibu, bayi dan balita yang tinggi dan kurangnya pengetahuan tentang pemenuhan gizi yang tepat. Masalah penanganan penyakit menular juga menjadi sangat penting untuk dicermati karena di Indonesia karena dapat menimbulkan kematian, kecacatan dan kesakitan. Selain terdapat beberapa jenis penyakit menular seperti tuberkolosis, ISPA, malaria, dan diare, juga bermunculan penyakit menular lain yang saat ini berkembang seperti flu burung.

b) *Keterjangkauan*. Elemen kunci keterjangkauan merupakan elemen kunci yang penting dan di dalamnya berlaku prinsip HAM non diskriminasi. Hak atas kesehatan harus dapat diakses oleh penduduk tanpa terkecuali, baik di perkotaan-pedesaan, dan bagi orang kaya atau miskin. Upaya untuk memudahkan masyarakat miskin agar dapat menjangkau pelayanan kesehatan adalah dengan memberikan pelayanan kesehatan murah atau gratis dalam bentuk jaminan kesehatan yang dapat dijangkau hingga tingkat Puskesmas.

Keterjangkauan informasi untuk bidang kesehatan juga seharusnya dapat dengan mudah dinikmati oleh penduduk. Informasi kesehatan ini sangat diperlukan, terutama infomasi kesehatan yang dikeluarkan dari pihak yang berwenang di bidang kesehatan.

c) *Kualitas*, merupakan elemen kunci yang dipilih di dalam penelitian ini karena elemen ini berkaitan erat dengan bagaimana pelayanan kesehatan tersebut dapat dinikmati oleh masyarakat. Kualitas pelayanan tersebut terkait dengan ketanggapan petugas dan kemampuan petugas unjtuk melayani masyarakat. Peningkatan kualitas ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan. Peningkatan kualitas ini menyasar pada tenaga kesehatan seperti dokter dan perawat maupun peningkatan proporsi rumah sakit maupun Puskesmas terutama di wilayah-wilayah terpencil.

Elemen Hak atas Kesehatan



d. Hak atas Pendidikan

Hak atas pendidikan dasar mengacu pada Komentar Umum No.13 KIHESB, yaitu hak untuk menikmati pendidikan di sebuah negara. Pada komentar umum tersebut diamanatkan bahwa segala bentuk pendidikan dan tingkatan harus memperbanyak fitur-fitur yang saling berkaitan dan esensial pada setiap elemen kunci sebagai berikut:

a) *Ketersediaan*. Berbagai institusi dan program pendidikan harus tersedia dalam jumlah yang memadai di dalam yurisdiksi Negara itu. Apa yang mereka butuhkan supaya berfungsi bergantung pada banyak faktor, termasuk konteks pengembangan dimana mereka beroperasi; sebagai contoh, semua institusi dan program itu cenderung memerlukan bangunan atau perlindungan fisik dari unsur-unsur tertentu, fasilitas sanitasi bagi kedua jenis kelamin, air minum yang sehat, guru-guru (pendidik) yang terlatih dengan gaji yang kompetitif, materi-materi pengajaran, dan seterusnya; dimana beberapa di antaranya akan juga memerlukan fasilitas-fasilitas seperti perpustakaan, laboratorium komputer, dan teknologi informasi.

b) *Aksesibilitas*. Berbagai institusi dan program pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, tanpa diskriminasi, di dalam yurisdiksi Negara itu. Aksesibilitas mempunyai tiga dimensi berkarakteristik umum:

- *Tanpa-diskriminasi*. Pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, terutama oleh kelompok-kelompok yang paling rawan, secara hukum dan fakta, tanpa diskriminasi terhadap kawasan-kawasan yang dilarang manapun.

- *Aksesibilitas fisi*k. Pendidikan harus sacara fisik aman untuk

dijangkau, baik oleh orang-orang di wilayah geografis yang mendukung (mis. sekolah tetangga) atau melalui teknologi modem (mis. akses terhadap program "belajar jarak-jauh";

- *Aksesibilitas ekonomi*. Biaya pendidikan harus terjangkau oleh semua orang. Dimensi aksesibilitas ini tunduk pada susunan kata dalam Pasal 13 ayat (2) dalam kaitannya dengan pendidikan dasar, menengah dan tinggi; dimana pendidikan dasar harus "bebas biaya bagi semua orang," Negara harus secara progresif memperkenalkan pendidikan menengah dan tinggi yang bebas biaya.

c) *Dapat diterima*. Bentuk dan substansi pendidikan, termasuk kurikulum dan metode-metode pengajaran, harus bisa diterima (mis. relevan, sesuai dalam hal budaya dan berkualitas) oleh siswa-siswanya dan, dalam sejumlah kasus, juga orang-tua. Hal ini tunduk pada sasaran-sasaran pendidikan yang dituntut oleh Pasal 13 ayat (1) dan standar-standar pendidikan minimal yang disepakati Negara.

d) *Dapat diadaptasi*. Pendidikan harus sangat fleksibel sehingga dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan untuk mengubah masyarakat dan komunitas, dan merespon kebutuhan para siswa dalam masyarakat dan tatanan budaya mereka yang beragam.

Hak atas pendidikan: alasan pemilihan elemen kunci yang relevan

Terkait hak atas pendidikan, seperti dinyatakan di atas, Komentar umum menyatakan bahwa hak atas pendidikan memuat elemen-elemen penting: a). Ketersediaan; b). Aksesibilitas; c). Dapat diterima; dan d). dapat diadaptasi. Namun penelitian Komnas HAM hanya akan berfokus pada dua elemen yang dipandang penting yaitu ketersediaan dan aksesibilitas.

Ketersediaan merupakan elemen kunci yang sangat relevan dengan kondisi di Indonesia. Kasus-kasus berkaitan dengan minimnya ketersediaan sarana dan prasarana serta tenaga guru dengan mudah ditemukan di hampir seluruh wilayah Indonesia. Sebagai gambaran adalah kasus-kasus sekolah roboh yang marak terjadi dan mengakibatkan siswa tidak dapat belajar di kelas, siswa digabung dengan kelas lain, bahkan ada juga siswa yang menjadi korban tertimpa reruntuhan gedung sekolah.

Di samping itu, ketersediaan guru juga menjadi elemen kunci di dalam penelitian ini karena penyebarannya yang tidak merata. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, masing-masing pemerintah daerah dapat mengelola pengadaan tenaga guru di wilayahnya. Pemerintah daerah memiliki wewenang penuh untuk mengatur guru PNS maupun non PNS yang ada di wilayahnya. Sebagai akibatnya, persebaran

guru menjadi tidak merata. Suatu daerah yang mengalami kekurangan tenaga guru sulit untuk meminta bantuan guru dari daerah yang lain.

Keterjangkauan merupakan elemen kunci yang digunakan dalam penelitian Komnas HAM karena pada hakekatnya, pendidikan dasar haruslah dapat dijangkau baik secara fisik dan ekonomi. Pendidikan dasar juga harus dapat dijangkau oleh warga negara tanpa adanya diskriminasi. Kendala yang dihadapi di Indonesia adalah pendidikan tersebut belum dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat, terutama wilayah terpencil dan kepulauan yang secara geografis sulit dijangkau (sulit dijangkau secara fisik).[40] Kendala lain yang terjadi adalah masih adanya kesenjangan partisipasi pendidikan antara kelompok masyarakat (kaya-miskin) dan antar kategori wilayah (desa kota), dan masalah peserta didik yang putus sekolah.[41]

Lebih jauh lagi, penelitian ini akan berfokus pada pendidikan dasar. Pendidikan merupakan pionir dalam pembangunan masa depan suatu bangsa. Jika dunia pendidikan tidak berkembang dengan baik, maka pembangunan bangsa tersebut akan terganggu.[42] Sasaran yang paling fundamental dalam pengembangan pendidikan adalah pendidikan dasar.

Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang mendasar dalam upaya menghasilkan manusia Indonesia yang berkualitas. Pada jenjang pendidikan dasar dikembangkan kemampuan dan keterampilan dasar peserta didik sebagai bekal untuk pendidikan lebih lanjut ataupun kehidupan dalam masyarakat. Oleh karena itu, setiap warga negara berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar yang dilaksanakan melalui dua jalur, yaitu jalur pendidikan formal dan jalur pendidikan non-formal.

Dalam KIHESB, secara khusus diatur tentang hak atas pendidikan, termasuk pendidikan dasar bagi warga negara di satu sisi, Sedangkan di sisi lain adalah sebagai kewajiban negara untuk memenuhinya (*state obligation*). Dalam Pasal 13 ayat (1) KIHESB dinyatakan:

> *"The states Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shallenable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and frienship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nation for the maintenance of peace".*

Selanjutnya pada ayat (2) angka 1 KIHESB juga telah dinyatakan secara tegas bahwa pendidikan dasar gratis bagi semua orang adalah kewajiban negara untuk memenuhinya; *"The states parties to the present covenant recognize that,with a view to achieving the full realization of this right: (a) Primary education shall be compulsory and available free to all."*

40 www.bappenas.go.id. Peningkatan Akses Masyarakat terhadap Pelayanan Pendidikan yang Lebih Berkualitas, hal. 2

41 www.bappenas.go.id. Peningkatan Akses Masyarakat terhadap Pelayanan Pendidikan yang Lebih Berkualitas, hal. 2

42 Lewin Keith M & Little Angela W., 2011, *Acess to Education Revisited, Equity, Drop Out, and Transition to Secondary School in South Asia and Sub Saharaa Africa*, International of Journal Education Development.

Pendidikan dasar untuk semua mengandung pula makna bahwa pendidikan yang berlaku tidak bersifat diskriminatif, artinya tidak boleh ada pembedaan perlakuan terhadap mereka yang termasuk golongan minoritas, baik dari sisi jenis kelamin, agama, ras, golongan, dan lain-lain. Mengenai hal tersebut diatur didalam Pasal 1 konvensi non diskriminasi dalam pendidikan tahun 1960 *(Convention againts discrimination):*

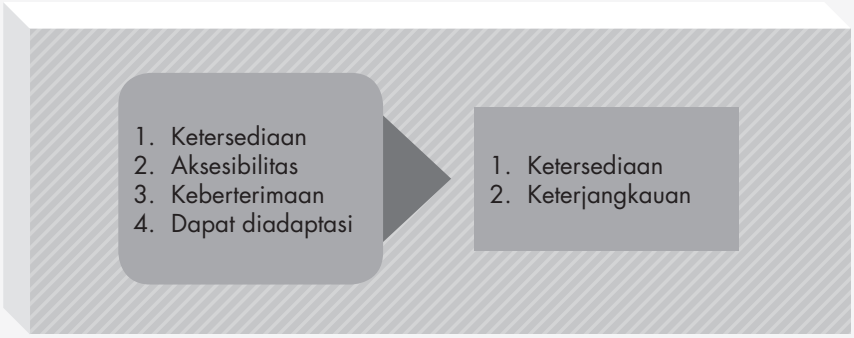
> *"For the the term "discrimination" includes any distinction, exclusion, limitation or preference which, being based on race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic condition or birth, has the purpose or effect of nullifying or impairing equality of treatment in education and in particular:*
>
> *(a) Of depriving any person or group of persons of access to education of any type or at any level;*
>
> *(b) Of limiting any person or group of persons to education of an inferior standard; "*

Pada instrumen hukum nasional, hak atas pendidikan telah menjadi satu perhatian khusus. Konstitusi negara Indonesia, Pendidikan gratis menjadi sebuah keharusan bagi warga negara untuk dapat menempuh pendidikan, utamanya pendidikan dasar. Secara khusus, pada Pasal 31 ayat (2) UUD Negara RI. Tahun 1945 disebutkan bahwa "Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya."

Bunyi ketentuan Pasal 31 UUD. tersebut kemudian diperjelas lagi dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional: "Setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar", dan pada Pasal 34 menetapkan bahwa Pemerintah (Pusat dan Daerah) menjamin terselenggaranya program wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Untuk itu pengejawantahan perlindungan (*to protect*) dan pemenuhan (*to fulfill*) hak atas pendidikan dilakukan melalui peningkatan alokasi anggaran sekurang-kurangnya dua puluh persen dari total APBN/APBD. seperti tertulis pada Pasal 31 ayat (4) UUD. Negara RI. Tahun 1945: "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari aggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional."

Lebih khusus lagi, hak atas pendidikan diatur dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sebagai instrumen hukum nasional yang mengatur persoalan sistem pendidikan, hak-hak atas pendidikan secara khusus menjadi fokus dalam muatan UU tersebut. Perlindungan kepada anak-anak tidak mampu dalam menjangkau pendidikan dijabarkan dalam UU tersebut.

Elemen Hak atas Pendidikan



e. Hak atas Pekerjaan

Hak atas pekerjaan tercantum di dalam DUHAM. Pasal 23 DUHAM menyatakan bahwa: (1) Setiap orang berhak atas pekerjaan, berhak dengan bebas memilih pekerjaan, berhak atas syarat-syarat perburuhan yang adil dan menguntungkan serta berhak atas perlindungan dari pengangguran; (2) Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak atas pengupahan yang sama untuk pekerjaan yang sama; (3) Setiap orang yang bekerja berhak atas pengupahan yang adil dan menguntungkan, yang memberikan jaminan kehidupan yang bermartabat baik untuk dirinya sendiri maupun keluarganya, dan jika perlu ditambah dengan perlindungan sosial lainnya; (4) Setiap orang berhak mendirikan dan memasuki serikat-serikat pekerja untuk melindungi kepentingannya.

Selain DUHAM, dalam KIHESB mengatur masalah mata pencaharian. Pasal 1 KIHESB menyatakan bahwa "Dalam keadaan apapun manusia tidak boleh dirampas sumber mata pencahariannya". Sementara itu, hak atas pekerjaan juga diatur dalam Komentar Umum No. 18 tentang Hak atas Pekerjaan. Berdasarkan Komentar Umum No. 18 tentang Hak Atas Pekerjaan, hak atas pekerjaan, sebagaimana dijamin di dalam ICESCR, mengakui kewajiban negara-negara pihak untuk menjamin hak setiap individu untuk secara bebas memilih dan menerima pekerjaan, termasuk hak untuk tidak diberhentikan dari pekerjaan secara sewenang-wenang. Definisi ini menggarisbawahi fakta bahwa penghormatan terhadap setiap orang dan martabatnya terlihat melalui kebabasan setiap individu untuk memilih pekerjaan, sekaligus menegaskan pentingnya pekerjaan bagi pengembangan pribadi, begitu juga pengembangan sosial dan ekonomi.

Di dalam: Komentar Umum No. 18 tentang Hak atas Pekerjaan, dinyatakan bahwa pekerjaan merupakan hak individual, yang dimiliki setiap orang, dan pada saat yang sama juga merupakan hak kolektif. Hak ini meliputi segala bentuk pekerjaan, apakah itu

merupakan pekerjaan mandiri (wira usaha) atau pekerjaan dengan bayaran upah. Hak atas pekerjaan tidak boleh dimengerti sebagai hak untuk mendapatkan pekerjaan secara mutlak dan tanpa syarat.

Pekerjaan sebagaimana diatur khusus di dalam Pasal 6 Kovenan harus diartikan sebagai *pekerjaan yang layak*. Ini merupakan pekerjaan yang menghormati hak-hak dasar setiap orang sebagaimana hak para pekerja dalam kaitannya dengan kondisi kerja, keselamatan dan upah. Pekerjaan ini juga memberikan penghasilan yang membuat para pekerja dapat menghidupi dirinya dan keluarganya sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 7 Kovenan. Hak-hak dasar ini juga termasuk penghormatan terhadap integritas fisik dan mental pekerja dalam menjalankan pekerjaannya.

Komentar Umum No. 18 KIHESB menyatakan bahwa pelaksanaan pekerjaan dalam segala bentuknya dan pada setiap level membutuhkan adanya elemen-elemen utama dan saling berkaitan, yang penerapannya akan tergantung pada kondisi-kondisi di setiap Negara Pihak, sebagai berikut:

a. *Ketersedian*. Negara-negara penandatangan harus memiliki layanan-layanan khusus untuk membantu dan mendukung para individu untuk memungkinkan mereka mengidentifikasi dan menemukan pekerjaan yang tersedia;

b. *Aksesibilitas*. Bursa tenaga kerja harus terbuka bagi setiap orang yang berada dalam yuridiksi negara-negara pihak. Aksesibilitas terdiri dari tiga dimensi:

- Sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3, Kovenan melarang segala diskriminasi dalam hal akses kepada serta mempertahankan pekerjaan atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, asal-usul Negara atau sosial, kekayaan, kelahiran, difabilitas fisik atau mental, status kesehatan (termasuk HIV/AIDS), orientasi seksual, atau sipil, politik-politik, status sosial atau status lainnya, yang memiliki maksud atau akibat mengurangi atau meniadakan pelaksanaan hak atas pekerjaan dalam basis kesetaraan. Sesuai dengan Pasal 2 dari Kovensi ILO Nomor 111, Negara penandatangan harus "menyatakan dan mengusahakan adanya suatu kebijakan nasional yang dirancang untuk meningkatkan, dengan cara-cara yang sesuai dengan kondisi dan praktek nasional, adanya kesetaraan kesempatan dan perlakuan dalam hal pekerjaan, dengan tujuan untuk menghapuskan adanya diskriminasi dalam hal itu." Banyak tindakan seperti sebagian besar strategi dan program yang dirancang untuk

menghapuskan diskriminasi yang berkaitan dengan pekerjaan, seperti ditekankan dalam paragrap 18 Komentar Umum Nomor 14 (2000) tentang Hak atas Standar Tertinggi Kesehatan yang Bisa dicapai, bisa dicapai dengan inplikasi sumber daya yang minimal melalui pengesahan, modifikasi atau perubahan peraturan atau melalui penyebarluasan informasi. Komite berpendapat bahwa, bahkan pada saat terjadi keterbatasan sumber daya yang sangat parah, individu dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung dasn termajinalisasi harus terlindungi dengan pelaksanaan program-program terarah yang secara relatif berbiaya rendah;

- Aksesibilitas fisik adalah salah satu dimensi dari aksesibilitas pekerjaan seperti dijelaskan: dalam paragraf 22 dari Komentar Umum Nomor 5 tentang Orang-Orang Difabel;

- Aksesibilitas termasuk hak untuk mencari, mendapatkan dan menyampaikan informasi tentang sarana-sarana untuk mendapatkan akses kepada pekerjaan melalui pembentukan jaringan data tentang bursa tenaga kerja pada tingkat lokal, regional, nasional dan internasional;

c. *Keberterimaan dan mutu.* Perlindungan terhadap hak atas pekerjaan memiliki beberapa komponen, yang paling penting adalah hak pekerja untuk mendapatkan kondisi kerja yang adil dan nyaman, khususnya kondisi kerja yang aman, hak untuk membentuk serikat buruh serta hak untuk memilih dan menerima pekerjaan secara bebas

Perundang-undangan nasional, yaitu UU No. 39 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan mengatur tentang pentingnya memperoleh pekerjaan. Pasal 5 menyatakan bahwa "Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan."

Hak atas Pekerjaan: alasan pemilihan elemen kunci yang relevan

Hak atas pekerjaan memiliki elemen-elemen kunci sebagai berikut: a) Ketersediaan; b). Aksesibilitas; c). Keberterimaan dan d) Mutu. Namun demikian, penelitian ini juga mengingat bahwa KIHESB mengatur mengenai hak atas pekerjaan dalam batasan luas pada Pasal 6 dan secara ekslusif membentuk suatu dimensi individual dari hak atas pekerjaan melalui pengakuan pada Pasal 7 tentang hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan nyaman, khususnya hak atas kondisi kerja yang aman. Dimensi kolektif dari hak atas pekerjaan dinyatakan dalam Pasal 8, yang mengatur mengenai hak setiap orang untuk membentuk serikat buruh dan bergabung dengan serikat buruh yang mereka pilih sendiri serta hak dari

serikat buruh untuk berfungsi secara bebas. Sehubungan dengan itu, penelitian ini selain berfokus pada elemen-elemen kunci di atas, juga berfokus pada kebebasan berserikat.

Berikut penjelasan dari elemen-elemen yang juga dilihat dalam penelitian Komnas HAM:

a) Kebebasan Berserikat.

Kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan hak yang dimiliki oleh pekerja untuk memperjuangkan kepentingannya, memperjuangkan upaya yang adil dan dapat mengembangkan hak-hak lainnya. Hak berserikat merupakan salah satu wujud dari hak atas kebebasan. Penelitian ini menggunakan kebebasan berserikat sebagai elemen kunci karena relevan di di Indonesia. Dalam beberapa kasus, pekerja harus kehilangan pekerjaannya karena aktifitas berserikat (*union busting)*

b) Kondisi Kerja yang Adil dan Aman.

Kondisi kerja yang adil dan aman menjamin antara lain upah yang adil sebanding dengan kerja tanpa membeda-bedakan, kondisi kerja yang aman dan sehat, kesempatan yang sama untuk kenaikan jabatan dan adanya pembatasan kerja, istirahat: dan liburan berkala yang dibayarkan upahnya seperti upah untuk libur umum. Elemen kunci ini dipilih untuk mencermati kondisi kerja yang adil dan aman di Indonesia, mengingat masih adanya kasus berkaitan dengan kondisi kerja yang tidak aman dan sehat, adanya perbedaan kesempatan kenaikan jabatan dan kasus-kasus pelanggaran jam kerja.

c) Larangan Diskriminasi.

Diskriminasi merupakan salah satu prinsip HAM yang mutlak. Diskriminasi dilarang karena merugikan pekerja. Menurut Konvensi ILO 111[43], yang disebut diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan adalah:

a. *"Setiap perbedaan, pengecualian atau pilihan atas dasar ras, warna: kulit, jenis kelamin, agama, keyakinan politik, kebangsaan atau: asal usul dalam masyarakat, yang mengakibatkan hilangnya: atau berkurangnya kesetaraan kesempatan atau perlakuan dalam: pekerjaan atau jabatan.*

b. *Setiap: perbedaan, pengecualian atau pilihan lain yang: mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya kesetaraan: kesempatan atau perlakuan dalam pekerjaan atau jabatan: sebagaimana yang ditentukan oleh Anggota terkait setelah berkonsultasi dengan organisasi yang mewakili pengusaha dan: pekerja, bila ada, dan dengan badan-badan terkait lainnya."*

43 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/-ilojakarta/documents/legaldocument/wcms_124564.pdf, diakses pada 27 Agustus 2013

Diskriminasi di bidang pekerjaan dapat berbentuk keputusan-keputusan yang cenderung merugikan pekerja karena bukan didasarkan kualifikasi mereka, keputusan-keputusan yang diambil berdasarkan pertimbangan berbau prasangka tertentu (SARA), dan keputusan yang merugikan pekerja karena mengakibatkan mereka kehilangan pekerjaan, kesempatan atau gaji yang lebih baik. Elemen kunci larangan diskriminasi dipilih dalam penelitian ini karena ditemukannya kasus maupun perkara ketenagakerjaan yang bermuatan isu diskriminasi di Indonesia.

d) Perlindungan dari Pemutusan Hubungan Kerja

PHK diambil untuk melindungi PHK secara sewenang-wenang tanpa memperhatikan hak pekerja. Berdasarkan Konvensi ILO 158, PHK yang dimaksud adalah pemutusan hubungan kerja atas inisiatif pengusaha. PHK harus dilakukan sesuai dengan prosedur sebelum atau pada waktu pemutusan hubungan kerja, memperhatikan prosedur banding, memberitahukan, dan memberikan pesangon. Sebelum melakukan PHK, pengusaha harus berkonsultasi dengan perwakilan pekerja, dan memberitahukan kepada otoritas berwenang.

e) Perlindungan dari Kerja Paksa dan Pengangguran.

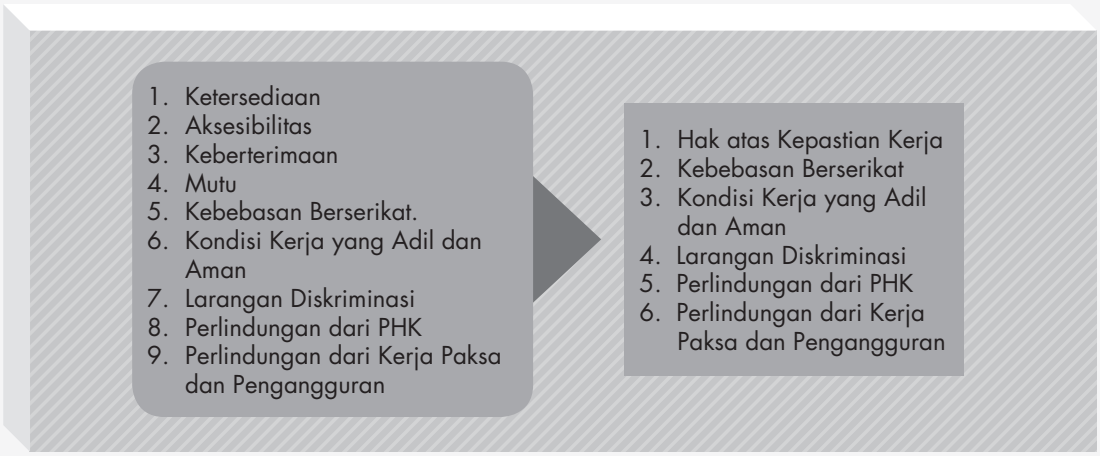
Dalam Konvensi ILO 129 tentang Kerja Paksa dan Wajib Kerja, yang dimaksud dengan kerja paksa atau wajib kerja adalah semua pekerjaan atau jasa yang dipaksakan pada setiap orang dengan ancaman hukuman apapun dan untuk mana orang tersebut tidak menyediakan diri secara sukarela. Sanksi atau hukuman dapat berupa pembatasan pergerakan pekerja, ancaman kekerasan atau deportasi, atau penundaan upah/pembayaran bagi pekerja. Berkaitan dengan kerja paksa ini, terdapat pula Konvensi ILO 105 mengenai Penghapusan Kerja Paksa yang telah disahkan pemerintah Indonesia dengan UU No. 19 tahun 1997.

Elemen kunci mengenai kerja paksa digunakan di dalam penelitian ini karena masih ditemukan adanya kasus kerja paksa di Indonesia.

Sementara itu, pengangguran juga menjadi salah satu isu yang mengemuka di Indonesia. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS)[44] yang dimaksud dengan pengangguran adalah istilah untuk orang yang tidak bekerja sama sekali, sedang mencari kerja, bekerja kurang dari dua hari selama seminggu, atau seseorang yang sedang berusaha mendapatkan pekerjaan. Sementara itu, setiap orang berhak atas pekerjaan yang layak. Tugas negara adalah memastikan bahwa setiap warga negara dapat memperoleh pekerjaan yang layak tersebut.

44 http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/29077/4/Chapter%20II.pdf, diakses pada 28 Agustus 2013.

Elemen Hak atas Pekerjaan



b. Pembelajaran dari Pengalaman Komnas HAM dalam Menggunakan Indikator

Pada saat pencarian data di lapangan dilakukan oleh enumerator lapangan yang sebelumnya telah dibekali oleh tim Komnas HAM mengenai penggunaan indikator dan cara mencari data di lapangan. Berdasarkan pengalaman melakukan penelitian secara keseluruhan, beberapa kesulitan yang timbul adalah sebagai berikut:

1. Tidak tersedianya data di lapangan.

Pengalaman Komnas HAM menunjukkan bahwa kesulitan pencarian data adalah saat mencari data provinsi yang tersedia adalah data kabupaten. Data dimaksud merupakan data yang ada di tingkat provinsi, karena penelitian Komnas HAM ini membatasi lingkup penelitian di tingkat provinsi. Beberapa enumerator mengalami kesulitan untuk memperoleh data karena data di pemerintah provinsi tidak tersedia dalam bentuk tertulis. Sebagai ilustrasi adalah Dinas Ketenagakerajan Provinsi Maluku tidak memiliki data tertulis terkait jumlah pekerja informal yang mendapat jaminan dari pemerintah. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka enumerator lapangan diwajibkan mencari data dengan cara melakukan wawancara mendalam dengan narasumber yang dapat memberi keterangan. Narasumber yang diwawancarai minimal 2 pihak, untuk tujuan menjaga keseimbangan informasi. Pencarian data menggunakan wawancara mendalam di beberapa wilayah juga mengalami kesulitan, terkait dengan kesediaan narasumber dan ketersediaan waktu. Namun demikian, untuk mengatasi kesulitan tersebut, enumerator dapat melengkapi data dengan data yang bersumber dari surat kabar maupun situs terkait.

Beberapa data tidak ditemukan di pemerintah provinsi karena ternyata pemerintah provinsi tidak mendapatkannya dari pemerintah di tingkat kabupaten. Untuk melengkapinya, enumerator harus mencari data di tingkat kabupaten maupun di tingkat provinsi. Sebagai contoh adalah data tentang Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur tentang perbaikan dan pemugaran rumah bagi orang miskin di Kalimantan Timur. Belum tersedia dasar hukum di tingkat provinsi sehingga dasar hukum yang digunakan di Provinsi Kalimantan Timur adalah Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman dan Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, Pasal 27 Ayat (2).

2. Ketersediaan Sumber Daya

Halangan teknis yang paling berat berkaitan dengan ketersediaan sumber daya. Dari sejumlah lokakarya dan pelatihan yang dilakukan Komnas HAM, menunjukkan bahwa penggunaan pendekatan hak asasi manusia *(rights-based approach)* merupakan area yang relatif masih asing bagi kebanyakan peneliti dan akademisi di Indonesia. Hal ini juga berlaku bagi sejumlah kalangan aktivis hak asasi manusia itu sendiri. Berbagai pelatihan dan peningkatan kapasitas, termasuk penyediaan instrumen-instrumen dan rujukan bagi pengembangan indikator ini harus diupayakan lebih dahulu. Dalam tahap itu, upaya Komnas HAM masih belum selesai, disamping berjalannya proses penyusunan indikator itu sendiri. Oleh karenanya, keterlibatan ahli di tingkat internasional menjadi suatu kebutuhan.

PENUTUP

Upaya pengembangan indikator hak asasi manusia dilakukan untuk mengukur upaya negara dalam menjalankan kewajibanya. Diharapkan pada saatnya nanti juga dapat dibentuk sebuah indeks penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM bagi setiap negara. Proses pengembangan indikator HAM ini meliputi beberapa tahap. Catatan penting dalam proses ini adalah keterlibatan para pemangku kepentingan, aparat pemerintah yang utama, namun sangat penting juga untuk selalu melibatkan elemen masyarakat sipil.

Dalam proses pengembangan dan penyusunan indikator ini, hal yang penting untuk dicatat adalah memastikan elemen dari hak yang akan diukur. Elemen ini harus sungguh-sungguh mencerminkan muatan dan lingkup dari hak tersebut. Penggunaan rujukan dari berbagai Instrumen HAM internasional berikut Komentar Umum yang dikeluarkan oleh Badan Perjanjian PBB dan/atau dokumen lain yang dikeluarkan PBB juga sangatlah penting untuk mengidentifikasi muatan hak, dan hal lain yang terkait. Namun demikian, relevansi dengan konteks yang dihadapi di Indonesia pada tingkat lokal juga menjadi bahan pertimbangan utama. Pengumpulan dan Ketersediaan data menjadi tantangan tersendiri yang harus dihadapi pada tahap pemanfaatan indikator untuk pengukuran hak asasi manusia di lapangan. Namun tentunya tidak memundurkan upaya pengembangan dan penyusunan indikator ini.

Keberadaan indikator ini diharapkan mampu menjadi alat bantu dalam upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM. Penyempurnaan – penyempurnaan tentunya masih perlu dan terus dilakukan guna mendapatkan data dan informasi yang akurat. Sejatinya upaya pengembangan untuk indikator hak lain dapat juga terus dilakukan. Sejatinya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM menjadi keniscayaan.

LAMPIRAN 1

Tabel 1.1: Matrik Indikator Hak Atas Pangan

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
A. Ketersediaan.	A.1. Kecukupan gizi.	Struktur	A.1.1. Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/ Keputusan Gub) yang berisi atau memuat ketentuan tentang pencegahan/penanggulangan gizi buruk.
		Proses	A.1.2. Adanya program penanganan gizi buruk untuk Balita (pemberian makanan tambahan).
		Hasil	A.1.3. Proporsi anak Balita penderita gizi buruk.
		Hasil	A.1.4. Proporsi anak Balita yang mendapatkan makanan tambahan.
	A.2. Sarana dan prasarana pertanian.	Struktur	A.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/ Pergub/Keputusan Gub) yang berisi atau memuat ketentuan penyediaan pupuk, kredit usaha dan benih/ bibit bagi penyedia produksi pangan skala kecil dan menengah.
		Proses	A.2.2. Adanya anggaran yang disediakan untuk penyedia produksi pangan skala kecil dan menengah (pupuk, kredit usaha dan benih/bibit).
		Hasil	A.2.3 Prosentase petani yang mendapatkan bantuan pupuk.
		Hasil	A.2.4. Prosentase petani yang mendapatkan kredit usaha.
		Hasil	A.2.5. Prosentase petani yang mendapatkan bantuan benih/ bibit.
		Proses	A.2.6. Adanya anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan irigasi dan Jalan Provinsi yang menyentuh daerah pedesaan.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
		Hasil	A.2.7. Proporsi lahan pertanian tanaman pangan beririgasi.
		Hasil	A.2.8. Proporsi panjang jalan Provinsi dengan kondisi baik dan sedang.
	A.3. Kemandirian/ swasembada pangan.	Struktur	A.3.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/ Pergub/Keputusan Gub) yang berisi atau memuat ketentuan tentang kemandirian/swasembada pangan.
		Proses	A.3.2. Adanya program terkait kemandirian/swasembada pangan.
		Hasil	A.3.3. Rasio produksi terhadap kebutuhan pangan pokok.
	A.4. Alih fungsi lahan pertanian.	Struktur	A.4.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) terkait dengan perlindungan lahan pertanian tanaman pangan dari upaya pengalihfungsian lahan ke non pertanian tanaman pangan.
		Proses	A.4.2. Adanya program pencegahan terhadap alih fungsi penggunaan lahan untuk kebutuhan pangan (sawah, tegalan/kebun dan ladang/huma).
		Hasil	A.4.3. Luas Lahan Pertanian (sawah, tegalan/kebun dan ladang/huma) padi, jagung, kedelai, kacang tanah, kacang hijau, ubi kayu dan ubi jalar dalam 5 tahun terakhir.
		Hasil	A.4.4. Pertumbuhan luas penggunaan tanah/lahan perrtanian tanaman pangan.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
B. Keterjangkauan	B.1. Keterjankauan secara ekonomi.	Struktur	B.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/ Pergub/Keputusan Gub) yang berisi atau memuat ketentuan tentang pengendalian harga pangan pokok (padi, jagung, kedelai, kacang tanah, kacang hijau, ubi kayu dan ubi jalar).
		Proses	B.1.2. Adanya program pengendalian harga pangan pokok (padi, jagung, kedelai, kacang tanah, kacang hijau, ubi kayu dan ubi jalar).
		Hasil	B.1.3. Tingkat daya beli masyarakat terhadap bahan makan pokok.
		Struktur	B.1.4. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/ Pergub/Keputusan Gub) yang melindungi dan menjamin ketersediaan kebutuhan hidup sehari-hari.
		Proses	B.1.5. Adanya program-program yang menjamin ketersediaan kebutuhan hidup sehari-hari.
		Hasil	B.1.6. Berapa proporsi orang miskin yang menerima bantuan Raskin
	B.2. Keterjangkauan secara fisik.	Struktur	B.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/ Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur penyediaan pasar, angkutan umum serta distribusi pangan.
		Proses	B.2.2. Adanya program penyediaan pasar dan sarana angkutan umum
		Hasil	B.2.3. Proporsi kecamatan yang memiliki pasar.
		Hasil	B.2.4. Proporsi desa/kelurahan yang memiliki sarana angkutan umum ke pasar
		Proses	B.2.5. adanya program distribusi pangan oleh Pemda Provinsi
		Hasil	B.2.6 Proporsi desa/kelurahan yang terjangkau program distribusi pangan.

Sumber: Komns HAM.

Tabel 1.2: Matrik Indikator Hak Atas Perumahan

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
A. Jaminan/Legalitas Bukti Kepemilikan		Struktur	A.1.1. Adanya Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang menjamin setiap orang tidak mengalami penggusuran secara paksa.
		Hasil	A.1.2. Rata-rata waktu penyelesaian konflik perumahan di pengadilan selama setahun..
		Proses	A.1.3. Adanya mekanisme hukum untuk mencegah penggusuran paksa.
		Hasil	A.1.4. Jumlah pengaduan tentang penggusuran paksa yang diterima oleh Komnas HAM, ORI dan lembaga yang lain.
		Proses	A.1.5. Adanya prosedur hukum untuk mendapatkan kompensasi akibat penggusuran
		Proses	A.1.6. Adanya proporsi orang yang mendapatkan kompensasi.
		Proses	A.1.7. Adanya program sertifikasi atau program pengakuan hak lainnya.
		Hasil	A.1.8. jumlah sengketa/konflik tanah dan perumahan.
		Proses	A.1.9 Adanya program pemerintah untuk relokasi korban penggusuran.
		Hasil	A.1.10. Jumlah orang yang direlokasi akibat penggusuran.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
B. Ketersediaan saran dan prasarana serta berbagai macam layanan.	B.1. Listrik, Sampah dan Air Bersih	Struktur	B.1.1. Adanya Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang berisi atau memuat ketentuan tentang jaminan penyediaan fasilitas listrik.
		Proses	B.1.2. Adanya program penyediaan mengenai ketersediaan listrik rumah tangga.
		Hasil	B.1.3. Proporsi rumah tangga yang memiliki akses fasilitas listrik.
		Struktur	B.1.4. Adanya Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang berisi atau memuat ketentuan tentang jaminan penyediaan fasilitas sampah.
		Proses	B.1.5. Adanya program pengangkutan sampah dari rumah tangga, pembuangan di Tempat Pembuangan Akhir (TPA) dan pengolahan sampah..
		Hasil	B.1.6. Proporsi rumah tangga yang terlayani penanganan sampah.
		Struktur	Adanya Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang berisi atau memuat ketentuan tentang jaminan penyediaan fasilitas air bersih.
		Proses	B.1.7. Adanya program penyediaan air bersih.
		Hasil	B.1.8. Proporsi rumah tangga yang terlayani air bersih.
		Hasil	B.1.9. Proporsi penduduk yang tinggal di perkampungan kumuh

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
C. Keterjangkauan secara Ekonomi.		Struktur	C.1.1. Adanya Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) tentang bantuan perumahan untuk masyarakat miskin.
		Proses	C.1.2. Adanya program bantuan perumahan untuk masyarakat miskin.
		Hasil	C.1.3. Proporsi rumah tangga miskin yang mendapatkan bantuan perumahan.
D. Layak Huni		Struktur	D.1.1 Adanya eraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/ Pergub/Keputusan Gub) mengenai perbaikan dan pemugaran rumah bagi orang miskin.
		Proses	D.1.2. Adanya program perbaikan perumahan bagi orang miskin.
		Hasil	D.1.3 Proporsi rumah tangga yang mendapat batuan perbaikan perumahan.
		Hasil	D.1.4. Proporsi penduduk yang tinggal di pemukiman kumuh.

Sumber: Komns HAM.

Tabel 1.3. : Matrik Indikator Hak Atas Kesehatan

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
A. Ketersediaan	A.1. Fasilitas Kesehatan	Struktur	A.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) mengenai penyediaan fasilitas kesehatan sesuai dengan hukum internasional dan Komentar Umum No. 14 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.
		Proses	A.1.2. Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Rumah sakit;
		Hasil	A.1.3. Jumlah rumah sakit per Provinsi;
		Proses	A.1.4. Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Puskesmas;
		Hasil	A.1.5. Rasio Puskesmas per 100.000 penduduk;
		Proses	A.1.6. Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Dokter umum;
		Hasil	A.1.7. Rasio dokter umum per 100.000 penduduk;
		Proses	A.1.8 Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Dokter gigi;
		Hasil	A.1.9. Rasio dokter gigi per 100.000 penduduk;
		Proses	A.1.10. Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Perawat;
		Hasil	A.1.11. Rasio perawat per 100.000 penduduk;
		Proses	A.1.12. Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Bidan;

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
		Hasil	A.1.13. Rasio bidan per 100.000 penduduk;
		Proses	A.1.14. Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Air minum yang aman;
		Hasil	A.1.15. Proporsi rumah tangga yang memiliki akses terhadap air minum yang aman;
		Proses	A.1.16. Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Sanitasi yang memadai;
		Hasil	A.1.17. Proporsi rumah tangga yang menggunakan sanitasi yang memadai;
		Proses	A.1.18. Adanya program penyediaan fasilitas kesehatan meliputi: Obat generik.
		Hasil	A.1.19. Rasio penggunaan obat generik rumah sakit dan Puskesmas.
	A.2. Layanan Kesehatan Ibu, Bayi, dan Balita	Struktur	A.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) mengenai penyediaan layanan kesehatan ibu, bayi, dan Balita sesuai dengan hukum internasional dan Komentar Umum No. 14 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.
		Proses	A.2.2. Adanya program penyediaan jasa pelayanan kesehatan untuk ibu, bayi, dan anak Balita.
		Hasil	A.2.3. Angka Kematian Ibu.
		Hasil	A.2.4. Angka Kematian Bayi.
		Hasil	A.2.5. Angka Kematian anak di bawah 5 tahun (Balita).
		Hasil	A.2.6. Universal Child Immunization (UCI) 100%.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
	A.3. Pengendalian Penyakit Menular.	Struktur	A.3.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) mengenai penyediaan layanan pengendalian penyakit menular sesuai dengan hukum internasional dan Komentar Umum No. 14 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.
		Proses	A.3.2. Adanya program pengendalian penyakit menular langsung (P2ML).
		Hasil	A.3.3. Prosentase penderita HIV/AIDS yang telah ditangani.
		Hasil	A.3.4. Angka kesakitan penderita Malaria per 1.000 penduduk.
		Hasil	A.3.5. Angka kesembuhan penderita TB.
B. Keterjangkauan	B.1. Non-diskriminasi.	Struktur	B.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang menjamin tidak adanya diskriminasi bagi kelompok rentan/minoritas dalam perlindungan hak atas kesehatan.
		Proses	B.1.2. Adanya program penyediaan fasilitas rumah sakit dan Puskesmas yang dapat diakses oleh kelompok rentan/ minoritas.
		Hasil	B.1.3. Jumlah kasus penolakan terhadap kelompok rentan/ minoritas (HIV, orientasi seksual (LGBT) dan kelompok disabilitas.
	B.2. Keterjangkauan secara Ekonomi.	Struktur	B.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang menjamin keterjangkauan secara ekonomi di bidang kesehatan.
		Proses	B.2.2. Adanya program pemberian bantuan layanan kesehatan kepada masyarakat miskin.
		Hasil	B.2.3. Rasio Penduduk miskin yang memperoleh jaminan kesehatan.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
	B.3. Keterjangkauan Informasi.	Struktur	B.3.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur informasi layanan kesehatan.
		Proses	B.3.2. Adanya program penyediaan informasi kesehatan.
		Hasil	B.3.3. Jumlah judul publikasi kesehatan yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan, RS, Puskesmas.
		Hasil	B.3.4. Frekuensi penyuluhan dalam satu tahun.
C. Kualitas	C.1. Standar Pelayanan Minimal Fasilitas dan Layanan Kesehatan.	Struktur	C.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur Standar Pelayanan Minimal (SPM) tentang fasilitas dan layanan kesehatan.
		Proses	C.1.2. Adanya program peningkatan profesi dokter, dokter gigi, perawat, dan bidan yang memiliki standar kompetensi.
		Hasil	C.1.3. Prosentase dokter dan dokter gigi yang telah memiliki standar kompetensi.
		Hasil	C.1.4. Prosentase perawat dan bidan yang telah memiliki surat tanda registrasi.
		Proses	C.1.5. Adanya program akreditasi rumah sakit.
		Hasil	C.1.6. Prosentase rumah sakit tipe C di tingkat Provinsi.
		Proses	C.1.7. Adanya program akreditasi Puskesmas.
		Hasil	C.1.8. Prosentase Puskemas yang memiliki layanan rawat jalan, ruang periksa, poliklinik umum dan gigi, kamar obat, ruang persalinan, dan inkubator.

Sumber : Komnas HAM

Tabel 1.4. : Matrik Indikator Hak Atas Pendidikan Dasar

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
A. Ketersediaan	A.1. Ketersediaan Kelengkapan Sarana Prasarana.	Struktur	A.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur ketersediaan kelengkapan sarana prasarana pendidikan.
		Proses	A.1.2. Adanya program yang menjamin ketersediaan ruang kelas.
		Hasil	A.1.3. Rasio kelas terhadap jumlah peserta didik: SD dan MI (1:32); SMP dan MTs (1:36).
		Proses	A.1.4. Adanya program yang menjamin ketersediaan perlindungan fisik bangunan.
		Hasil	A.1.5. Prosentase bangunan SD dan MI yang rusak ringan, rusak sedang, dan rusak berat.
		Hasil	A.1.6. Prosentase bangunan SMP dan MTs yang rusak ringan, rusak sedang, dan rusak berat.
		Proses	A.1.7. Adanya proram yang menjamin ketersediaan jamban.
		Hasil	A.1.8. Prosentase SD dan MI yang memiliki fasilitas jamban.
		Hasil	A.1.9. Prosentase SMP dan MTs yang memiliki fasilitas jamban.
	A.2. Ketersediaan Guru	Struktur	A.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur ketersediaan guru

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
		Proses	A.2.2. Adanya program yang menjamin ketersediaan guru.
		Hasil	A.2.3. Rasio guru terhadap jumlah peserta didik: SD dan MI (1 per 20 peserta didik); SMP dan MTS (1 per 20 peserta didik).
B. Keterjangkauan	B.1. Non-diskriminasi.	Struktur	B.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur tidak adanya diskriminasi bagi kelompok minoritas/rentan (berdasarkan agama, gender, ras, etnis, disabilitas).
		Proses	B.1.2. Adanya program yang menjamin aksesibilitas pendidikan bagi kelompok minoritas/rentan (berdasarkan agama, gender, ras, etnis, disabilitas).
		Hasil	B.1.3 Jumlah kasus penolakan peserta didik dari kelompok minoritas/rentan untuk masuk ke SD dan MI.
		Hasil	B.1.4. Jumlah kasus penolakan peserta didik dari kelompok minoritas/rentan untuk masuk ke SMP dan MTs.
	B.2. Aksesibilitas Fisik	Struktur	B.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur ketersediaan sekolah dalam jarak yang terjangkau.
		Proses	B.2.2. Adanya program yang menjamin ketersediaan sekolah dalam jarak yang terjangkau.
		Hasil	B.2.3. Proporsi desa/kelurahan yang memiliki SD dan MI.
		Hasil	B.2.4. Proporsi kecamatan yang memiliki SMP dan MTs.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
	B.3. Aksesibilitas Ekonomi.	Struktur	B.3.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur pendidikan dasar 9 tahun gratis.
		Proses	B.3.2. Adanya program pendidikan dasar 9 tahun gratis.
		Hasil	B.3.3. Prosentase SD dan MI yang tidak mengenakan pungutan biaya.
		Hasil	B.3.4. Prosentase SMP dan MTs yang tidak mengenakan pungutan biaya.

Sumber : Komnas HAM

Tabel 1.5. : Matrik Indikator Hak Atas Pekerjaan

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
A. Kebebasan Berserikat	A.1. Membentuk dan Bergabung dengan Serikat Pekerja	Struktur	A.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang menjamin hak setiap orang membentuk dan bergabung dengan serikat pekerja.
		Proses	A.1.2. Adanya program pengawasan pelaksnaan kebebasan serikat pekerja di dalam perusahaan.
		Hasil	A.1.3. Kasus terkait dengan union busting
	A.2. Pembentukan Perjanjian Kerja Bersama	Struktur	A.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur pembentukan perjanjian kerja bersama.
		Proses	A.2.2. Adanya mekanisme pembentukan perjanjian kerja bersama.
		Hasil	A.2.3. .Jumlah perjanjian kerja bersama yang terdaftar di dinas tenaga kerja
B. Kondisi Kerja yang Adil dan Aman	B.1. Upah yang Adil	Struktur	B.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur pengupahan yang adil.
		Proses	B.1.2. Adanya program pengupahan yang adil.
		Hasil	B.1.3. Proporsi perusahaan yang memberikan Upah Minimum Provinsi.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
	B.2. Jaminan Pemeliharaan Kesehatan	Struktur	B.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur jaminan pemeliharaan kesehatan tenaga kerja.
		Proses	B.2.2. Adanya program pemberian jaminan pemeliharaan kesehatan pekerja,
		Hasil	B.2.3. Proporsi pekerja yang mendapat jaminan pemeliharaan kesehatan pekerja.
	B.3. Jaminan Kecelakaan Kerja	Struktur	B.3.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur tentang jaminan kecelakaan bekerja.
		Proses	B.3.2. Adanya program jaminan kecelakaan kerja.
		Hasil	B.3.3. Proporsi pekerja yang mendapat jaminan kecelakaan kerja.
	B.4. Kondisi kenyamanan kerja bagi Perempuan Pekerja	Struktur	B.4.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur tentang cuti haid dan melahirkan.
		Proses	B.4.2. Adanya program pengawasan pelaksanaan cuti melahirkan.
		Hasil	B.4.3. Jumlah perempuan yang mengambil cuti melahirkan.
		Struktur	B.4.4. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur tentang hak menyusui bagi pekerja perempuan,
		Proses	B.4.5. Adanya program pemberian waktu istirahat bagi ibu menyusui.

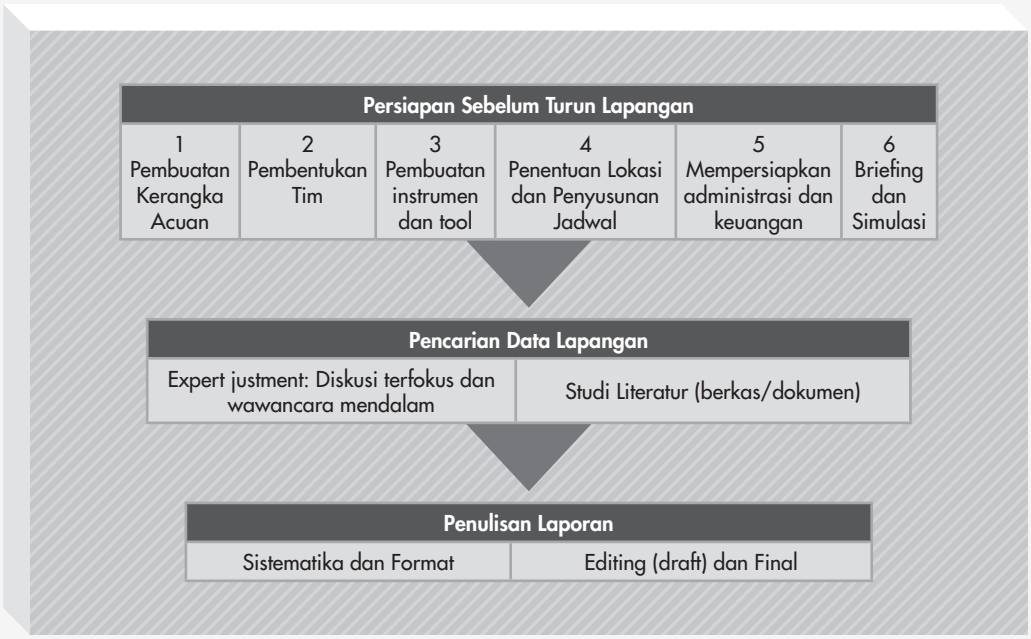
Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
		Hasil	B.4.6. Proporsi perusahaan yang memiliki aturan membolehkan menyusui.
	B.5. Perlindungan jaminan sosial bagi pekerja informal	Struktur	B.5.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) untuk melindungi pekerja informal.
		Proses	B.5.2. Adanya program pengawasan perlindungan pekerja informal
		Hasil	B.5.3. Proporsi pekerja informal yang mendapatkan jaminan sosial.
C. Larangan Diskriminasi	C.1. Perlindungan Pekerja Penyandang Disabilitas	Struktur	C.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur perlindungan penyandang disabilitas dalam lingkungan pekerjaan.
		Proses	C.1.2. Adanya program perlindungan pekerja penyandang disabilitas dalam lingkungan kerja.
		Hasil	C.1.3. Jumlah pekerja penyandang disabilitas yang mendapatkan fasilitas kerja sesuai dengan disabilitasnya.
	C.2. Perlindungan Pekerja perempuan	Struktur	C.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang menjamin kesamaan upah antara laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama.
		Proses	C.2.2. Adanya program pengawasan terhadap jaminan kesamaan upah.
		Hasil	C.2.3. Jumlah kasus pembedaan upah antara laki-laki dan peremuan untk pekerjaan yang sama.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
D. Perlindungan Pemutusan Hubungan Kerja		Struktur	D.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub)g yang mengatur tentang PHK.
		Proses	D.1.2. Adanya program perlindungan pekerja dari PHK.
		Hasil	D.1.3. Jumlah kasus PHK yang ditangani Pengadilan Hubungan Industrial.
E. Perlindungan dari Kerja Paksa dan Pengangguran	E.1. Perlindugan dari kerja paksa	Struktur	E.1.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang melindungi dari kerja paksa.
		Proses	E.1.2. Adanya pengawasan terhadap praktik kerja paksa.
		Hasil	E.1.3. Jumlah kasus pengaduan tentang kerja paksa yang diterima oleh Komnas HAM, Kepolisian, ORI, dan KPAI.
	E.2. Perlindungan anak dari bentuk-bentuk pekerja terburuk	Struktur	E.2.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang melindungi anak dari bentuk-bentuk kerja terburuk.
		Proses	E.2.2. Adanya pengawasan terhadap bentuk-bentuk pekerjaan terburuk bari anak.
		Hasil	E.2.3. Jumlah kasus pekerja anak dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk.

Elemen Kunci	Kandungan Pokok Hak	Indikator	
		Jenis	Nama
	E.3. Perlindungan dari pengangguran	Struktur	E.3.1. Adanya Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah (Perda/Pergub/Keputusan Gub) yang mengatur tentang penurunan angka pengangguran.
		Proses	E.3.2. Adanya program penciptaan lapangan kerja berdasarkan jenjang pendidikan.
		Hasil	E.3.3. Prosentase penurunan angka pengangguran.

Sumber : Komnas HAM

LAMPIRAN 2


Persiapan Sebelum Turun Lapangan
1 Pembuatan Kerangka Acuan
2 Pembentukan Tim
3 Pembuatan instrumen dan tool
4 Penentuan Lokasi dan Penyusunan Jadwal
5 Mempersiapkan administrasi dan keuangan
6 Briefing dan Simulasi
Pencarian Data Lapangan
Expert justment: Diskusi terfokus dan wawancara mendalam
Studi Literatur (berkas/dokumen)
Penulisan Laporan
Sistematika dan Format
Editing (draft) dan Final

DAFTAR PUSTAKA

Chapman, Audrey R, (1996). a "Violation approach" for monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In Human Rights Quarterly, Vol 8 (1) p. 23 – 66 February

Guzman, Manuel dan Verstappen, Bert (2000). Seri Buku Panduan HURIDOCS Memantau Pelanggaran Hak Asasi ManusiaVolume 1.

Hines, Andrew (2008). Bagaimana Indikator Hak Asasi Manusia Seharusnya. Bahan ajar Pelatihan dan Diskusi terfokus dalam Rangka Penyusunan Human Rights Index, Jakarta 21 – 22 April 2008.

Judith Dueck, Manuel Guzman and Bert Verstappen, (2000). HURIDOCS Micro-Thesauri, Geneva

Judith Dueck, Manuel Guzman, and Bert Verstappen, (2000). Revised Events Standard Formats,. Geneva

Kantor Komisi Tinggi HAM PBB (2006). Indikator – Indikator untuk Memantau Tingkat Kepatuhan terhadap Instrumen Hak Asasi Manusia Internasional: Suatu Kerangka Konseptual dan Metodologis. Bahan ajar Pelatihan dan Diskusi terfokus dalam Rangka Penyusunan Human Rights Index, Jakarta 21 – 22 April 2008.

Kantor Komisi Tinggi HAM PBB (2007). Menggunakan Indikator dalam memajukan dan memonitor Pelaksanaan HAM: Beberapa Pertanyaan dan Jawaban. Materi Latar Belakang, Lokakarya Sub Regional Asia, New Delhi, 26 – 28 Juli 2007.

Kantor Komisi Tinggi HAM PBB (2007). Menggunakan Indikator dalam memajukan dan memonitor Pelaksanaan HAM: Beberapa Pertanyaan dan Jawaban. Materi Latar Belakang, Lokakarya Sub Regional Asia, New Delhi, 26 – 28 Juli 2007.

Komite Persatuan Bangsa – Bangsa untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1994) Komentar Umum Nomor 3: Sifat – sifat kewajiban Negara Anggota (Pasal 2 Paragraf 1 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Sidang Ke-5 1990. HRI/GEN/1/Rev.1 at 45 paragraf 3

Komite Persatuan Bangsa Bangsa untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, (1999). Komentar Umum Nomor 12: Hak Atas Pangan Yang Layak (Pasal 11 dari Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) Sidang Ke-20

Lihat misalnya 10 Prinsip Fundamental Statistik Resmi (http://unstats.un.org/unsd/goodprac/bpabout.asp) diakses pada Oktober 2011

Malhotra, Rajeev dan Fasel, Nicolas (2005), Di Indikator – Indikator Kuantitatif Hak Asasi Manusia: Survei terhadap Inisiatif – inisiatif Utama. Bahan ajar Pelatihan dan Diskusi terfokus dalam Rangka Penyusunan Human Rights Index, Jakarta 21 – 22 April 2008.

Module 8 Defining the content of Economic, Social and Cultural Rights in Circle of Rights in Economic, Social and Cultural Rights activism: a training resources. https://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module8.htm diakses pada November 2013.

Prinsip – Prinsip Limburg bagi Implementasi Perjanjian Internasional Mengani Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Report of the Special Representative of The Secretary General on the Situation of Human Rights Defenders. (2008).A/HRC/7/28/ADD.2 28 January

Rodley, Nigel S, et al, (1979) Monitoring Human Rights Violations in the 1980's – Enhancing Global Human Rights, New York, McGraw-Hill, p.119

Tomasevski, Katerina (2004) Manual on Rights-Based Education: Global Human Rights Requirements Made Simple. Bangkok: UNESCO Bangkok.

Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amandemen 1- 4

Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

United Nations, (2006) International Human Rights Instruments, 'Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments'. HRI/MC/2006/7, 11 May 2006 para. 7

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
Jl. Latuharhary No. 4B, Menteng, Jakarta Pusat 10310.
Telp. (021) 392 5230, Fak. (021) 3925227, 3912026
website: www.komnasham.go.id, e-mail: info@komnasham.go.id
Facebook : https://www.facebook.com/groups/57026781317
Twitter : @KomnasHAM