Koleksi
Pusat Dokumentasi ELSAM

Membangun Kota dengan Konsep Kota/Kabupaten HAM

Dalam diskursus hak asasi manusia, usaha untuk memformalkan nilai-nilai abstrak terkait kemanusiaan adalah salah satu tantangan utama. Usaha tersebut telah dimulai dengan dirumuskannya HAM dalam berbagai perjanjian internasional (Hukum Internasional), terutama pasca perang dunia kedua. Pada perkembangannya, usaha membumikan hak asasi manusia dianggap perlu di lakukan di tingkat yang lebih lokal, yaitu kota. Masyarakat internasional pun mulai mengembangkan konsep Kota HAM atau Human Right City. Mengapa kota dianggap sarana tepat dalam pengalokasian nilai-nilai HAM yang sangat luas? Bagaimanakah konsep kota HAM ini bekerja?

Pada tahun 1997, PDHRE (*People's Movement for Human Rights Learning)* salah satu lembaga non-profit internasional mengenalkan konsep Kota HAM sebagai salah satu alternatif dalam pemenuhan tujuan pembangunan global MDGs atau *Millenium Development Goals.* Konsep ini kemudian dikembangkan lebih lanjut, terutama sebagai sebuah konsep normatif, oleh Forum Kota Hak Asasi Manusia Dunia (*World Human Rights Cities Forum*) yang berlangsung setiap tahun di kota Gwangju, Republik Korea Selatan. MDGs sendiri membuka kesempatan untuk membangun kepedulian dan pengetahuan bagi masyarakat. Salah satunya adalah dengan melakukan analisis kritik kerja pemerintah yang berlandaskan pada kerangka hak asasi manusia guna membimbing masyarakat untuk melanjutkan kehidupannya sebagai sebuah cara hidup. Secara singkat, desain MDGs mampu menyadarkan kembali akan penghormatan nilai hak asasi manusia masyarakat.

Dalam kerangka MDGs tersebut, pembangunan perkotaan menjadi sangat relevan dan potensial untuk dikembangkan. Dalam pembukaan Piagam Dunia tentang Hak atas Kota, dituliskan bahwa setengah dari populasi dunia sekarang bermukim di wilayah perkotaan, dan para ahli memperkirakan bahwa pada tahun 2050 tingkat urbanisasi di dunia akan mencapai 65%. Perkotaan merupakan wilayah yang memiliki kekayaan dan keberagaman ekonomi, lingkungan, politik, budaya yang luas. Upaya pengimplementasian HAM sehari-hari pun menjadi urusan pemerintahan lokal dan regional. Berdasarkan hal tersebut, kota dianggap sebagai tingkatan yang strategis untuk mempromosikan nilai-nilai hak asasi manusia secara lebih konkret.

Konsep Kota/Kabupaten HAM di Indonesia

Definisi Kota HAM yang dipromosikan PDHRE mengacu pada sebuah kondisi dan situasi di mana pemerintah, masyarakat, organisasi dan lembaga dalam sebuah kota mendasarkan setiap kegiatannya dalam kerangka hak asasi manusia. Dalam konteks Indonesia, menurut Mugiyanto, Senior Program Officer HAM dan Demokrasi INFID, konsep Kota HAM lebih menitikberatkan pada tata kelola pemerintah lokal dan hak asasi manusia. Konsep ini pada dasarnya dapat mengakomodir kebutuhan pemerintah tidak hanya untuk kota urban, melainkan juga kota plural. Implikasinya, istilah *Human Right City* di Indonesia diterjemahkan

menjadi kota dan kabupaten HAM yang secara konseptual juga berbeda dari *smart city, creative city,* atau hak atas kota.

"Konsep Kota HAM secara sederhana berada pada kerangka *local government and human right.* Tujuan utamanya adalah untuk membumikan implementasi hak asasi manusia di tingkat pemerintah daerah. Artinya mendorong pemerintah daerah untuk mempromosikan HAM di tingkat lokal " ujar Mugiyanto yang akrab disapa Mugi.

Konsep Kota HAM menjadi relevan untuk diterapkan dengan adanya desentralisasi pemerintahan daerah di Indonesia. Menurut Mugi, adanya kewenangan pemerintah daerah untuk dapat membuat pengaturan dan kebijakan secara mandiri dapat menjadi strategi baru dalam pemenuhan HAM di tengah kemandegan advokasi HAM melalui pemerintah pusat.

Saat ini, upaya mengimplementasikan konsep kota/kabupaten HAM di tingkat pemerintah pusat telah dilakukan oleh Kementrian Hukum dan HAM. Upaya tersebut salah satunya adalah memberikan penghargaan terhadap sejumlah daerah yang memenuhi kriteria sebagai kota/kabupaten peduli HAM. Melalui Permenkumham no.25 tahun 2013 tentang Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM, pemerintah pusat membuat sebuah indikator penilaian pemenuhan HAM di tingkat kabupaten/kota. Beberapa kriteria yang diberikan adalah terpenuhinya hak hidup, hak mengembangkan diri, hak atas kesejahteraan, hak atas rasa aman, dan hak atas perempuan.

Meskipun demikian, usaha tersebut tidak dibarengi dengan pelatihan dari pihak pemerintah pusat. Sehingga pada praktiknya, lembaga masyarakat sipil di beberapa daerah mempromosikan metode yang digunakan untuk membangun Kota/kabupaten HAM menggunakan pendekatan berdasarkan kebutuhan dan kapasitas pemerintah daerah masing-masing. Salah satunya INFID mengusungkan metode *'open menu'* kepada pemerintah. Dengan metode tersebut Pemerintah daerah akan memilih beberapa hak dasar yang akan diperjuangkan dan diimplementasikan ke dalam program kerja daerah. Sehingga hasil konsep kota/kabupaten di tiap-tiap daerah akan berbeda sesuai dengan kemampuannya.

"Akan ada semacam *open menu* dari beberapa seri hak asasi manusia. Pemerintah daerah akan memilih, hak mana yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kapasitas Pemda tersebut. Misalnya Wonosobo, mereka memilih untuk memperjuangkan hak anak, difabel, lansia, dan perempuan hamil sebagai komitmen awal membangun kota HAM." Jelas Mugi.

Meskipun belum membungkus secara holistik nilai HAM yang sangat luas, metode ini dapat menjadi tonggak awal pemerintah dalam menyediakan hak dasar warga. Dengan demikian, masyarakat juga menjadi sadar akan haknya sebagai warga negara yang selama ini tidak pernah terselenggara dengan baik oleh negara.

Pembangunan Inklusif: Memecah Ketidakadilan Ruang

Ahli perkotaan, Mike Davis, dalam bukunya *Planet of Slums* (2006), menulis bahwa pada tahun 1950 jumlah kota di seluruh dunia baru mencapai 56 dengan jumlah populasi saat itu lebih dari satu juta penduduk. Kini, jumlah kota telah mencapai 400, dan pada 2015,

jumlahnya diperkirakan mencapai sekitar 550, dengan total jumlah populasi yang hidup di perkotaan mencapai 3,2 miliar orang. Untuk Jakarta sendiri, misalnya, jika pada tahun 1950 jumlah penduduknya baru 1,5 juta jiwa, maka pada tahun 2004 angkanya melesat menjadi 16 juta jiwa.

Hal ini menunjukkan walaupun jumlah kota bertambah pesat, tetapi pertumbuhan jumlah penduduk yang mendiaminya bergerak lebih cepat lagi. Akibatnya, kapasitas ruang sangat terbatas untuk menampung jumlah penghuninya. Terlebih lagi, dalam 30 tahun terakhir, kota-kota di negara-negara berkembang, termasuk Jakarta, dibangun dengan meniru kota-kota modern di Barat: gedung-gedung pencakar langit, jalan-jalan tol yang melintang tinggi, mall-mall dan lain sebagainya, yang pada dasarnya hanya melayani kebutuhan segelintir penduduk menengah ke atas. Akibatnya, sarana dan prasarana fisik yang megah itu tidak *nyambung* dengan kebutuhan mayoritas penduduk kota yang miskin, sehingga lahirlah daerah-daerah kumuh, perumahan yang tak layak tinggal, sarana air bersih yang sangat terbatas, tingkat kriminalitas yang tinggi, pengangguran, pengemis, kesehatan yang buruk, pendidikan yang tidak berkualitas dan lain sebagainya.

David Harvey dalam buku *Rebel Cities: From Rights to the City to Urban Revolution* (2012) menyebutkan bahwa kota muncul karena konsentrasi sosial dan geografis yang beriringan dengan proses keuntungan produksi di dalamnya. Di bawah kapitalisme, perkembangan kota tergantung pada mobilisasi surplus produksi tersebut. Maka, timbul koneksi intim antara perkembangan kapitalisme dan kota. Itu berawal dari hakikat kapitalisme yang bersandar pada kebutuhan abadi untuk mengakumulasikan profit secara terus menerus tanpa terinterupsi. Dalam proses sirkulasi kapital ini, kota dan perkembangannya menjadi situs yang sangat penting.

Menurut Marco Kusumawijaya, pendiri Rujak Institute, sifat kota dan segala instrumen kelembagaan di dalamnya secara teoritik harus dibangun sesuai dengan nilai kemanusiaan. Salah satunya adalah dengan mendekatkan masyarakat kepada hubungan-hubungan pluralis yang terjadi dalam kota atau daerah termasuk hubungan dengan lingkungan hidupnya.

“Tanpa label Kota HAM, pembangunan kota harus didasari dengan prinsip kemanusiaan. Misalnya dalam konteks kota urban, sifat dasar kota adalah padat dan beragam. Sehingga pembangunan kota harusnya didesain untuk lebih publik yang beragam serta mendekatkan masyarakat dengan hubungan-hubungan dalam kota.”

Senada dengan pendapat tersebut, Prathiwi W Putri, menyebutkan bahwa kota harus dipandang sebagai relasi urban-rural (kota-desa). Artinya kota atau desa tidak hanya dilihat sebagai ruang kosong dan pasif, tetapi sebagai pengaktualan relasi sosial yang terbentuk dari waktu ke waktu dengan berbagai jenis aktor.

“Formasi spasial tersebut yang kemudian kita hubungkan dengan nilai kemanusiaan, atau HAM. Dengan demikian konsep hak atas kota harus didudukan dalam konteks keadilan ruang. Yang perlu diimplementasikan dengan menentukan parameter yang lebih terukur.” Jelas perempuan yang akrab disapa Tiwi.

Kedudukan konsep hak atas kota secara adil menjadi benang merah antara pembangunan kota dan implementasi kota/kabupaten HAM. Pendekatan antara formasi spasial dengan keadilan ruang dilakukan baik dari segi psikologis dan aksesibilitas masyarakat terhadap instrumen atau kelembagaan kota. Misalnya, infrastruktur dalam kota harus memiliki sifat yang umum dan tidak eksklusif. Penyediaan dan distribusi ruang dalam kota harus membuka kesempatan bagi semua golongan masyarakat, termasuk kaum difabel, lanjut usia, perempuan dan ibu hamil. Infrastruktur pun juga harus mendekatkan masyarakat dengan lingkungan hidup. Konsep ini merupakan konsep dasar yang harus dipenuhi oleh setiap pemerintah daerah dalam membangun kota."Selama ini yang terjadi adalah sebaliknya, ruang perkotaan didesain untuk mewarisi diskriminasi bagi sebagian golongan. Hal ini tidak lain karena pembangunan selalu identik dengan kepentingan perekonomian" ujar Marco

Hal serupa juga diutarakan oleh Tiwi, menurutnya yang terjadi selama ini adalah ketidakstablian akibat proses pembangunan kapitalistik yang hegemonik. Pembangunan yang ditujukan untuk mengejar stabilitas perekonomian akan melahirkan ketidak sejahteraan dan ketimpangan sosial. Dampaknya, ruang partisipasi ekonomi dan politik semakin eksklusif dan hanya terbuka bagi sebagian kelompok masyarakat, baik pada skala global maupun nasional. "Konsep kota HAM lahir dari keadaan tidak stabil yang sedang terjadi, dengan tujuan untuk menstabilkan dampak negatif proses pembangunan kapitalistik yang hegemonik itu. Usaha-usaha tersebut secara sederhana harus mampu mendorong tata kelola kota yang mampu mengalokasi lahan dan sumber daya secara lebih adil." Jelas perempuan yang akrab disapa Tiwi.

Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) bidang perkotaan, Henny Warsilah menyatakan upaya membuka ruang keadilan dapat dilakukan dengan menerapkan pembangunan inklusif. Artinya setiap pembangunan harus mempertimbangkan serta mengikutsertakan seluruh warga termasuk masyarakat marjinal dan rentan dan penghargaan terhadap ekologi kota.

"Konteks pembangunan seharusnya tidak hanya sebatas fasilitas atau infrastruktur seperti pembangunan jalan atau gedung. Melainkan juga melihat aspek sosial termasuk aksesibilitas dari masyarakat marjinal dan penghargaan terhadap lingkungan sebagai ekologi kota. Dalam hal inilah nilai-nilai HAM terimplementasi dari kerja pembangunan suatu daerah" jelas perempuan yang biasa dipanggil Henny.

Pembangunan inklusif menyangkut aksesibilitas masyarakat rentan terhadap hak-hak dasar perlu difasilitasi negara. Salah satunya adalah akses pendidikan, kesehatan, dan lingkungan hidup yang bersih. Lebih dari itu, pembangunan inklusif juga mampu membuka ruang perekonomian tumbuh dalam masyarakat rentan. "Pelaksanaan pembangunan inklusif harus berangkat dari sudut pandang penghargaan terhadap masyarakat rentan tersebut. Artinya, masyarakat tersebut harus dipandang sebagai masyarakat yang setara, sehingga mereka merasa dimanusiakan." Tambah Henny.

Dalam studi kasus di kota Solo, Henny menilai desa Semanggi dan Sanggau, telah mengadopsi konsep pembangunan inklusif. Beberapa kebijakan yang diambil pemerintah daerah dalam proses pembangunan dan pemindahan Rumah Susun Warga (Rusunawa) serta pembangunan

sanitasi umum kolektif yang bersih menjadi indikasi adanya pembangunan inklusif. Program-program tersebut memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menikmati lingkungan hidup bersih sehingga melahirkan kultur penghargaan terhadap ekologi. Dengan demikian praktik pembangunan tersebut menerapkan prinsip kemanusiaan, termasuk dalam proses perpindahannya.

“Dalam prosesnya, pemerintah harus membangun wacana publik bahwa masyarakat marjinal harus dimanusiakan dengan mendapatkan akses yang sama. Atas dasar itulah pembangunan inklusif dapat membuka ruang keadilan yang selama ini hanya dapat diakses oleh sebagian pihak” jelas Henny.

Walaupun beberapa praktek pembangunan inklusif tersebut belum sempurna, namun sepertinya konsep tersebut sejalan dengan terminologi hak atas kota yang digagas Henri Lefebvre. Sosiolog-cum filsuf Prancis, yang mengemukakan terminologi hak atas kota untuk pertama kalinya itu menyatakan hak terhadap kota sebagai sesuatu yang nyata, yang hadir dengan segala kerumitannya saat ini untuk kemudian mentransformasikan dan memperbaharui kota tersebut sesuai dengan konteks ekonomi politik kekinian. Dengan pengertian ini, maka hak atas kota tidak sekedar dimaknai bahwa warga miskin berhak untuk mengakses pendidikan dan kesehatan gratis, misalnya, tapi juga warga miskin memiliki hak untuk mentransformasikan dan memperbaharui kota tersebut. Singkatnya, penduduk miskin yang menetap di kota tersebut bukan hanya pelaku pasif dari sebuah perubahan, tapi aktif terlibat dalam proses perubahan tersebut. Dengan demikian, titik tolak dari hak atas kota adalah partisipasi rakyat terhadap pembangunan kotanya.

Konsep Kota/kabupaten HAM Dalam Perspektif Anggaran Pemerintah

Untuk mewujudkan pembangunan daerah yang merata, pemerintah pusat melalui Menteri Keuangan mengalokasikan dana 46,9 Triliyun untuk program dana desa yang terdiri dari 74.754 desa. Besarnya dana yang dikeluarkan jelas menuntut adanya pertanggungjawaban yang nyata dari pemerintah daerah. Dibutuhkan penyusunan anggaran terlebih dahulu sebagai langkah kerja pemerintah mewujudkan program tersebut.

Dalam konteks itulah implementasi dari kota/kabupaten HAM dapat pula bergerak di bidang legislatif. Salah satunya dalam bidang penganggaran dengan berlandaskan perspektif hak asasi manusia. Menurut Donny Setiawan dari Perkumpulan Insiatif, cara tersebut menjadi lebih efektif karena implementasi HAM tidak hanya dipandang sebatas program yang harus dilaksanakan pemerintah, tetapi menjadi cara kerja pemerintah.

“Setiap ada imbauan program atau konsep baru dari pusat, kerap kali pemerintah menjadi bingung karena dianggap harus membuat anggarannya dan juga penghabisan anggaran tersebut. Sehingga banyak sekali program yang sebenarnya baik untuk perubahan sistem, justru terlewat dan hanya dimaknai sebatas program” jelas Donny.

Menurutnya, salah satu upaya mengoptimalkan pengaplikasian konsep kota/kabupaten HAM adalah dengan menjadikan konsep tersebut sebagai perspektif dalam perencanaan anggaran. Dalam hal ini pemerintah harus memiliki psikoanalisis berdasarkan nilai HAM dalam menyusun perencanaan kerja yang baik disertai dengan alokasi anggaran yang dibutuhkan.

Dokumen perencanaan tersebut dijadikan pedoman dalam penyusunan program kerja pemerintah daerah.

“Aplikasi konsep tersebut cukup dituangkan dalam dokumen resmi yang sudah ada. Misalnya ide tentang kota/kabupaten ramah HAM yang menjadi mandat pemerintah pusat dimasukkan sebagai suatu perspektif dalam penyusunan perencanaan dan anggaran daerah seperti RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah). Sehingga RPJMD tersebut memiliki perspektif HAM baik sebagai analisis atau program.” Jelas Donny.

Hal ini dirasakan akan lebih efektif ketimbang pemberian penghargaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan judul-judul tertentu. Menurutnya, pemberian penghargaan seharusnya diberikan kepada pemerintah daerah yang melakukan inovasi dalam menjalankan programnya, bukan sebatas menjalankan standar kewajibannya.

“Yang perlu ditekankan, konsep kota/kabupaten HAM jangan sampai dianggap sebatas proyek anggaran. Sehingga aktualisasinya, harus dirumuskan dalam dokumen perencanaan dan anggaran. Karena sebenarnya konsep tersebut merupakan kewajiban dan tanggung jawab dari pemerintah daerah” tambah Donny.

Reformasi Tingkat Birokrasi Masyarakat dalam Membangun Kota

Sistem demokrasi secara luas melahirkan konsep kepemilikan negara akan sumber daya dan pemberian kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaannya. Pada prosesnya, pemerintah seharusnya mengatur ketimpangan sosial dalam distribusi ruang yang selama ini terjadi. Berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah disebutkan secara implisit bahwa tugas dan kewajiban pemerintah harus didasarkan pada pemenuhan hak asasi manusia. Meskipun demikian, oleh karena ketidakstabilan yang terjadi sekarang, konsep kabupaten/kota HAM secara komprehensif dapat mendorong kembali tugas pemerintah dalam mendorong pembangunan keadilan. Meskipun demikian dibutuhkan kondisi-kondisi dalam lingkup pemerintahan sehingga dapat terlaksana dengan efektif. Salah satunya adalah reformasi di tingkat birokrasi.“Reformasi di sini bukan sebatas *reshuffle* beberapa jabatan dalam pemerintahan, tetapi juga membangun sistem bagi kerja pemerintahan” ujar Henny.

Pendapat serupa juga disampaikan Marco Kusumawijaya, dirinya menyebutkan bahwa sistem tersebut harus mendekatkan pemerintah atau birokrasi terhadap aspirasi-aspirasi masyarakat. Dengan demikian ruang partisipasi publik memiliki peran dalam mengontrol kebijakan pemerintah.“Selama ini pemerintah sangat jauh dari masyarakat. Akses balai kota sangat jauh digapai masyarakat. Padahal kerja pemerintah tidak mungkin sendiri dan harus membuka ruang terhadap partisipasi publik.” tambah Marco.

Kekuatan partisipasi publik juga dinilai Mugiyanto sebagai upaya pencegahan eksklusifitas penggunaan narasi kota/kabupaten HAM yang hanya dari sisi pemerintah. Menurutnya metode *‘open menu’* untuk membangun konsep tersebut sangat rentan dipolitisir sebagai alat kampanye atau pencitraan oleh aktor politik.“Dengan demikian dibutuhkan partisipasi publik yang kuat untuk bersama merumuskan narasi tentang kota/kabupaten HAMnya. Kondisi

demikian dapat terjadi jika pemerintah menjalankan prinsip keterbukaan dalam kerjanya" ujar Mugi.

Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrembang) dapat menjadi salah satu wadah untuk mengikutsertakan masyarakat sipil dalam melakukan kontrol terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Kelembagaan partisipasi publik harus meliputi proses penyerapan masukkan dari masyarakat dan pertukaran pendapat dari pemerintah sehingga melahirkan kebijakan yang tepat dengan kebutuhan masyarakat.

"Yang selama ini terjadi, definisi partisipasi publik hanya dianggap sebatas presentase kehadiran rapat. Tanpa mempertimbangkan betul adanya dinamika diskusi dan jajak pendapat antara pemerintah dan masyarakat. Pada proses inilah, pemerintah akan mengeluarkan suatu kebijakan dengan warna yang sesuai dengan kebutuhan publik." Tambah Mugi.