

**PRINSIP KEWAJIBAN *MINIMUM CORE* DAN IMPLEMENTASINYA
DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA**

Abdurrahim
Universitas Hasanudin
E-Mail : rirhoo@gmail.com

ABSTRACT

The Obligation Core Principles of Minimum Obligation are the answer to the challenges faced by the government / local government regarding the fulfillment of economic, social and cultural rights. The Principle of Minimum Obligation Core functions as a guarantor for the basic needs of the people and as a first step for local governments in carrying out the progressive obligations that have been required by the Covenant, Ecosoc The lack of budgets for fulfillment of the ESC rights in the regions has made the author propose that the Minimum Principles of Core Obligations be used as law in the management of regional finances in Indonesia. In the research, the writer uses normative legal science research with a conceptual approach and legislation, and stratifies the areas that are the target of the author; that is; Bangka Belitung Islands Province, South Kalimantan Province, Denpasar City, Malang City and Palu City. In this study, the authors focus on the right to, especially the rights to education, health, housing and food.

Keywords; ESC Rights, Minimum Core Obligation, Regional Budget, Indonesia.

A. PENDAHULUAN

Dasar utama kewajiban negara mengalokasikan sumberdaya sekaligus mewajibkan negara mengalokasikan anggaran dalam pemenuhan Hak Ekosob secara penuh, tertulis dalam covenant Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Pasal 2 ayat (1) ICESCR;

“Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji mengambil langkah-langkah, baik sendiri maupun melalui bantuan dan kerjasama internasional, terutama bantuan teknik dan ekonomi dan sejauh dimungkinkan sumber daya yang ada, guna mencapai secara progresif realisasi sepenuhnya hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini dengan menggunakan semua upaya-upaya yang memadai, termasuk pembentukkan langkah-langkah legislatif.

Nyatanya kewajiban pengalokasian anggaran yang layak untuk pemenuhan Hak ekosob menjadi tantangan yang serius bagi beberapa negara. Menjawab tantangan ini, konsep *minimum core* memberi panduan kepada negara untuk bagaimana kewajiban negara menyediakan anggaran dalam pemenuhan Hak Ekosob secara penuh. *minimum core* adalah salah satu praktik negara yang

menggunakan hak asasi manusia sebagai standar dalam mengalokasikan anggaran nasional untuk memastikan bahwa mereka memenuhi tugasnya terhadap pemenuhan Hak ekosob.

Pengalokasian sumberdaya anggaran dan hak asasi manusia tidaklah dapat dipisahkan dalam pemenuhannya. oleh Kantor Komisioner Tinggi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa menegaskan hubungan diatas, dengan menyatakan: 'anggaran adalah alat pemerintah yang mendasar untuk implementasi kebijakan dan cara terbaik untuk memastikan apakah prioritas pembangunan nasional di atas kertas adalah yang sebenarnya dalam praktik'¹. Para ahli juga berbagi Pandangan ini, mengakui bahwa anggaran publik dapat mempengaruhi semua jenis masalah di suatu negara, termasuk jaminan sosial, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Selain itu, masyarakat sipil mengakui bahwa 'anggaran nasional mencerminkan prioritas kebijakan sosial dan ekonomi pemerintah yang sebenarnya' dan bahwa 'anggaran adalah instrumen kebijakan ekonomi terpenting yang dihasilkan oleh pemerintah mana pun'².

Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights*,³ Menjadikan negara Indonesia sebagai *Duty of Bearer* yang mempunyai kewajiban mutlak dalam melakukan pemenuhan HAM EKOSOB secara penuh. Pemenuhan tersebut harus diwujudkan dalam bentuk langkah nyata, dengan diataranya memanfaatkan sebesar-besarnya sumberdaya termasuk sumber daya anggaran dan kebijakan.

¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 'Human Rights Budget Monitoring, Analysis and Advocacy (2010), OHCHR, 4, para 1.

² Hien Bui, Human Rights Budgeting: Making Governments Accountable for Economic, Social and Cultural Rights, (2015) *QMHR* 2(1), ISSN 2059-8092. Hlm. 118.

³ Empat hal yang penting dalam pengesahan diatas, Pertama, bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, dan oleh karena itu, harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Kedua, bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional, menghormati, menghargai, dan menjunjung tinggi prinsip dan tujuan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa serta Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia. ketiga, bahwa Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam sidangnya tanggal 16 Desember 1966 telah mengesahkan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Keempat, bahwa instrumen internasional diatas dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sesuai dengan sifat negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia dan yang menjamin persamaan kedudukan semua warga negara di dalam hukum, dan keinginan bangsa.

Beberapa undang-undang di Indonesia dengan tegas mewajibkan pengalokasian anggaran (APBN/APBD) untuk keperluan pemenuhan hak EKOSOB,⁴ menunjukkan komitmen negara Indonesia atas kewajiban pemerintah Daerah untuk pemenuhan Hak Ekosob. Namun APBD seakan-akan sangat disederhanakan oleh pemerintah Daerah. Sehingga kewajiban pemerintah untuk Pemenuhan HAM seperti jauh api dari panggang. Menteri keuangan kecewa terhadap implementasi pengelolaan anggaran khususnya APBD yang menekankan pada belanja pegawai ketimbang belanja public.⁵ ada 11 kabupaten yang APBDnya habis hanya untuk biaya gaji pegawai⁶. Dan pada tahun 2017 Direktorat Jendral (Ditjen) Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan mencatat, masih ada sebanyak 131 daerah yang menggunakan dana APBD-nya untuk belanja pegawai, daerah tersebut, rasio belanja pegawai terhadap total belanja APDB, daerah Kabupaten/Kota Rata-rata rasio belanja pegawai terhadap total belanja sebesar 43,59%.⁷ Dan ditegaskan oleh Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) belanja pegawai setiap tahunnya pada APBD mengalami kenaikan signifikan, bahkan beberapa daerah belanjanya mencapai 65% dari total

⁴ Ada 7 (tujuh) undang-undang yang secara spesifik mewajibkan penyediaan anggaran untuk pemenuhan Hak asasi manusia. pertama ialah Undang-Undang Nomor 39 tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia yang tegas mengatakan untuk anak cacat, orang lanjut usia, berhak mendapatkan pendidikan dan pelatihan dengan biaya negara. Kedua, undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mewajibkan anggaran 20 persen bagi pendidikan baik di daerah maupun di tingkat pusat. Ketiga, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan dalam pasal 18 disebutkan 4 kewajiban pemerintah dalam hal pemenuhan pangan salah satunya ialah kewajiban melakukan alokasi anggaran. Keempat, Undang-Undang No. 29 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ada dua pasal yang menekankan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran; pasal 45 tentang kewajiban membiayai kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan program pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup. Kelima, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, yang menekankan di Pasal 6 bahwa kewajiban pemerintah didalam penanggulangan bencana salah satunya ialah pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai. Keenam Undang-undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan yang mewajibkan anggaran untuk pemenuhan urusan kesehatan sebesar 5 % untuk pemerintah pusat dan 10% untuk pemerintah daerah. Ketujuh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dalam pasal 53 ada 2 tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan anak, yaitu; bertanggung jawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi Anak dari Keluarga kurang mampu, Anak Terlantar, dan Anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil dan menyediakan dana penyelenggaraan Perlindungan Anak.

⁵ <http://bisnis.liputan6.com/read/3182154/menkeu-sindir-daerah-yang-banyak-pakai-apbd-buat-belanja-pegawai>. Di akses pada Senin 9 Desember 2017

⁶ <https://news.detik.com/berita/d-2119849/ya-ampun-70-lebih-apbd-di-11-kabupatenkota-ini-habis-untuk-gaji-pns?n991102605=&n991102605> Di akses pada Senin 9 Desember 2017

⁷ <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3427718/ini-daftar-daerah-dengan-apbd-yang-banyak-habis-untuk-gaji-pns>

belanja Daerahnya.⁸ Besarnya belanja Pegawai dalam pengelolaan APBD tidaklah berbanding lurus dengan belanja pembangunan (modal), didapatkan bahwa tren rata-rata “Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah” di 70 kabupaten/kota hanya mengalami kenaikan sebesar 2% pada tahun 2016. Artinya, kualitas belanja modal rata-rata di 70 daerah mengalami peningkatan meskipun tidak signifikan dan masih di bawah ketentuan regulasi belanja modal, karena di bawah 30%.⁹

Rasio Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah adalah ukuran untuk melihat kualitas belanja daerah, karena manfaatnya dapat dirasakan masyarakat untuk membiayai pembangunan fisik ataupun nonfisik. Semakin besarnya proporsi belanja modal terhadap belanja daerah, maka akan semakin baik pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, semakin rendah angka rasionalnya, maka semakin buruk pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Keadaan Pengelolaan keuangan daerah tentunya ancaman bagi Pemenuhan HAM warga negara. Untuk bidang pendidikan, terjadi kesenjangan pendidikan antara penduduk yang miskin dan yang kaya.¹⁰ Salah satu penyebab hal ini ialah permasalahan anggaran pendidikan yang minim.¹¹ Dalam sektor kesehatan,¹² rendahnya mutu pelayanan kesehatan Indonesia disebabkan diantaranya; kurangnya tenaga

⁸ FITRA dan *The Ford Foundation*. Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016 Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota. H. 22

⁹ FITRA. Op.cit h. 16

¹⁰ Berdasarkan Laporan Pemantauan Pendidikan Global, atau Global Education Monitoring (GEM) UNESCO 2016, hanya ada dua negara dari 90 negara berpenghasilan rendah yang anak usia sekolahnya dapat mengakses pendidikan sampai ke jenjang SMA. Selebihnya, jenjang pendidikan SMA hanya dapat diakses oleh anak usia sekolah yang rata-rata berasal dari kalangan ekonomi atas. Indonesia masuk ke dalam golongan yang kesenjangan pendidikannya cukup tinggi. Anak usia sekolah yang berasal dari kalangan ekonomi bawah rata-rata hanya dapat mengakses pendidikan sampai SD atau tidak sampai lulus jenjang SMP. www.edunews.id/edunews/unesco-kesenjangan-pendidikan-di-indonesia-masih-tinggi. Diakses 17 Maret 2019.

¹¹ Analisis Kebijakan Senior Laporan GEM, berdasarkan hasil laporan tersebut juga terungkap, kurangnya pembiayaan untuk pendidikan secara kronis menghambat kemajuan pendidikan. Bantuan pendidikan harus meningkat enam kali untuk mengisi kesenjangan pembiayaan agar dapat mencapai pendidikan dasar dan menengah bermutu di 2030. pendanaan pendidikan di tahun 2014 justru berada tujuh persen di bawah tingkat puncaknya ketika 2010. www.edunews.id/edunews/unesco-kesenjangan-pendidikan-di-indonesia-masih-tinggi. Diakses 17 Maret 2019.

¹² Indonesia menempati urutan ke 101 dari 149 negara dalam indeks kesehatan global 2017. Kalah dari Malaysia, Thailand, Laos dan Vietnam. Indonesia rupanya juga berada dalam posisi yang buruk. Dalam indeks kesehatan global terakhir, Indonesia berada di posisi ke 101 dari 149 negara menurut [laporanThe Legatum Prosperity Index 2017](http://laporanTheLegatumProsperityIndex2017).

kesehatan¹³ dan minimnya sarana kesehatan.¹⁴ Hal yang sama mengalami hak atas rumah¹⁵ yang masih susah dijangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Rendahnya anggaran pendidikan ketenagakerjaan, berakibat kualitas tenaga kerja rata-rata tingkat pembangunan ketenagakerjaan di Indonesia berada di angka 60,81 dari 100.¹⁶

Hilal Elver salah satu Pelapor Khusus untuk Hak atas Pangan Menyatakan “Menurut Program Pangan Dunia, sepertiga penduduk di Indonesia tidak mampu membeli makanan seimbang yang memenuhi kebutuhan gizi minimum.¹⁷ Harga pangan yang tinggi merupakan salah satu faktor yang berkontribusi terhadap gizi

¹³ Menurut data dari Kementerian Kesehatan RI, tenaga kesehatan yang dimiliki Indonesia saat ini berjumlah sebanyak 876.984 orang yang terdiri atas dokter, perawat, bidan, dan tenaga kesehatan lainnya. Dari data didapat bahwa rasio dokter dengan penduduk Indonesia berbanding 1:2500 penduduk, hal ini menunjukkan bahwa pelayanan di Indonesia khususnya bidang pelayanan dokter dalam kondisi memprihatinkan karena perbandingan ideal antara dokter dan penduduk yang baik harusnya 1 berbanding 1000 penduduk kebawah. Ditambah lagi dengan masalah tidak tersebarnya tenaga kesehatan di Indonesia yang hanya terkonsentrasi di wilayah yang padat penduduknya saja dan kurang menjangkau daerah-daerah lainnya khususnya wilayah Indonesia bagian timur yang jumlah tenaga kesehatannya terpaut sangat jauh dari daerah lainnya di Indonesia. <https://www.kompasiana.com/andre458/58502f050323bd8d24ddd2a/rendahnya-mutu-pelayanan-kesehatan-penduduk-di-indonesia>. Diakses 17 Maret 2019.

¹⁴ Menurut data dari Badan Pusat Statistik, Indonesia memilih total sarana kesehatan sebanyak 55.543 yang terdiri atas Rumah Sakit, Puskesmas, Posyandu, dan sarana kesehatan lainnya. Penyebaran sarana kesehatan yang ada di Indonesia sangat tidak merata dimana sebagian besar sarana kesehatan di Indonesia hanya terpusat pada beberapa wilayah tertentu saja seperti pulau Jawa dan Sumatera sementara wilayah Indonesia bagian timur hanya mendapat sedikit sarana kesehatan, contohnya Provinsi Maluku yang hanya punya rumah sakit sebanyak 43 unit dibanding dengan Provinsi lainnya yang memiliki Rumah Sakit diatas 100 unit. Hal ini tentunya harus mendapat perhatian serius dari kita terutama dari pemerintah untuk menanggulangi kesenjangan ini.

¹⁵ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menyiapkan anggaran pembangunan perumahan sebesar Rp17,57 triliun pada 2019. Seharusnya minimal ideal untuk subsidi perumahan adalah 1% dari total anggaran nasional. APBN tahun 2019 sebesar 2439 Triliun. Sehingga Subsidi untuk perumahan hanyalah 0.1%.

¹⁶ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181119203209-532-347790/pemda-diminta-sisihkan-anggaran-untuk-pelatihan-tenaga-kerja>

¹⁷ Global Hunger Index- Angka Kelaparan Global yang dilansir oleh lembaga International Food Policy Research Institute (IFPRI), posisi Indonesia menurun dari tingkat kelaparan medium di posisi 19,1 menjadi 22,1 pada 2016 dan 22 pada 2017

buruk¹⁸ di Indonesia¹⁹,” lewat 7 rekomendasinya²⁰ yang intinya menyediakan anggaran yang cukup untuk ketahanan pangan masyarakat serta menggunakan instrumen hukum dan prinsip hak asasi manusia internasional. juga harus memastikan bahwa praktik-praktik kerja daerah menghormati hak asasi manusia sesuai dengan tanggung jawab mereka yang terkandung dalam Prinsip Panduan PBB hak asasi manusia.

Panduan PBB dalam komentar umum ICESCR, menekankan pentingnya kewajiban prinsip *minimum core* dalam penyelesaian masalah diatas. melalui tulisan ini, penulis akan menjawab beberapa permasalahan hukum yang timbul atas konsep *minimum core* di Indonesia, yaitu Pertama bagaimana kedudukan prinsip kewajiban *minimum core* dalam pengelolaan keuangan daerah di Indonesia Kedua, apakah anggaran daerah telah memenuhi kewajiban prinsip *minimum core*, serta langkah apa yang harusnya diambil negara Indonesia untuk pemenuhan hak ekosob secara penuh.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian ilmu hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konsep. Untuk Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain, Peraturan hukum, konvensi internasional, laporan penelitian, artikel jurnal, dan buku-buku. Untuk memperkuat tulisan ini, penulis menggunakan metode stratifikasi²¹, dengan membagi daerah-

¹⁸ Indonesia termasuk dalam negara dengan penderita gizi buruk akut dan kronis. Persentase balita penderita stunting pada 2017 naik dibandingkan dua tahun sebelumnya, berada di angka 29,6 persen dan wasting (kurus) sebanyak 9,5 persen, serta underweight (gizi kurang) yakni 17,8 persen.

¹⁹ Global Hunger Index (GHI) atau Indeks Kelaparan Global merupakan alat untuk mengukur dan melacak kelaparan secara komprehensif di tingkat global, regional, dan nasional. GHI dirancang untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman tentang perjuangan melawan kelaparan dan meminta perhatian dunia untuk menghilangkan kelaparan. GHI diukur menggunakan 4 indikator, yaitu tingkat kematian balita; tingkat kekurangan gizi pada penduduk; stunting pada balita; dan wasting pada balita. GHI menggunakan skala 0-100, di mana 0 adalah skor terbaik (tidak ada kelaparan) dan 100 adalah yang terburuk. GHI Indonesia tahun 2018 sebesar 21,9 masuk dalam kategori masalah kelaparan serius. Di tingkat ASEAN, posisi Indonesia lebih buruk dibanding Filipina, Myanmar, Vietnam, Malaysia dan Thailand. www.globalhungerindex.org/indonesia.html di akses 17 maret 2019

²⁰ <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/4/19/519/tujuh-rekomendasi-pelapor-khusus-hak-atas-pangan.html> 30 juli 2018

²¹ suatu teknik pengambilan sampel dengan memperhatikan suatu tingkatan (strata) pada elemen populasi. Elemen populasi dibagi menjadi beberapa tingkatan (stratifikasi) berdasarkan karakter yang melekat padanya. Dalam stratified random sampling elemen populasi dikelompokkan pada tingkatan-tingkatan tertentu dengan tujuan pengambilan sampel akan merata pada seluruh tingkatan dan sampel mewakili karakter seluruh elemen populasi yang heterogen.

daerah di Indonesia menurut besar kecilnya jumlah Anggaran (APBD) sehingga ditemukan 5 daerah, dan penulis mengambil sample anggaran daerah diatas dari tahun 2018-2020. Serta penulis membatasi penelitian ini dengan Hak ekosob Khususnya anggaran bidang pendidikan, kesehatan, perumahan dan pangan. Penulis menggunakan HRB sebagai indikator dalam melihat apakah APBD telah memenuhi Hak EKOSOB di Indonesia.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hukum Prinsip Kewajiban Minimum Core dan Implementasinya Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia

a. Prinsip Kewajiban Inti Minimum (Minimum Core)

Untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia, pemerintah harus mengambil langkah positif untuk memastikan bahwa hak-hak rakyat itu nyata. Langkah berarti tindakan konkret menggunakan sumber daya maksimum yang tersedia. Langkah-langkah ini harus:

- a. memastikan "tingkat esensi minimum" atau "*Minimum Core*" dari setiap hak;
- b. meningkatkan ketersediaan, aksesibilitas, penerimaan, dan kualitas barang dan jasa; dan
- c. semakin menyadari hak-hak orang dan mengurangi ketimpangan sesegera mungkin.²²

Pemerintah memiliki tugas untuk memastikan kepuasan tingkat esensial minimum dari setiap hak, yang biasa disebut sebagai *Minimum Core*. *Minimum Core* ini dimaksudkan untuk melindungi hak seseorang atas standar kehidupan yang memadai, yang saling terkait dan saling bergantung pada hak-hak lain. *Minimum Core* dimaksudkan untuk memastikan bahwa seseorang dapat hidup dengan martabat manusia. Kegagalan pemerintah untuk memberikan jumlah *Minimum Core* dapat dikatakan bahwa pemerintah melanggar Kovenan. Ini kecuali pemerintah dapat menunjukkan bahwa "segala upaya telah dilakukan untuk menggunakan semua sumber daya yang ada pada disposisi" untuk memprioritaskan mencapai tingkat minimum tersebut.

²² Human Rights Budget Work: what, Why, How: Briefing Paper 6: The Budget Process and Human Rights Procedural Principles, Published September 2019, Hlm 3.

Konsep " *Minimum Core* " berupaya untuk menetapkan konten hukum minimum untuk klaim hak ekonomi dan sosial yang tidak pasti²³. Kewajiban *Minimum Core* telah menjadi salah satu artikulasi paling penting yang membuka jalan bagi pemenuhan hak-hak sosial ekonomi. Bahkan *Tasioulas* menegaskan bahwa kewajiban *Minimum Core* merupakan sub set dari kewajiban atas pemenuhan Hak Ekosob.²⁴ Gagasan ini penting karena bermaksud menghindari rasa puas diri negara-negara dalam merealisasikan hak-hak sosial ekonomi berdasarkan landasan retorik "realisasi progresif"²⁵. Prinsip *Minimum Core* membangun landasan di mana negara/Pemerintah tidak dapat membenarkan kegagalan untuk memenuhi tingkat hak sosial-ekonomi yang paling esensial.

Komite-ESCR telah menegaskan kedudukan tentang kewajiban negara peserta untuk memastikan terpenuhinya esensial minimum warga negara lewat Komentar Umum Nomor. 3 Sifat-Sifat Kewajiban Negara anggota Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1994) :

Berdasarkan atas banyak pengalaman yang didapatkan oleh Komite, juga oleh lembaga yang mendahuluinya, melalui lebih dari satu dekade memeriksa laporan Negara-negara anggota, Komite berpendapat bahwa kewajiban pokok minimum untuk menjamin pemenuhan, setidaknya, tingkat terendah dari setiap Hak-hak itu adalah merupakan kewajiban dari seluruh Negara anggota. Sehingga misalnya suatu Negara anggota dimana banyak orang mengalami kesulitan mendapatkan bahan makanan pokok, perawatan kesehatan dasar, perumahan dasar, atau pendidikan dasar, maka sepertinya, Negara tersebut gagal memenuhi kewajibannya seperti yang digariskan oleh Kovenan. Jika Kovenan dipahami dengan pengertian bahwa tidak perlu memenuhi kewajiban-kewajiban inti itu, maka pengertian seperti itu jelas-jelas meniadakan landasan falsafahnya. Dalam pengertian yang sama, harus dicatat pula bahwa semua pemeriksaan tentang apakah suatu negara telah memenuhi kewajiban inti minimumnya atau tidak harus mempertimbangkan keterbatasan sumber daya di negara itu. Pasal 2 (1) mewajibkan setiap negara anggota untuk mengambil langkah-langkah yang perlu "dengan seluruh sumber daya yang ada padanya". Dalam rangka

²³ Katharine G. Youngt, The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, Article. Hlm 114.

²⁴ Queen's University Belfast, School of Law, Budget Analysis Project, Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework

²⁵ Ansar. Doctoral Student, Faculty Of Law, Hasanuddin University and Lecturer, Faculty Of Law, Tadulako University.Indonesia Legal Analysis of the Implementation of the Principle of Progressive Realization Obligations in Regional Financial Management In Indonesia. Journal of Law, Policy and Globalization ISSN 2224-3240 (Paper) ISSN 2224-3259 (Online) Vol.100, 2020.

mengaitkan antara keagalannya untuk memenuhi kewajibannya minimumnya dengan keterbatasan sumber daya, suatu negara anggota harus bisa menunjukkan bahwa segala usaha telah dilakukan dengan menggunakan semua sumber daya yang ada padanya untuk memenuhi, sebagai prioritas, kewajiban-kewajiban minimum itu.

Ada lima hal penting dalam komentar diatas, Pertama ialah kewajiban inti minimum adalah alat/standar yang digunakan negara peserta dalam memenuhi hak asasi manusia khususnya hak-hak Hak Ekosob, lewat kalimat **“Komite berpendapat bahwa kewajiban pokok minimum untuk menjamin pemenuhan”**, menandakan bahwa setiap negara menggunakan standar kewajiban inti minimum dalam pemenuhan hak asasi. Kedua. Karena perintah Pasal 2 ayat (1) ICESCR pemenuhan hak dilakukan secara progresif, pemenuhan dilakukan **“setidaknya, tingkat terendah dari setiap Hak-hak itu adalah merupakan kewajiban dari seluruh Negara anggota”**. Ketiga, negara dapat dikatakan Gagal dalam pemenuhan hak yang tercantum dalam ICESCR jika banyak warga negara tidak mendapatkan atau banyak orang mengalami kesulitan mendapatkan bahan makanan pokok, perawatan kesehatan dasar, perumahan dasar, atau pendidikan dasar. Keempat, ada beberapa negara peserta yang menolak menggunakan standar Kewajiban Inti Minimum, atas dasar itu negara tersebut dapat dikatakan tidak mengindahkan ruh ICESCR dengan **“Jika Kovenan dipahami dengan pengertian bahwa tidak perlu memenuhi kewajiban-kewajiban inti itu, maka pengertian seperti itu jelas-jelas meniadakan landasan falsafahnya**. Kelima, komentar umum diatas juga membedakan dengan tegas, antara ketidakmauan suatu negara melakukan pemenuhan Hak dengan keterbatasan sumberdaya suatu negara sehingga berpengaruh terhadap pemenuhan hak asasi, berdasarkan komentar tersebut ” **antara keagalannya untuk memenuhi kewajiban minimumnya dengan keterbatasan sumber daya, suatu negara anggota harus bisa menunjukkan bahwa segala usaha telah dilakukan dengan menggunakan semua sumber daya yang ada padanya untuk memenuhi, sebagai prioritas, kewajiban-kewajiban minimum itu.**

Kewajiban inti minimum lebih spesifik dijabarkan dalam beberapa Komentar Umum. Sehubungan dengan hak atas pendidikan, Komite-ESCR menyatakan

bahwa kewajiban inti mencakup penyediaan pendidikan dasar.²⁶ Sehubungan dengan standar kesehatan tertinggi yang dapat dicapai misalnya, Komite-ESCR telah menyatakan bahwa paling tidak kewajiban inti terkait dengan hak atas standar kesehatan tertinggi yang dapat dicapai adalah: makanan esensial minimum dan kebebasan dari kelaparan; tempat tinggal dasar, perumahan dan sanitasi, dan persediaan air yang memadai; dan obat-obatan esensial.²⁷ Yang tidak kalah pentingnya adalah perawatan kesehatan reproduksi, ibu (pra-natal dan pasca-kelahiran) dan kesehatan anak; imunisasi; pencegahan, pengobatan dan pengendalian penyakit; dan pendidikan dan akses ke informasi dan pelatihan yang sesuai untuk tenaga kesehatan.²⁸ Perhatikan bahwa Komentar Umum ini mencakup aspek lain yang lebih prosedural di bawah kewajiban inti.²⁹

²⁶ Komentar Umum 13 (1999) Hak untuk Menikmati Pendidikan (Pasal 13 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) Komentar umum nomor 13 tentang hak atas pendidikan :” Dalam Komentar Umum 3, Komite mengkonfirmasi bahwa Negara mempunyai **“suatu kewajiban inti minimal untuk memastikan pemenuhan, setidaknya, tingkatan-tingkatan esensial minimal”** dari masing-masing hak yang tercantum dalam Perjanjian, termasuk “bentuk-bentuk dasar pendidikan.” Dalam konteks pasal 13, kewajiban inti ini meliputi kewajiban: untuk memastikan hak untuk mengakses berbagai institusi dan program pendidikan publik dengan landasan nondiskriminasi; untuk memastikan bahwa pendidikan telah sejalan dengan sasaran-sasaran yang ditetapkan dalam pasal 13 (1); untuk menyediakan pendidikan dasar bagi semua orang menurut pasal 13 (2) a; untuk menyusun dan menerapkan sebuah strategi pendidikan nasional pendidikan yang meliputi ketetapan bagi pendidikan menengah, tinggi, dan fundamental; dan untuk memastikan adanya pilihan bebas di bidang pendidikan tanpa campur-tangan Negara atau pihak ketiga, sesuai dengan “standar-standar pendidikan minimal” (pasal 13 [3] dan [4]). Paragraf 57

²⁷ Komentar Umum 14 (1999) Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang Dapat Dijangkau Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) Dalam Komentar Umum No. 3 Paragraph 43. Komite menegaskan bahwa Negara mempunyai kewajiban utama untuk menjamin pelaksanaan, **paling tidak tingkat minimum dari tiap hak yang ada pada Kovenan termasuk perawatan kesehatan dasar yang penting dinyatakan dalam perangkat kontemporer** misalnya: Deklarasi *Alma-Ata* Program Aksi Konferensi Internasional mengenai Kependudukan dan Pembangunan⁴⁸, menyediakan petunjuk mengenai kewajiban inti dari pasal 12. Berdasarkan hal tersebut dalam pandangan Komite, kewajiban inti mencakup hal-hal sebagai berikut:

- 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 dari 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 ditetapkan dalam Program Aksi WHO Mengenai Obat-obatan yang Esensial.
- e. menjamin fasilitas kesehatan barang dan jasa terdistribusi secara seimbang.

²⁸ Ibid. Paragraf 44

²⁹ Komentar Umum 14 (1999) Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang Dapat Dijangkau (Pasal 13 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) Dalam Komentar Umum No. 3. Dalam paragraf 45 Komite : Untuk menghindari segala keraguan, Komite ingin menekankan secara khusus pejabat Negara yang berwenang dan pihak yang lainnya yang terkait melakukan bantuan, menyediakan kerja sama dan bantuan internasional khususnya teknis dan ekonomi⁴⁹ agar Negara dapat berkembang dapat memenuhi kewajiban inti dan lainnya, sebagai mana dimaksud dalam No. 43 dan No. 45.

Sehubungan dengan hak atas pangan, Komite menyatakan bahwa pelanggaran ICESCR terjadi ketika suatu negara gagal untuk memastikan kepuasan paling tidak pada tingkat esensi minimum yang diperlukan untuk bebas dari kelaparan.³⁰ Dua pengamatan mengalir dari ini: pertama adalah jelas bahwa perwujudan penuh hak atas makanan lebih dari sekadar kebebasan dari kelaparan. Kedua, Komentar Umum mengatakan, bahwa ketika Negara gagal memastikan kepuasan tingkat hak minimum minimum hak karena dugaan keterbatasan sumber daya, 'Negara harus menunjukkan bahwa segala upaya telah dilakukan untuk menggunakan semua sumber daya yang ada dalam upaya untuk memenuhi, sebagai prioritas, kewajiban-kewajiban minimum'. Persyaratan ini juga ditemukan dalam kutipan di atas dari ComESCR.

Dari hal diatas, tampaknya menempatkan kewajiban inti minimum pada prioritas sumber daya yang lebih tinggi daripada kewajiban. Kegagalan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan standar minimum untuk eksistensi manusia yang bermartabat akan berarti merupakan pelanggaran kewajiban Negara. Negara menanggung beban judicial yang semakin besar untuk menunjukkan bahwa setiap upaya telah dilakukan untuk memenuhi kewajiban minimum sebagai prioritas. Ini bisa dikatakan menyiratkan bahwa kewajiban inti harus memiliki prioritas yang diperhitungkan dalam alokasi anggaran.³¹

³⁰ Komentar Umum No. 12, Hak Atas Bahan Pangan yang Layak, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, E/C.12/1999/5 dalam paragraf 17 : Pelanggaran Kovenan terjadi ketika suatu negara gagal untuk menjamin pemenuhan, setidaknya, tingkat pokok minimum yang dibutuhkan untuk bebas dari rasa lapar. Untuk menentukan tindakan atau pengecualian mana yang merupakan pelanggaran hak atas pangan, maka penting untuk membedakan antara ketidakmampuan dan ketidakmauan dari suatu negara untuk mematuhi ketentuan. Jika suatu Negara penandatangan berargumentasi bahwa keterbatasan sumberdaya menyebabkan negara itu tidak mungkin untuk menyediakan akses bahan pangan bagi mereka yang tidak bisa menjamin akses itu sendiri, negara tersebut harus membuktikn bahwa semua usaha telah dilakukan dengan menggunakan seluruh sumberdaya yang ada padanya untuk memenuhi, sebagai suatu prioritas, kewajiban-kewajiban minimum itu. Ini mengikuti ketentuan dalam pasal 2.1 Kovenan, yang mewajibkan Negara penandatangan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dengan seluruh sumber daya yang ada padanya, seperti telah dijelaskan sebelumnya oleh Komite dalam Komentar Umum 3, paragraf 10. Oleh karena itu, jika suatu Negara mengklaim bahwa ia tidak mampu menjalankan kewajibannya disebabkan oleh sesuatu yang berada di luar kuasanya, maka Negara tersebut mempunyai beban pembuktian bahwa memang demikian itu keadaannya serta bahwa mereka telah tidak berhasil mencoba mendapatkan dukungan internasional untuk menjamin ketersediaan dan aksesibilitas bahan pangan yang dibutuhkan.

³¹ Queen's University Belfast, School of Law, Budget Analysis Project, Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework, hlm 51

B. Prinsip Kewajiban Minimum Core Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia.

Dalam sistem Pengelolaan Keuangan daerah di Indonesia Minimum Core diatas diterjemahkan dalam beberapa bentuk kebijakan, yaitu pengalokasian anggaran dengan jumlah tertentu dan penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dalam pelayanan publik. Pengalokasian anggaran pada jumlah tertentu terjadi pada anggaran pendidikan dan anggaran kesehatan, yang masing-masing urusan tersebut wajib di alokasikan oleh pemerintah daerah sebesar 20³² persen dan 10³³ persen. Sedangkan SPM perwujudan prinsip pemerataan dan keadilan. Upaya percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat atau kesejahteraan rakyat tersebut dalam lingkungan strategis globalisasi dengan menggunakan prinsip pemerataan dan keadilan salah satunya diwujudkan melalui penetapan dan penerapan SPM.

SPM³⁴ adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Sesuai dengan amanat Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, SPM diterapkan pada urusan wajib Daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, baik Daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota. Untuk urusan pemerintahan lainnya, Daerah dapat mengembangkan dan menerapkan standar/indikator kinerja.

SPM tidak lagi dimaknai dalam kontekstual sebagai norma, standar, prosedur, dan kriteria. Batasan pengertian SPM secara tekstual memang tidak berubah, yaitu bahwa SPM merupakan ketentuan mengenai Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar yang berhak diperoleh setiap Warga Negara secara minimal,

³² Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan Nasional

³³ Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan

³⁴ Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan pemerintah Nomor 02 tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

namun terdapat perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar, kriteria penetapan SPM, dan mekanisme penerapan SPM. Pengaturan mengenai Jenis Pelayanan Dasar ditentukan dengan tegas dan jelas dalam Peraturan Pemerintah dan tidak didelegasikan lebih lanjut kedalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam penerapannya, SPM harus menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari Pemerintahan Daerah sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, baik dalam perencanaan maupun penganggaran, wajib diperhatikan prinsip-prinsip SPM yaitu sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian. Disamping itu, perlu dipahami bahwa SPM berbeda dengan Standar Teknis., karena Standar Teknis merupakan faktor pendukung pencapaian SPM Pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan untuk:³⁵

1. terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari Pemerintahan Daerah dengan mutu tertentu.
2. menjadi alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar, sehingga SPM dapat menjadi dasar penentuan kebutuhan pembiayaan daerah.
3. menjadi landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan.
4. menjadi dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. SPM dapat dijadikan dasar dalam alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur. SPM dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintahan Daerah terhadap masyarakat. Sebaliknya, masyarakat dapat mengukur sejauhmana Pemerintahan Daerah dapat memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik.
5. memperjelas tugas pokok Pemerintahan Daerah dan mendorong terwujudnya checks and balances yang efektif.
6. mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pemerintah membina dan mengawasi penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah. Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah membina dan mengawasi penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah

³⁵ Lihat Penjelasan Peraturan pemerintah Nomor 02 tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal

kerjanya. Sementara itu, masyarakat dapat melakukan pengawasan atas penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah. Pembinaan dan pengawasan atas penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penetapan SPM dilakukan berdasarkan kriteria barang dan/atau jasa kebutuhan dasar yang bersifat mutlak dan mudah distandarkan yang berhak diperoleh oleh setiap Warga Negara secara minimal sesuai dengan Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar. Untuk mekanisme penerapan SPM maka tidak lagi ditentukan berdasarkan indikator SPM dan batas waktu pencapaian tetapi mengutamakan penerapan SPM dengan berdasarkan:³⁶

- I. pengumpulan data secara empiris dengan tetap mengacu secara normatif sesuai standar teknis;
- II. penghitungan kebutuhan pemenuhan Pelayanan Dasar;
- III. penyusunan rencana pemenuhan Pelayanan Dasar; dan
- IV. pelaksanaan pemenuhan Pelayanan Dasar, yang kesemuanya itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan bukan oleh kementerian terkait.

Perubahan paradigma penting lainnya mengenai SPM yaitu dalam konteks belanja Daerah. Terhadap belanja Daerah maka ditentukan secara tegas dan jelas bahwa belanja Daerah diprioritaskan untuk mendanai pelaksanaan SPM. Atas prioritas tersebut dan terlaksananya SPM maka SPM telah menjamin hak konstitusional masyarakat, sehingga bukan kinerja Pemerintah Daerah yang menjadi prioritas utama apalagi kinerja kementerian tetapi prioritas utamanya yaitu terpenuhinya kebutuhan dasar Warga Negara.

Selanjutnya, mengingat makna Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak hanya pada Daerah kabupaten dan kota namun juga pada Daerah provinsi maka SPM tentu juga harus dimaknai tidak hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah kabupaten/kota saja tetapi juga menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah provinsi. Hal ini juga mengingat bahwa di Daerah provinsi juga tersedia anggaran pendapatan dan belanja Daerah provinsi untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan

³⁶ Ibid

umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta sosial. Selain itu, penetapan dan penerapan SPM Daerah provinsi menjadi penting mengingat terdapatnya Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang tidak lagi menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

2. Implementasi Prinsip Kewajiban *Minimum Core* dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam pemenuhan hak asasi manusia negara/pemerintah diwajibkan melakukan langkah-langkah nyata, salah satu langkah nyata tersebut adalah kewajiban melakukan kewajiban inti minimum. Telah di jelaskan di bagian sebelumnya ialah terlepas dari perdebatannya, bahwa pemerintah berkewajiban untuk memastikan keterpenuhan tingkat esensial minimum dari hak asasi manusia. Negara/pemerintah dapat dikatakan gagal jika berpendapat tidak perlu melakukan pemenuhan kewajiban inti minimum.

Ada lima hal penting dalam penerapan kewajiban inti minimum, Pertama ialah kewajiban inti minimum adalah alat/standar yang digunakan negara peserta dalam memenuhi hak asasi manusia khususnya hak-hak Hak Ekosob. Kedua. Karena perintah Pasal 2 ayat (1) ICESCR pemenuhan hak dilakukan secara progresif, pemenuhan dilakukan “*setidaknya, tingkat terendah dari setiap Hak-hak itu adalah merupakan kewajiban dari seluruh Negara anggota*”. Ketiga, negara dapat dikatakan Gagal dalam pemenuhan hak yang tercantum dalam ICESCR jika banyak warga negara tidak mendapatkan atau banyak orang mengalami kesulitan mendapatkan bahan makanan pokok, perawatan kesehatan dasar, perumahan dasar, atau pendidikan dasar. Keempat, ada beberapa negara peserta yang menolak menggunakan standar Kewajiban Inti Minimum, atas dasar itu negara tersebut dapat dikatakan tidak mengindahkan ruh ICESCR dengan “*Jika Kovenan dipahami dengan pengertian bahwa tidak perlu memenuhi kewajiban-kewajiban inti itu, maka pengertian seperti itu jelas-jelas meniadakan landasan falsafahnya*”. Kelima, komentar umum diatas juga membedakan dengan tegas, antara ketidakmauan suatu negara melakukan pemenuhan Hak dengan keterbatasan sumberdaya suatu negara sehingga berpengaruh terhadap pemenuhan hak asasi,

berdasarkan komentar tersebut ” *antara kegagalannya untuk memenuhi kewajiban minimumnya dengan keterbatasan sumber daya, suatu negara anggota harus bisa menunjukkan bahwa segala usaha telah dilakukan dengan menggunakan semua sumber daya yang ada padanya untuk memenuhi, sebagai prioritas, kewajiban-kewajiban minimum itu.*

Anggaran sangat penting ketika menganalisis realisasi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Anggaran nasional adalah dokumen politik utama yang mencerminkan prioritas kebijakan negara serta tingkat sumber daya publik. Oleh karena itu, menganalisisnya relevan untuk upaya menuju realisasi kewajiban Inti minimum, termasuk sejauh mana penggunaan paling efisien dilakukan dari sumber daya yang tersedia. Program yang kurang dana, kesenjangan nyata dalam penggunaan dana publik untuk kelompok dan wilayah tertentu, atau penurunan dana yang signifikan untuk sektor-sektor tertentu dapat menjadi solusi alternatif bagi suatu Negara untuk mewujudkan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dengan kewajiban Inti minimum.

Penulis mengakui bahwa regulasi kurang mendukung dalam penegasan penyediaan anggaran pemenuhan HAM khususnya progresifitas anggaran dan penetapan kewajiban inti minimum, hal tersebut semakin sulit ketika penganggaran diserahkan kepada daerah dan kelompok kepentingan daerah tidak mempunyai kepentingan dalam pemenuhan hak asasi manusia. Dalam tulisan ini, Penulis berkeyakinan bahwa implementasi kewajiban inti minimum dengan tujuan pemenuhan HAK Ekosob merupakan kewajiban, dan jikalau ada pemerintah daerah berpikiran diluar itu maka, suatu negara dapat dikatakan gagal dalam melakukan pemenuhan hak asasi manusia secara utuh. Dalam hal implementasi kewajiban inti minimum anggaran, diperlukan pagu indikatif yang memadai. Pagu indikatif tersebut adalah bersifat Proporsional sesuai dengan kemampuan daerah dan sebagai langkah awal dan sebagai dasar langkah kelanjutan yang progresif dalam pemenuhan Hak Asasi Manusia.

Alokasi Anggaran Kewajiban inti minimum sebenarnya telah di terapkan dalam sistem penganggaran Indonesia, khususnya dalam anggaran pendidikan dan kesehatan, namun tidak untuk hak-hak yang lain misalnya tenaga kerja, pangan,

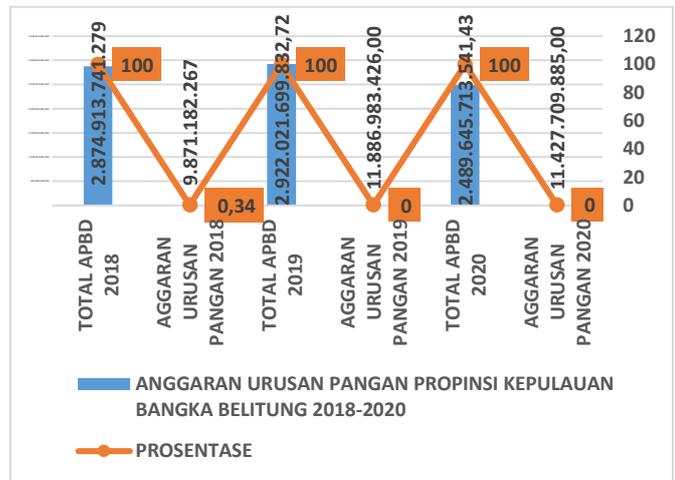
perumahan lingkungan hidup dll. untuk hak-hak tersebut undang-undang hanyalah mengatakan wajib mengalokasikan anggaran. Namun, tidak menentukan minimum corenya. Dalam arti negara tidak menetapkan kewajiban ini minimum secara pasti dan tetap dalam anggaran Hak Ekosob tersebut, disinilah letak kegagalan kebijakan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak asasinya.

Tabel dibawah menunjukkan perkembangan anggaran perumahan selama tiga tahun terakhir. Beberapa daerah yang menjadi fokus penulis, hanya menganggarkan 1 (satu) persen untuk bidang pangan dan bidang perumahan, bahkan untuk daerah tertentu hanya mengalokasikan 0 (nol) persen untuk anggaran pemenuhan hak ekosob tersebut.

Hal tersebut berbanding terbalik jikalau kita melihat alokasi anggaran pada urusan penunjang pemerintahan daerah, pengalokasian urusan penunjang tersebut di daerah mendapatkan anggaran yang sangat memadai. Penulis mengambil contoh alokasi anggaran pada sekretariat daerah (Kepala daerah/wakil kepala daerah dan kesekretariat daerah) dan Sekretariat DPRD (termasuk didalamnya anggaran DPRD). Melihat alokasi anggaran kedua urusan penunjang diatas, rata-rata setiap tahunnya kususnya untuk DPRD mendapatkan porsi yang sangat besar, padahal pemanfaatan dari anggaran DPRD tersebut hanya dimanfaatkan untuk sebahagian orang saja. Rata-rata untuk setiap tahunnya Sekretariat DPRD mendapatkan anggaran seberar 2-6%.

| NAMA DAERAH | Tabel 1 PERKEMBANGAN ANGGARAN PERUMAHAN | | | | | | | |
|------------------------------------|---|------|----------------|-----|-------------------|---|-------------------|---|
| | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
| | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % |
| KOTA DENPASAR | 26.219.936.140 | 1,10 | 35.080.754.594 | 1 | 37.558.206.430 | 2 | | |
| KOTA PALU | | | 86.625.705.245 | 6 | 48.620.436.035 | 3 | 72.905.084.570 | 3 |
| KOTA MALANG | | | 95.784.669.100 | 4 | 98.711.815.740,03 | 4 | 40.118.824.343,42 | 1 |
| PROPINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG | | | 30.005.729.555 | 1.4 | 21.864.669.094,00 | 1 | 29.692.321.356,00 | 1 |
| PROPINSI KALIMANTAN SELATAN | | | 46.682.355.000 | 0 | 38.452.482.000,00 | 1 | 37.635.680.750,00 | 0 |

Penulis memberikan contoh, untuk Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, sejak tahun 2018-2020, untuk urusan pangan dan perumahan hanyalah mendapatkan porsi yang sangat sedikit yaitu 0-1%, sementara berbanding terbaik dengan alokasi Sekretariat DPRD mendapatkan anggaran yang cukup besar yaitu 4-6% dari total anggaran, modus ini hampir terjadi di seluruh daerah penelitian penulis. Alokasi ini bukannya tidak adil tetapi sekaligus melanggar hak asasi karena tidak menjadikan pemenuhan ham sebagai prioritas. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.



Prinsip Kewajiban Minimum Core diatas, bukanlah hal baru dalam prinsip

| NAMA DAERAH | Tabel 2. PERKEMBANGAN ANGGARAN SEKRETARIAT DAERAH ³⁷ | | | | | | | |
|------------------------------------|---|---|-----------------|------|-----------------|---|-----------------|---|
| | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
| | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % |
| KOTA DENPASAR | 79.014.500.662 | 4 | 81.643.773.252 | 3,44 | 94.511.376.938 | 4 | | |
| KOTA PALU | | | 39.772.704.094 | 3 | 37.421.620.024 | 3 | 38.903.969.125 | 2 |
| KOTA MALANG | | | 20.581.779.100 | 1 | 22.924.011.394 | 1 | 28.175.210.200 | 1 |
| PROPINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG | | | 127.598.209.056 | 5 | 113.530.027.702 | 4 | 111.464.326.159 | 4 |

pengelolaan keuangan daerah di Indonesia dan secara praktek prinsip tersebut

³⁷ Peraturan daerah Nomor 7 tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2018. Peraturan daerah Nomor 6 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2019. Peraturan daerah Nomor 10 tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2020.

Peraturan daerah Nomor 15 tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2018. Peraturan daerah Nomor 10 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2019. Peraturan daerah Nomor 13 tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2020.

Peraturan daerah Nomor 15 tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2018. Peraturan daerah Nomor 18 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2019. Peraturan daerah Nomor 18 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2019.

Peraturan daerah Nomor 09 tahun 2016 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Denpasar Tahun 2017. Peraturan daerah Nomor 06 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Denpasar Tahun 2019. Peraturan Walikota Denpasar Nomor 3 tahun 2018 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun 2018.

Peraturan daerah Nomor 15 tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palu Tahun 2018. Peraturan daerah Nomor 6 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palu Tahun 2019. Peraturan daerah Nomor 13 tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palu Tahun 2020.

| | | | | | | | | |
|-----------------------------------|--|--|----------------|---|-----------------|------|-----------------|------|
| PROPINSI KALIMANTAN SELATAN | | | 91.628.365.740 | 2 | 110.328.800.000 | 1,57 | 127.486.770.508 | 1,68 |
|-----------------------------------|--|--|----------------|---|-----------------|------|-----------------|------|

untuk hak-hak tertentu telah diterapkan dalam regulasi anggaran daerah Indonesia melalui alokasi anggaran dan standar pelayanan minimum sehingga perlu memerlukan sedikit penyesuaian terhadap regulasi dan penerapannya. Namun permasalahannya ialah tidak terjadi ketegasan dan keberlanjutan kedudukan prinsip diatas, dijalankan secara parsial dan tidak konsiten. Sehingga dalam hal pemenuhan hak asasi manusia dalam pengelolaan keuangan daerah, negara cenderung melakukan *indivisibility*.

| NAMA DAERAH | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|---------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|---|
| | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % | ANGGARAN | % |
| | KOTA DENPASAR | 70.039.911.900 | 3,41 | 98.862.055.704 | 4,16 | 97.535.007.588 | 4,10 | |
| KOTA PALU | | | 47.004.449.731 | 3 | 47.337.790.293 | 3 | 48.539.658.223 | 2 |
| KOTA MALANG | | | 95.921.831.200 | 5 | 105.960.475.466 | 5 | 98.741.639.200 | 4 |
| PROPINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG | | | 140.134.181.900 | 6 | 146.047.946.682 | 5 | 129.461.281.937 | 4 |
| PROPINSI KALIMANTAN SELATAN | | | 148.632.610.715 | 2 | 195.619.256.620 | 3 | 198.397.400.120 | 3 |

Penulis menegaskan memasukan prinsip kewajiban minimum core kedalam regulasi pengelolaan keuangan daerah. Ada lima hal menurut penulis dampak besar dari memasukan prinsip tersebut kedalam regulasi pengelolaan keuangan daerah. Pertama Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights*,³⁸ Menjadikan negara Indonesia sebagai *Duty of barrer* yang mempunyai kewajiban mutlak dalam melakukan pemenuhan HAM EKOSOB, dan harus menjamin Pemenuhan tersebut

³⁸ Empat hal yang penting dalam pengesahan diatas, Pertama, bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, dan oleh karena itu, harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Kedua, bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional, menghormati, menghargai, dan menjunjung tinggi prinsip dan tujuan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa serta Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia. ketiga, bahwa Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam sidangnya tanggal 16 Desember 1966 telah mengesahkan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Keempat, bahwa instrumen internasional diatas dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sesuai dengan sifat negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia dan yang menjamin persamaan kedudukan semua warga negara di dalam hukum, dan keinginan bangsa.

dalam peraturan perundang-undangan dengan upaya legislasi nasional maupun daerah, pemenuhan HAM EKOSOB harus diwujudkan dalam berbagai keadaan politik apapun, dalam struktur politik yang terpusat maupun yang otonomi.

Kedua, ialah untuk mencegah pemerintah kususnya pemerintah daerah melakukan pembiaran. Tantangan Indonesia di era desentralisasi adalah potensi terjadinya pelanggaran Hak Ekosob yang besar, baik karena kesengajaan maupun karena pembiaran. Ketiga, dampak besar hal diatas bagi perkembangan hukum hak asasi di Indonesia adalah memperkuat kedudukan *Justiciable* terhadap Hak-Hak Ekosob. Anggapan bahwa Hak Ekosob adalah sebagai hak-hak positif, maka hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tidak dapat dituntut di muka pengadilan (*non-justiciable*). Sebaliknya dengan hak sipil dan hak politik, sebagai hak-hak negatif ia dapat dituntut di muka pengadilan. Disamping membedakannya dengan cara positif dan negatif tersebut, juga dibuat perbedaan secara ideologis. HAK EKOSOB dikatakan bermuatan ideologis, sementara hak-hak sipil dan hak politik non-ideologis Artinya HAK EKOSOB hanya dapat diterapkan pada suatu sistem ekonomi tertentu, sedangkan hak-hak sipil dan hak-hak politik dapat diterapkan untuk semua sistem ekonomi atau pemerintahan apapun. Pasal tersebut membuat pemerintah kususnya pemerintah daerah dalam kondisi wajib dan bertanggung jawab terhadap pemenuhan Hak EKOSOB dan mempunyai konsekwensi hukum karena pasal tersebut jikalau tidak melakukan tindakan pemenuhan.

Keempat, dampak besar dari keberadaan hal diatas tersebut bagi pemenuhan hak asasi di Indonesia adalah kewajiban bagi pemerintah kususnya pemerintah daerah mengalokasikan sumberdaya yang maksimal dalam pemenuhan hak asasi manusia. Sumber daya maksimal ini adalah konsekwensi hukum dari dua hal diatas. Pengalokasian sumberdaya juga merupakan dasar penilaian komitmen pemerintah dalam melakukan pemenuhan hak tersebut. Kelima, pertanggungjawaban, pemerintah dapat diminta pertanggungjawabannya atas tindakan-tindakan dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia. Permintaan tanggungjawab tersebut dapat dilakukan secara politis oleh parlemen, secara hukum oleh pengadilan dan secara administratif oleh laporan kepala daerah kepada rakyatnya secara rutin bersamaan dengan berakhirnya tahun anggaran. Dan juga

secara mendasar bahwa masyarakat dapat mengajukan tuntutan pidana maupun perdata kepada pemerintah Daerah akibat kelalaian atau kesengajaan atas pemenuhan hak ekosob.

A. PENUTUP

1. Kesimpulan

- A. Kedudukan Anggaran daerah merupakan hal yang tidak terpisahkan dari upaya negara dalam pemenuhan hak asasi manusia secara penuh. ketentuan internasional dan nasional telah mewajibkan sekaligus menuntun negara untuk melakukan pemenuhan tersebut, dengan cara implementasi berupa prinsip pengelolaan sumberdaya untuk pemenuhan HAM.
- B. Memperkuat kedudukan *Justiciable* terhadap Hak-Hak Ekosob. Ketiga, pemerintah khususnya pemerintah daerah mengalokasikan sumberdaya yang maksimal dalam pemenuhan hak asasi manusia. Keempat, pemerintah dapat diminta pertanggungjawabannya atas tindakan-tindakan dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buk-Buku

- Ansar. Doctoral Student, Faculty Of Law, Hasanuddin University and Lecturer, Faculty Of Law, Tadulako University.Indonesia Legal Analysis of the Implementation of the Principle of Progressive Realization Obligations in Regional Financial Management In Indonesia. Journal of Law, Policy and Globalization ISSN 2224-3240 (Paper) ISSN 2224-3259 (Online) Vol.100, 2020.
- FITRA dan *The Ford Foundation*. Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016 Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota
- Human Rights Budget Work: what, Why, How: Briefing Paper 6: The Budget Process and Human Rights Procedural Principles, Published September 2019.
- Hien Bui, Human Rights Budgeting: Making Governments Accountable for Economic, Social and Cultural Rights, (2015) *QMHR* 2(1), ISSN 2059-8092.
- Ida Elisabeth Koch, *Human Rights as Indivisible Rights The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights* (Martinus Nijhoff Publishers 2009).
- Katharine G. Youngt, The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, Article.
- Queen's University Belfast, School of Law, Budget Analysis Project, Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 'Human Rights Budget Monitoring, Analysis and Advocacy (2010), OHCHR, 4, para 1.
- Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz, Nicholas Lusiani. Center for Women Global Leadership, Maximum Available Resource. Analytical report, Rutgers The state University of New Jersey, June 2011.

B. Peraturan perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana
- Undang-undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan
- Undang-undang 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahah Daerah
- International Commission of Jurists (ICJ), Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 26 January 1997.

- Komentar Umum 13 (1999) Hak untuk Menikmati Pendidikan, Komentar Umum 14 (1999) Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang Dapat Dijangkau Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Komentar Umum No. 12, Hak Atas Bahan Pangan yang Layak
- Komentar Umum Nomor. 3 Sifat-Sifat Kewajiban Negara anggota Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1994).
- Komentar Umum NO. 11 (1999) Rencana tindakan bagi pendidikan dasar (Pasal 14 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)
- Komentar Umum No. 12, Hak Atas Bahan Pangan Yang Layak, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya E/C.12/1999/5
- Komentar Umum 15, Hak Atas Air, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, E/C.12/2002/11 26 November 2002.
- Komentar Umum 15, Hak Atas Air, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, E/C.12/2002/11 26 November 2002.
- Hak Atas Pekerjaan, Komentar Umum 18, Diadopsi pada 24 November 2005, Artikel 6 dari Kovenan Internasional Hak-Hak ekonomi, Sosial dan Budaya.
- Komentar Umum No. 12 Hak Atas Bahan Pangan Yang Layak, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. E/C.12/1999/5 Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah
- Peraturan pemerintah Nomor 02 tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal
- Peraturan daerah Nomor 7 tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2018.
- Peraturan daerah Nomor 6 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2019.
- Peraturan daerah Nomor 10 tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2020.
- Peraturan daerah Nomor 15 tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2018.
- Peraturan daerah Nomor 10 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2019.
- Peraturan daerah Nomor 13 tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2020.
- Peraturan daerah Nomor 15 tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2018
- Peraturan daerah Nomor 18 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2019

- Peraturan daerah Nomor 18 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2019
- Peraturan daerah Nomor 09 tahun 2016 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Denpasar Tahun 2017
- Peraturan daerah Nomor 06 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Denpasar Tahun 2019
- Peraturan Walikota Denpasar Nomor 3 tahun 2018 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun 2018
- Peraturan daerah Nomor 15 tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palu Tahun 2018
- Peraturan daerah Nomor 6 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palu Tahun 2019
- Peraturan daerah Nomor 13 tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palu Tahun 2020

