Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

KERTAS POSISI

KABUPATEN/KOTA HAM (*Human Rights Cities*)

2017

TIM PENYUSUN

Penanggung Jawab :
Muhammad Nurkhoiron

Pengarah:

Roichatul Aswidah
Sandra Moniaga
Siti Nur Laila
Manager Nasution

Penulis:
Yuli Asmini
Kurniasari Novita Dewi
Rusman Widodo
Eka Christiningsih Tanlain
Louvikar Alfan Cahasta
Sri Rahayu
Nurrohman Aji Utomo
Muhammad Felani

Desain dan Tata Letak
Banu Abdillah

Tim Sekretariat:
Endang Sri Meilani
Winda Kurniasih
Raeminarti Dwi Putri
Iman Supandi

KATA PENGANTAR

Diskursus Kabupaten/Kota HAM di Indonesia semakin menjadi perhatian publik. Beberapa media mulai merilis dan mengenalkan isu ini kepada publik di Indonesia, terlebih lagi setelah Presiden Republik Indonesia Joko Widodo turut memberikan dukungan yang disampaikan dalam Pidato Hari HAM Internasional 10 Desember 2015. Pernyataan Presiden Jokowi tersebut membuat jumlah Pemerintah Daerah (Pemda) – termasuk Pemerintah Kabupaten/Kota -- yang tertarik dengan gagasan ini semakin bertambah. Ketertarikan beberapa kepala daerah tersebut merupakan perkembangan positif bagi implementasi konsep Kabupaten/ Kota HAM. Namun demikian, tanpa disediakan referensi yang memadai isu ini dapat layu diterjang waktu. Selain itu, mengenalkan Kabupaten/Kota HAM ke publik Indonesia tanpa penjelasan komprehensif akan semakin menambah kebingungan masyarakat Indonesia dalam memahami isu hak asasi manusia.

Sebagaimana kita pahami bersama, sebagian besar masyarakat Indonesia mengenal hak asasi manusia sebagai isu yang selalu dihubungkan dengan kasus-kasus besar yang mengakibatkan korban kekerasan. Situasi ini dapat dipahami mengingat isu hak asasi manusia yang kerap menjadi ramai dan dilansir berbagai media massa sebagian besar karena sifatnya yang kontroversial. Sebagai contoh berbagai kasus yang menarik perhatian publik adalah adanya dugaan pelanggaran HAM berupa serangan terhadap kelompok agama misalnya serangan terhadap Komunitas Syiah dan Ahmadiyah. Kasus lain yang juga menjadi perbincangan publik adalah konflik yang berujung pada kekerasan terkait perebutan sumber daya alam hingga penyelesaian pelanggaran HAM yang berat yang terjadi di masa lalu. Hampir setiap tahun dalam ritual bulan September misalnya, tidak sedikit suara publik dan lontaran pejabat publik mengingatkan bahaya laten PKI. Perdebatan ini akhirnya menyinggung temuan penyelidikan Komnas HAM terkait dugaan pelanggaran HAM yang Berat dalam Peristiwa 1965. Temuan ini terus menuai pro-kontra. Salah satu respon datang dari kalangan NU, dan kelompok Islam lainnya berkali – kali mempertanyakan model rekonsiliasi yang ditawarkan. Apalagi jika rekonsiliasi tersebut menilai kelompok Islam, khususnya dari kalangan pesantren bukanlah korban pelanggaran HAM khususnya dalam kasus pertikaian dengan kaum komunis 1948 hingga menjelang tahun 1965.

Peristiwa - peristiwa diatas adalah narasi-narasi besar yang menjadi ingatan publik untuk memahami dan mengenal apa itu hak asasi manusia. Hampir jarang dipahami kerja-kerja pelayanan publik yang berdampak bagi penikmatan hak warga yang dilakukan berbagai pemerintah daerah setingkat Kabupaten/Kota dianggap sebagai kerja hak asasi manusia. Keberhasilan seorang bupati memudahkan akses layanan kesehatan

tanpa sekat kelas-kelas dalam rumah sakit adalah bagian dari kerja hak asasi manusia. Keberhasilan Bupati mengatur pengelolaan anggaran daerah secara transparan dan melibatkan partisipasi warga adalah kerja hak asasi manusia. Pun demikian, tersedianya kemudahan akses pendidikan bagi kelompok disabilitas, pencatatan adminduk yang dipermudah, dipercepat dan bebas biaya adalah langkah-langkah fundamental bagi pengembangan Kabupaten/Kota HAM. Langkah-langkah ini memberi manfaat langsung bagi meningkatnya penikmatan hak warga misalnya hak atas kesehatan, hak atas informasi, hak sipil dan lain - lain.

Pengenalan diskursus Kabupaten/Kota HAM adalah upaya untuk melihat secara praktis implementatif bagaimana hak asasi manusia langsung dijadikan program pembangunan dan membawa dampak bagi penikmatan HAM warga negara. Masalahnya adalah terkait dengan peningkatan pelayanan publik, kenapa harus dikaitkan dengan hak asasi manusia? Apa itu sesungguhnya Kabupaten/Kota HAM? Kenapa Pemda harus terlibat dalam pelaksanaan kewajiban negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi HAM melalui Program Kabupaten/Kota HAM?

Sebagaima disampaikan diatas, pidato Presiden Jokowi dalam Peringatan Hari HAM Internasional 2015 juga menyinggung data pengaduan Komnas HAM. Data Pengaduan Komnas HAM tersebut menyatakan bahwa Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Kabupaten/Kota adalah pihak/institusi yang paling banyak diadukan masyarakat terkait dugaan pelanggaran HAM. Trend ini terus berlangsung hingga sepuluh tahun terakhir. Padahal dasar filosofis dibentuknya kebijakan otonomi daerah adalah memudahkan/mengefisienkan layanan publik, sekaligus mendekatkan pusat pengambilan kebijakan dengan kebutuhan/aspirasi warga negara. Rupanya spirit otonomi daerah seperti ini belum membekas. Dalam perspektif hak asasi manusia, dan yang kerapkali didiskusikan di Komnas HAM, isu hak asasi manusia dapat menjadi benang merah yang menyambungkan tujuan dlakukannya perbaikan layanan publik dengan peningkatan penikmatan HAM warga negara.

Kertas Posisi Komnas HAM "Kabupaten/Kota HAM *(Human Rights Cities)*" ini merupakan salah satu upaya untuk mempersenjatai para pejabat publik/administratur publik untuk mencari benang merah itu. Kertas Posisi ini diharapkan dapat memberikan informasi guna mendorong komitmen Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menginisiasi terwujudnya Kabupaten/Kota HAM. Tentu buku ini bukan satu-satunya alat untuk meyakinkan Pemerintah Kabupaten/Kota terlibat dalam mengembangkan Program Kabupaten/Kota HAM. Namun setidaknya, buku ini memberikan penjelasan apa itu Kabupaten/Kota HAM, mengapa harus menerapkan Kabupaten/Kota HAM dan apa relevansinya bagi penguatan hak asasi manusia di Indonesia khususnya di era paska otonomi daerah.

Sebagai Komisioner Komnas HAM yang turut mendampingi kerja-kerja Subkomisi Pendidikan dan Penyuluhan, saya turut senang dengan kehadiran buku ini. Jejak kontribusi Komnas HAM dalam memajukan dan mengembangkan diskursus Kabupaten/ Kota HAM semakin kelihatan. Buku ini juga mencerminkan konsistensi Subkomisi Pendidikan dan Penyuluhan untuk terus mengawal penguatan Kabupaten/Kota HAM bersama-sama dengan Masyarakat Sipil dan Pemangku Kepentingan Komnas HAM lainnya.

Semoga buku ini bermanfaat bagi pembaca.

Muhammad Nurkhoiron

Daftar Isi

Kata Pengantar iii

Bab I Pendahuluan 1

I.1 Latar Belakang 1

I.2 Sikap Komnas HAM 5

Bab II Perkembangan Konsep Kabupaten/Kota HAM 10

2.1 Hak atas Kota 10

2.2 Kabupaten/Kota HAM 11

2.3 Persoalan HAM di daerah 16

Bab III Pentingnya Implementasi Kabupaten/Kota HAM di Indonesia 19

3.1 Pentingnya mendorong pengarusutamaan Kabupaten/Kota HAM di Indonesia 19

3.2 Peran dan Upaya yang sudah dilakukan oleh Lembaga Negara terkait isu Kabupaten/Kota HAM 22

3.3 Peran dan Upaya yang sudah dilakukan Korporasi 23

3.4 Peran dan Upaya yang sudah dilakukan oleh Masyarakat Sipil 24

3.5 Prinsip Kabupaten/Kota HAM dalam Konteks Indonesia 25

3.6 Tantangan dan hambatan dalam mengimplementasikan Kabupaten/Kota HAM 33

Bab IV Penutup 36

4.1 Kesimpulan 36

4.2 Rekomendasi 36

Daftar Pustaka 39

BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

1. Hak asasi Manusia (HAM) menekankan pada negara selaku pemangku Kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM. Pasal 28i (4) Amandemen Undang Undang Dasar Republik Indonesia menyebutkan bahwa "Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah". Kewajiban HAM pemerintah ini ditegaskan pula pada Undang Undang Nomor 39 Tahun 199 Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 71 yang berbunyi **"Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati,melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia".** Hal ini juga tertuang dalam Laporan Komite Penasihat Dewan HAM PBB tentang HAM dan Pemerintah Lokal Resolusi No A/HRC/27/59 yang kemudian difinalisasi dengan Resolusi No A/HRC/30/49 tentang Peran Pemerintah Lokal dalam Promosi dan Perlindungan HAM.
2. Resolusi PBB tersebut juga menekankan bahwa pada aras nasional, kewajiban ini utamanya dijalankan oleh pemerintah pusat. Sedangkan pada tingkat lokal, kewajiban tersebut juga dijalankan oleh pemerintah daerah – yang berperan komplementer – dengan memperhatikan pembagian kewenangan pusat dan daerah. Komunitas internasional menyadari akan adanya keragaman pemerintah daerah diberbagai negara. Dalam Resolusi yang sama, Dewan HAM PBB menyatakan bahwa pemerintah daerah pada setiap negara memiliki keragaman bentuk dan mandat, hal ini sangat bergantung pada konstitusi dan sistem hukum yang berlaku. Namun demikian kewajiban HAM pemerintah daerah tetaplah sama, terutama jika dikaitkan dengan pembangunan daerah.
3. Sementara itu di Indonesia Pemerintah Daerah telah menjadi isu sentral pasca reformasi. Reformasi telah mengantarkan kewenangan dan kekuasaan terdistribusi hingga ke daerah. Sistem desentralisasi telah memungkinkan terjadinya pembagian beberapa kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota. Hal ini juga menyangkut tanggung jawab Negara terkait perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia.
4. Pemerintahan kabupaten dan kota, oleh karenanya, menjelma menjadi representasi Negara di tingkat lokal yang bersinggungan langsung dengan warga masyarakat termasuk dalam hal perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia. Semenjak itu, isu HAM selalu berkaitan dengan pemerintahan daerah.

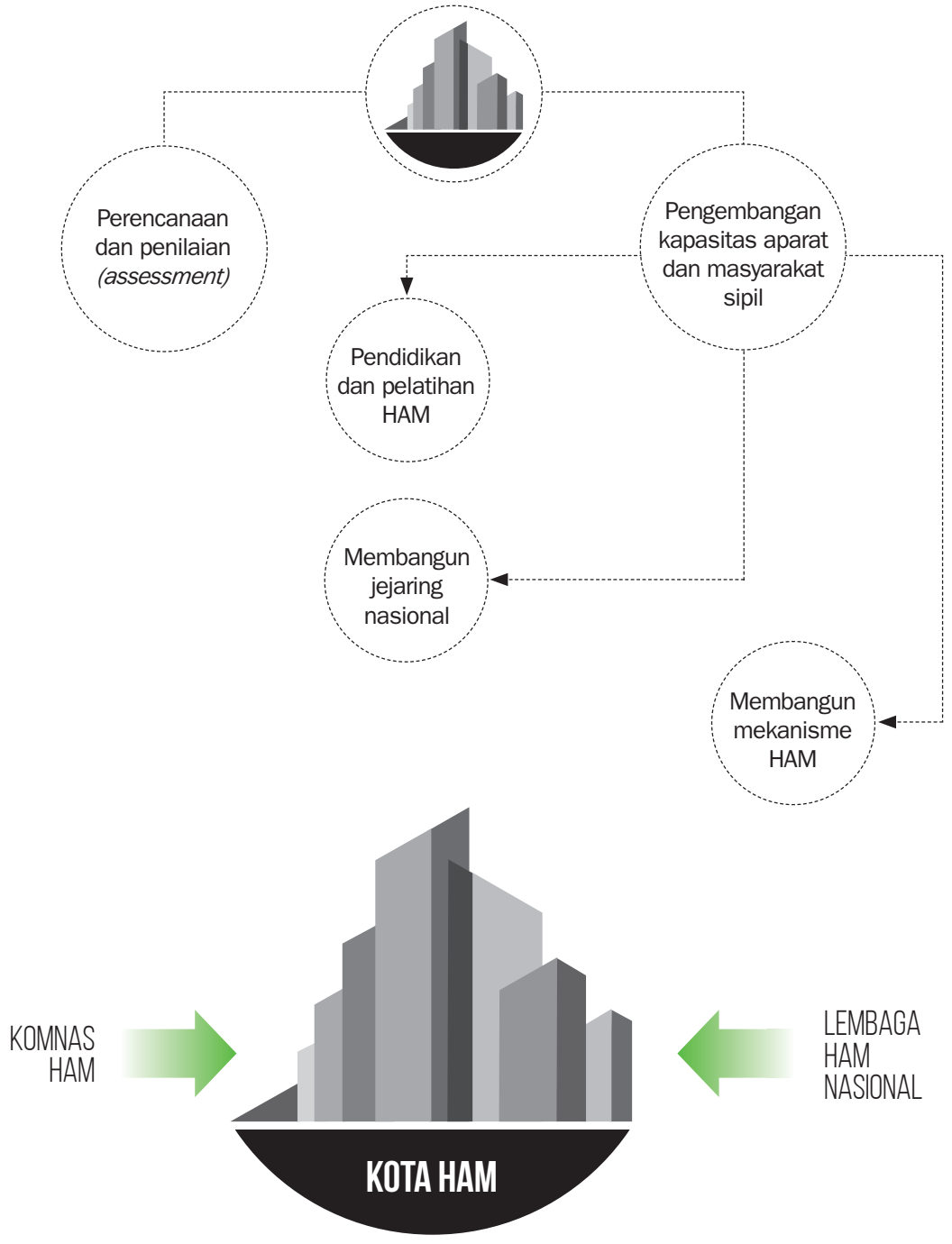


* Berdasarkan Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM

Data pengaduan Komnas HAM menjadi bukti nyata eratnya hubungan antara kedua unsur ini. Selama beberapa tahun terakhir pemerintah daerah telah menjadi tiga besar pihak yang paling banyak diadukan ke Komnas HAM. Besarnya kontribusi pemerintah daerah terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM di daerah telah menjadi keprihatinan banyak pihak terlebih karena besarnya akses pemerintah lokal terhadap hajat hidup masyarakat di daerah.

5. Mendorong perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM oleh pemerintah lokal sesungguhnya telah lama disuarakan. Pada tanggal 23 Juni 2015, Presiden Jokowi telah mengeluarkan Perpres No. 75 tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) 2015–2019. Meskipun tidak secara eksplisit menyebut kebijakan khusus tentang Kabupaten/Kota HAM, RANHAM ini memberi peluang yang besar bagi pemerintah daerah untuk memiliki dan menjalankan agenda- agenda HAM di tingkat daerah. Bahkan terkait Kabupaten/Kota HAM, Menteri Hukum dan HAM telah mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) No. 25 tahun 2013 tentang Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM yang kemudian disempurnakan dengan Permenkumham No. 34 tahun 2016. Permenkumham ini kemudian menjadi dasar pemberian predikat daerah peduli HAM kepada beberapa Kabupaten/Kota di Indonesia.
6. Di tingkat global, diskursus tentang peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam perlindungan dan pemenuhan HAM juga telah mendapatkan perhatian serius hingga Dewan HAM PBB menugaskan Komite Penasihat Dewan HAM PBB untuk membuat kajian mengenai Pemerintahan Daerah dan HAM melalui resolusi 24/2 September 2013. Hasil kajian ini dilaporkan dalam Sesi ke 30 Sidang Dewan HAM PBB tanggal 22 September 2015.
7. Upaya mewujudkan Kabupaten/Kota HAM dapat dilakukan melalui beberapa cara antara lain melalui; perencanaan dan penilaian (*assessment*), pengembangan kapasitas aparat dan masyarakat sipil yang salah satunya melalui pendidikan dan pelatihan HAM, serta membangun mekanisme HAM lokal dan membangun jejaring nasional. **Sehubungan dengan ini lembaga HAM Nasional – Komnas HAM – adalah aktor penting dalam upaya membangun Kota HAM.**
8. Pemerintah Indonesia juga telah meratifikasi berbagai instrumen HAM internasional yang dapat menjadi landasan untuk mendorong terbentuknya Kabupaten/Kota HAM. Berdasarkan landasan hukum normatif, konteks global, nasional maka Komnas HAM menganggap penting upaya pembentukan Kabupaten/Kota HAM sebagai upaya perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM di Indonesia**.**

UPAYA MEWUJUDKAN KABUPATEN/KOTA HAM



I.2 Sikap Komnas HAM

A. Penguatan HAM Pemerintah Daerah Melalui Empat Fungsi Komnas HAM

9. Komnas HAM menyadari pentingnya peran pemerintah daerah dan merasa perlu berperan dalam penguatan pemahaman HAM dan pelaksanaan kewajiban HAM pemerintah daerah. Peran ini tentunya diwujudkan melalui berbagai fungsi yang menjadi mandat Komnas HAM yaitu; Pengkajian dan Penelitian; Pendidikan dan Penyuluhan; Pemantauan dan Mediasi.

10. Dalam fungsi Pengkajian dan Penelitian, salah satunya Komnas HAM melakukan kajian-kajian terhadap berbagai Peraturan Daerah (Perda) yang diterbitkan pemerintah daerah.[1] Salah satunya adalah Kajian terhadap Perda DKI tentang Ketertiban Umum.

11. Dalam fungsi Pendidikan dan Penyuluhan, Komnas HAM melakukan kerja – kerja pengembangan pengetahuan dan peningkatan kesadaran, baik untuk masyarakat

---

1 Salah satu Kajian yang dilakukan oleh Komnas HAM adalah Kajian terhadap Peraturan Daerah (Perda) DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 mengenai Ketertiban Umum. Pada 10 September 2007 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta menyetujui Peraturan Daerah (Perda) No. 8 Tahun 2007 mengenai Ketertiban Umum yang diajukan Pemerintah Daerah DKI Jakarta beberapa bulan sebelumnya. Perda yang lama, yaitu Perda No. 11 Tahun 1988 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan jiwa dan semangat penyelenggaraan Pemda serta perubahan dan perkembangan tata nilai kehidupan bermasyarakat warga kota Jakarta. Perda yang direncanakan berlaku sejak 1 Januari 2008 ini pun segera memancing berbagai reaksi. Selain isinya sebagian besar memang berupa larangan dan pembatasan atas berbagai aktivitas keseharian warga kota, pasal-pasal dalam Perda ini bermuatan ancaman pidana kurungan dan denda yang bervariasi.Isi Perda ini menunjukkan bagaimana sebuah peraturan dibuat berdasarkan masukan pakar hukum dan keinginan pembuat Perda yang lebih didasarkan pada ideologi penguasa kota tentang "keindahan" dan "ketertiban" semata. Keinginan ini menghasilkan apa yang disebut "over kriminalisasi", yaitu mengkriminalkan tindakan tanpa adanya unsur korban.

Kajian Komnas HAM melihat bahwa ketertiban umum didefinisikan secara sesukanya. Perancang Perda ini rupanya tak mengetahui bahwa definisi ketertiban umum sebetulnya telah menjadi kesepakatan masyarakat dunia sebagaimana tercantum dalam Prinsip Siracusa. Di dalam definisikan ketertiban umum sesungguhnya termuat kandungan penghormatan terhadap HAM. Komnas HAM menarik kesimpulan bahwa proses penyusunan Perda Tibum berlangsung secara tertutup dan minim akan proses konsultasi publik. Selain itu prosedur penyusunan Perda ini juga tak melewati proses harmonisasi yang melibatkan Panitia Rencana aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM). Hal ini menyimpulkan bahwa perjalanan penyusunan Perda Tibum ini cacat dan tak memenuhi surat edaran Menteri Dalam Negeri No. 188.34/1586/SJ tentang Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah. Hasil Pengkajian ini, Komnas HAM merekomendasi kepada Menteri Dalam Negeri untuk: a. Segera membatalkan pemberlakuan Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum yang isinya secara nyata bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945,Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 11 Tahun 2005 tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, UU No 12 Tahun 2005 tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).b. Segera melakukan inventarisasi dan membatalkan semua peraturan daerah(Perda) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

maupun pemerintah daerah. Beberapa bentuk dari kerja peningkatan kesadaran adalah melalui seminar, pendidikan dan pelatihan, *workshop*, dan penyediaan referensi yang dapat menjadi rujukan pemangku kebijakan di tingkat lokal, khususnya aparatus pemerintah daerah.[2]

12. Pada fungsi Pemantauan, Komnas HAM melakukan pemantauan kasus-kasus yang diadukan ke Komnas HAM dan juga memberikan rekomendasi terkait penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM masyarakat. Sejak 2013 Data Komnas HAM menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah adalah pihak tertinggi ke-tiga yang dilaporkan ke Komnas HAM. Pada 2015 jumlah pengaduan tertinggi adalah Kepolisian sebanyak 1820 berkas, Korporasi 938 berkas dan Pemerintah Daerah 800 berkas pengaduan. Pada banyak kasus terkait Pemerintah Daerah yang diadukan ke Komnas HAM tindakan yang utama dilaporkan tergolong penyalahgunaan kewenangan dan otoritas akibat adanya otonomi daerah. Kasus yang diadukan kebanyakan karena Pemerintah Daerah mengobral izin investasi guna memperkaya diri dan kelompok tertentu.[3]
13. Pada fungsi Mediasi, tidak jauh berbeda dengan fungsi Pemantauan, Pemerintah Daerah menempati posisi ke 2 yang diadukan setelah perusahaan atau korporasi. Pada 2014, Komnas HAM menangani 544 sengketa , dan 118 kasus adalah kasus yang terkait dengan Pemerintah Daerah.[4]

---

2 Komnas HAM telah menjalankan berbagai kegiatan yang terkait dengan tema pemerintah daerah dan pembangunan. Pada tahun 2012 mengadakan "Pelatihan HAM bagi Pemerintah Daerah di Jawa Timur: Penghormatan, Pemenuhan dan Perlindungan Hak Kelompok Minoritas, Masyarakat Adat dan Kelompok Rentan Lain". KOMNAS HAM juga menerbitkan buku "Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan" pada 2007 dan dicetak ulang pada 2013. Pada tahun 2010 Komnas HAM mengadakan "*Workshop* Nasional HAM bagi Kepala Daerah: Peran dan Tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan *Good Governance* Berperspektif Hak Asasi Manusia". Pada 2015 Komnas HAM berkerja sama dengan jaringan menyelenggarakan Konferensi Nasional Kabupaten/Kabupaten/Kota HAM bertema "Mempromosikan Pelaksanaan HAM oleh Pemerintah Daerah".

3 Contoh: Salah satunya fungsi Pemantauan yang dilakukan Komnas HAM adalah Pemantauan perlindungan dan pemenuhan hak atas air (*right to water*) di kawasan Bentang Alam Karst/Cekungan Air Tanah di Provinsi Jawa Tengah. Dalam Pemantauan ini, Komnas HAM merekomendasikan kepada Gubernur Jawa Tengah, Bupati Rembang, Bupati Pati, dan Bupati Kebumen agar menghormati dan melindungi hak atas air dan hak atas lingkungan hidup, hak atas tanah; memenuhi dan melindungi hak atas informasi, hak untuk berpartisipasi dan hak untuk tahu (*right to know*); menghormati dan memenuhi hak atas keadilan dan hak atas pembangunan. Terkait hal ini, Gubernur Jawa Tengah meminta agar Komnas HAM melakukan kontrol dan mengawasi proses penyususnan AMDAL pabrik semen di Jawa Tengah.

4 Salah satu mediasi yang dilakukan terkait dengan sengketa lahan antara warga Desa Kendalrejo dengan Pemerintah Kabupaten Trenggalek berkaitan dengan pelebaran Jalan Lingkar Segitiga Emas Durenan Desa Kendalrejo Kabupaten Trenggalek, Provinsi JAwa Timur. Semenjak 2007 warga pemilik lahan yang terkena pelebaran telah berjuang untuk memperoleh ganti rugi namun hingga 2014 belum ada kejelasan dari Pemda Trenggalek. Untuk itu Pemda Trenggalek meminta Komnas HAM menjadi mediator pelaksanaan penyelesaian ganti rugi tanah "Lingkar Segitiga Emas Durenan".


JUMLAH BERKAS
PENGADUAN YANG DITERIMA
KOMNAS HAM
PADA 2015
1820
BERKAS
938
BERKAS
800
BERKAS
1
2
3
KEPOLISIAN
KORPORASI
PEMERINTAH DAERAH

B. Mendorong pengarusutamaan Kabupaten/Kota HAM

14. Sejak 2015, Komnas HAM bekerja sama dengan masyarakat sipil berupaya untuk mendorong terwujudnya Kabupaten/Kota HAM kepada pemerintah daerah, salah satunya melalui pengarusutamaan Kabupaten/Kota HAM. Upaya pengarusutamaan ini disambut baik oleh pemerintah yang akhirnya pada 11 Desember 2015, Presiden Republik Indonesia mendorong Konsep Kabupaten/Kota HAM ini menjadi Kerangka Kerja bagi Aparat Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia. Dalam Pidatonya Presiden Joko Widodo menyatakan :

    "... Pemenuhan Hak Asasi Manusia bukan semata-semata anggung jawab pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah. Oleh karena itu saya mendukung pelaksanaan dan perbanyakan Kota, Kabupaten yang ramah terhadap HAM seperti yang terjadi di Wonosobo, Palu, .."

15. Kerjasama juga dilakukan dengan masyarakat Sipil ini antara lain dengan INFID (International NGO for Indonesian Development) dan ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat). Komnas HAM juga bekerja sama dengan Kementerian Hukum dan HAM dan Aparat Pemerintah Daerah di Indonesia. Lebih lanjut, Program Pengarusutamaan Kota HAM menjadi sebuah Program Unggulan (*Quick Win*) Komnas HAM untuk 2016 – 2017.

16. Komnas HAM menilai pentingnya Implementasi Kabupaten/Kota HAM sebagai salah satu cara untuk mengatasi berbagai persoalan dan pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia khususnya di wilayah pemerintah daerah.

"... PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA BUKAN SEMATA-MATA TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH PUSAT TETAPI JUGA PEMERINTAH DAERAH. OLEH KARENA ITU SAYA MENDUKUNG PELAKSANAAN DAN PERBANYAKAN KOTA, KABUPATEN YANG **RAMAH TERHADAP HAM** SEPERTI YANG TERJADI DI WONOSOBO, PALU..."

— PIDATO PRESIDEN JOKO WIDODO.



BAB II PERKEMBANGAN KONSEP KABUPATEN/KOTA HAM

2.1 HAK ATAS KOTA

17. Hak atas kota adalah restrukturisasi relasi kekuasaan yang mendasari upaya penciptaan ruang urban/publik (Henry Levebvre). Hak atas kota berupaya mengubah kontrol dari Negara dan pemilik modal kepada masyarakat urban. Hak atas kota merupakan bentuk nyata kondisi Negara demokrasi terkini yaitu berupa pemberian hak untuk memberi suara bagi warga. Hak atas kota digambarkan memungkinkan penduduk kota untuk memberikan suaranya dalam pembuatan kebijakan yang terkait langsung dengan pembentukan ruang publik bagi masyarakat. Menurut Levebvre yang berhak mendapatkan hak untuk memberi suara di kota adalah semua yang disebut penduduk (*citadins/inhabitants*).

18. Subyek dalam hak atas kota tersebut adalah penduduk. Penduduk dalam konsep hak atas kota menurut Levebvre bukan hanya warga yang bertempat tinggal disebuah kota yang kerap disebut *citizens* atau warga kota yang dinyatakan dengan tanda penduduk, namun juga mereka yang termasuk warga sementara, atau bahkan non warga kota. Levebvre juga menyatakan termasuk dalam kategori penduduk adalah kelompok imigran, marginal, minoritas, masyarakat miskin, perempuan dan anak.

19. Hak atas kota menekankan pada dua hal penting yaitu hak untuk berpartisipasi dan hak untuk peruntukan/pemafaatan (*appropriation*). Hak untuk berpartisipasi menekankan pada peran sentral penduduk agar terlibat aktif dalam pengambilan segala bentuk keputusan yang berkontribusi dalam pembentukan ruang publik. Partisipasi warga negara juga sangat sentral dalam proses demokrasi. Dalam gagasan ini, partisipasi warga negara menjadi penanda kualitas praktek demokrasi. Partisipasi warga ini dapat berupa keterlibatan dalam proses pengambilan kebijakan publik di kota. Hak untuk pemanfaatan kota mencakup tidak hanya hak untuk akses, menempati dan menggunakan ruang publik saja, tetapi juga menggunakan anggaran kota untuk membangun ruang publik bagi penduduk kota. Bagi Levebvre, ruang itu harus dibangun dan dimanfaatkan oleh publik secara utuh.

20. Konsep Hak atas Kota ini kemudian berkembang dan menjadi perhatian berbagai pihak termasuk aktivis dan pakar HAM. Diskursus Hak atas Kota mulai didorong oleh Gerakan Rakyat untuk Pendidikan pada 1997, yang kemudian disusul dengan upaya merumuskan lebih jelas konsep Hak atas Kota. Rumusan resmi pertama muncul pada *World Charter for the Human Rights to City* yang disusun pada 2003. Dokumen ini merupakan hasil dari pertemuan para aktivis dan pakar HAM pada Forum Sosial Dunia yang berlangsung 1-4 Februari 2002. Dokumen ini kemudian dikembangkan menjadi *World Charter for the Rights to City* yang dipresentasikan pada Forum Sosial Dunia, Juli 2004 dan Forum Masyarakat Urban Dunia September 2004.

21. Namun, berbagai Dokumen yang tersedia tersebut belumlah merumuskan kota dengan baik, misalnya Dokumen *World Charter for the Human Rights to City* mendefinisikan "Kota" sebagai lebih dari sekadar representasi ruang fisik yang disebabkan oleh kepadatan sebuah ruang tinggal. Definisi lain yang lebih formal dan tepat dirumuskan kemudian dalam *World Charter on Right to City (WCRC)*. Dokumen ini mendefinisikan **kota sebagai semua daerah yang termasuk kota, desa, tempat tinggal, pemukiman, wilayah pinggiran, atau tempat tinggal lain yang secara institusional terorganisir sebagai unit pemerintah pedesaan atau pemerintahan metropolitan yang independen.** WCRC ini juga menyatakan yang termasuk Kota adalah dimanapun pemerintah lokal[5] berada. Kertas Posisi Komnas HAM juga menggunakan definisi ini dalam menerjemahkan kata "Kota".

22. Dengan demikian Pemerintah Lokal dan masyarakat sipil memainkan peranan penting dalam Hak atas Kota. Konsep Hak atas Kota ini kemudian menjadi dasar bagi tersusunnya Konsep Kabupaten/Kota HAM (*Human Rights City*).

2.2 KABUPATEN/KOTA HAM

23. Konsep Kabupaten/Kota HAM yang lahir dari perkembangan konsep hak atas kota menjadi bahan diskusi sejak 2011. Konsep ini merupakan respon lokal terhadap tantangan global; yaitu fenomena glocalization *(global +local)* dan *glurbanization (Global + urban)* menjadi yang berkembang saat ini.[6]-[7]*Human Rigts Cities* juga merupakan respon HAM terhadap tantangan lokal (*urban-rural challenges*). Gagasan tentang Kabupaten/Kota HAM ini kemudian menjadi gerakan internasional yang melahirkan sejumlah kesepakatan internasional sebagaimana tercantum dalam beberapa dokumen antara lain; *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City*[8]*, The World Charter on The Right to The City*[9]*, Charter of Rights and Responsibilities of Montreal*[10]*, The Mexico City Charter for the Rights*[11]*, dan Gwangju Human Rights Charter*[12].

---

5 Pemerintah lokal adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan pada tingkat yang lebih rendah dalam suatu negara tertentu. Pada Negara kesatuan, pemerintah lokal biasanya berada pada tingkat kedua atau ketiga, sedangkan pada negara Federal Pemerintah lokal berada pada tingkat ketiga atau tingkat keempat dari pemerintahan.

6 Glocalisation adalah menjalankan berbagai urusan (kehidupan) dengan mempertimbangkan konteks lokal dan konteks global secara bersamaan. (oxfordictionaries.com)

7 Glurbanisation adalah proses urbanisasi yang bersifat global

8 Lahir di Saint-Denis, Perancis tahun 2000

9 Dikeluarkan di Porto Alegre, Brazil tahun 2001

10 Dikeluarkan di Montreal, Canada tahun 2006

11 Dikeluarkan di Mexico tahun 2010

12 Dikeluarkan di Gwangju, Korea Selatan tahun 2012


"KOTA"
SECARA ISTITUSIONAL
TERORGANISIR SEBAGAI UNIT
PEMERINTAH PEDESAAN
ATAU PEMERINTAHAN METROPOLITAN
YANG INDEPENDEN
WORLD CHARTER ON RIGHT TO CITY (WCRC)
DESA/
KABUPATEN
KOTA
TEMPAT
TINGGAL
PEMUKIMAN
WILAYAH
PINGGIRAN
TEMPAT
TINGGAL YANG
LAIN

24. Laporan Perkembangan Komite Penasehat untuk Peran Pemerintah[13] Daerah dari PBB menilai alasan utama yang mendesak munculnya Kabupaten/Kota HAM, adalah:

    a. Pergeseran dari penetapan standar ke implementasi, terutama pada tingkat pemerintahan, yaitu pemerintah daerah, yang berada pada posisi terbaik untuk mewujudkan HAM, khususnya hak ekonomi, sosial dan budaya.

    b. Tren global sejak 1980an berupa terjadinya desentralisasi kekuasaan pemerintah – dimana sebagian besar negara di dunia dalam beberapa dekade tersebut mengalihkan kekuasaan ke pemerintah daerah.

    c. Perubahan demografi global, pada 2008, untuk pertama kalinya dalam sejarah, lebih dari separuh penduduk dunia hidup di daerah perkotaan, dan jumlah ini diperkirakan akan meningkat, menjadi hampir lima milyar pada 2030 yang akan datang.

25. Definisi Kabupaten/Kota HAM menurut Deklarasi Gwangju adalah proses masyarakat lokal dan proses sosial politik dalam konteks lokal dimana HAM memainkan peran utama sebagai nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang mendasar. *Human rights cities* juga dipahami sebagai t**ata laksana HAM dalam konteks lokal dimana pemerintah daerah, DPRD, masyarakat sipil, organisasi sektor swasta dan pemangku kepentingan lainnya bekerja sama untuk meningkatkan kualitas hidup bagi semua penduduk dalam semangat kemitaraan berdasarkan standar dan norma-norma HAM.** Dalam tataran praktis Kabupaten/Kota HAM berarti semua penduduk, tanpa memandang ras, jenis kelamin, warna kulit, kebangsaan, latar belakang etnis dan status sosial, khususnya kelompok minoritas dan kelompok rentan lainnya yang secara sosial rentan dan terpinggirkan, dapat berpartisipasi secara penuh dalam pengambilan keputusan. Disamping itu dalam Kabupaten/Kota HAM proses implementasi kebijakan yang mempengaruhi kehidupan penduduk harus sesuai dengan prinsip-prinsip HAM seperti non diskiriminasi, supremasi hukum, partisipasi, pemberdayaan, transparansi dan akuntabilitas.

26. Berikut adalah prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM dari tiga dokumen internasional yang paling banyak dirujuk:

13 Laporan Perkembangan Komite Penasihat tentang Peran Pemerintah Daerah Dalam Memajukan dan Melindungi HAM, termasuk pengarusutamaan HAM dalam Pemerintahan Lokal dan Layanan Publik (A/HRC/27/59)

PRINSIP-PRINSIP KABUPATEN/KOTA HAM DARI TIGA DOKUMEN INTERNASIONAL YANG PALING BANYAK DIRUJUK

UN Resolution on Human Rights and Local Government	Gwangju Principles on Human Rights Cities	Global Charter Agenda for Human Rights Cities
● Hak atas kota; ● Non diskriminasi dan tindakan afirmatif ● Inklusi sosial dan keragaman budaya; ● Demokrasi partisipatif dan pemeritahan yang akuntabel; ● Keadilan sosial, solidaritas dan keberlanjutan; ● Kepemimpinan politik dan institusionalisasi; ● Pengarusutamaan hak asasi manusia; ● Institusi yang efektif dan koordinasi kebijakan; pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; ● Hak atas pemulihan *(right to remedy)*	● Hak atas kota, ● Non diskriminasi dan tindakan afirmatif, ● Inklusi sosial dan keragaman budaya, ● Demokrasi partisipatoris dan pemeritahan yang akuntabel, ● Keadilan sosial, solidaritas dan keberlanjutan, ● Kepemimpinan dan pelembagaan politik, ● Pengarusutamaan hak asasi manusia; ● Koordinasi lembaga-lembaga dan kebijakan yang efektif; ● Pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia dan hak atas pemulihan	● Martabat setiap manusia sebagai niiai tertinggi ● Kebebasan, kesetaraan terutama antara laki-laki dan perempuan, tanpa diskriminasi, pengakuan atas adanya perbedaan, keadilan dan inklusi sosial ● Demokrasi dan partisipasi warganegara sebagai kebijakan kota ● Universalitas, keutuhan dan saling ketergantungan hak asasi manusia ● Keberlanjutan sosial dan lingkungan ● Kerjasama dan solidaritas di kalangan semua anggota masing-masing kota, serta di kalangan semua kota di seluruh dunia ● Tanggung jawab bersama yang berbeda atas kota dan penduduknya, sesuai dengan kemampuan dan sarana



TATA LAKSANA HAM DALAM KONTEKS LOKAL



27. Prinsip-Prinsip Kota HAM yang tertuang dalam beberapa dokumen Global *Charter on Human Rights Cities* dan Prinsip-prinsip Gwangju yang kemudian diadopsi oleh Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa No. A/HRC/27/59 yang kemudian difinalisasi dengan Resolusi No. A/HRC/30/49 tentang Peran Pemerintah Lokal dalam Promosi dan Perlindungan HAM – Laporan Akhir Komite Penasihat Dewan HAM PBB.

28. Jika ditelusuri lebih lanjut,Prinsip Kabupaten/Kota HAM yang berada pada berbagai dokumen tersebut diatas juga sejalan dengan konsep pembangunan berbasis HAM, karena sesungguhnya pendekatan pembangunan berbasis HAM yang menekankan penduduk sebagai subjek pembangunan juga memuat prinsip–prinsip partisipasif, akuntabilitas, non diskriminasi, pemberdayaan dan keterkaitan antar hak. Prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM dan pembangunan berbasis HAM diharapkan juga dapat digunakan sebagai acuan untuk menyelesaikan persoalan pembangunan HAM di daerah.

2.3 PERSOALAN HAM DI DAERAH

29. **Urbanisasi**. Tingkat urbanisasi di Indonesia juga terus meningkat tiap tahunnya. Tujuh tahun yang lalu [2010] 49,8 % penduduk Indonesia tinggal di perkotaan. Pada tahun 2035, diproyeksikan akan mencapai 66,66% atau sekitar 183 juta orang dengan proyeksi di atas. Hal ini membawa sederet permasalahan dikota seperti menurunnya kualitas pelayanan umum (transportasi, air bersih, listrik dll), degradasi lingkungan, kawasan kumuh (*slump area*), ketidakterjangkauan akses terhadap layanan dasar dan sumber daya (hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas kesehatan, hak atas pendidikan dll). Dari aspek sosial budaya, muncul kecenderungan menghilangnya nilai solidaritas di kota.

30. **Pembangunan yang tidak partisipatif.** Perencanaan tata ruang yang lebih mengedepankan pendekatan *top-down* (dari atas), tidak memperhatikan prinsip partisipatif. Kebijakan Masterplan Percepatan & Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) adalah salah satu kebijakan yang memiliki potensi dalam mendorong urbanisasi semakin meluas di Indonesia. Salah satu proyek dalam MP3EI ini adalah pembangunan Waduk Jatigede di Sumedang Jawa Barat. Seiring dengan ditenggelamkannya 4.900 hektar lahan produktif di 28 desa, 11.000 warga terdampak dipastikan terusir dari wilayahnya dan memisahkan warga atas ruang hidupnya.

31. **Kebijakan Pemerintah Daerah yang diskriminatif.** Data dari Komnas HAM (2011-2014) menunjukkan bahwa pemerintah daerah selalu masuk kedalam tiga besar pihak yang dianggap bertanggungjawab atas berbagai pelanggaran hak asasi manusia. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (2016) juga mencatat terdapat 365 peraturan daerah [Perda] yang dianggap diskriminatif


URBANISASI
PEMBANGUNAN YANG TAK PARTISIPATIF
PERSOALAN HAM DI DAERAH
KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH YANG TIDAK PARTISIPATIF
PELANGGARAN HAM OLEH KORPORASI
KEMISKINAN DI DESA

terhadap perempuan. Perda tersebut banyak ditemukan di daerah Aceh, Sumatera Barat, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Sumatera Selatan dan Sulawesi. Perda yang diskriminatif terhadap perempuan ini bertolak belakang dengan prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM seperti: non-diskriminasi, keberpihakan kepada kelompok rentan dan inklusif.

32. **Kemiskinan di Desa**. Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) pada September 2012 menunjukkan bahwa penduduk miskin pedesaan lebih tinggi jumlahnya dibandingkan dengan penduduk miskin perkotaan. Contoh, di Jawa Timur sebagai salah satu provinsi dengan penduduk terbesar di Indonesia, jumlah penduduk miskin di kota sebanyak 8.90%, sebaliknya jumlah penduduk miskin di desa mencapai 16.88 %. Sementara di Sulawesi Selatan, jumlah penduduk kota yang miskin yaitu 4.44%, sebaliknya jumlah penduduk miskin pedesaan mencapai 12.93%. Dalam skala nasional persentase kemiskinan di seluruh Indonesia juga menunjukkan trend yang tidak jauh berbeda di mana penduduk desa lebih banyak daripada penduduk kota yaitu sebanyak 8.60% untuk penduduk kota, dan 14.70% untuk penduduk desa.

33. **Pelanggaran HAM oleh Korporasi.** Sejak sepuluh tahun terakhir pengaduan masyarakat atas perlaku bisnis/korporasi ke Komas HAM semakin meningkat. Korporasi masuk sebagai institusi yang paling banyak diadukan, setelah Kepolisian. Kasus-kasus besar yang mengakibatkan konflik masyarakat vs korporasi sebagian besar terjadi di kabupaten-kabupaten yang memiliki kekayaan sumber daya alam; perkebunan, batubara, minyak, dan sebagainya. Perebutan sumber daya alam menjadi sumber masalah terbesar yang memicu potensi pelanggaran HAM. Selain masalah sumber daya alam, konflik ketenagakerjaan merupakan masalah pelanggaran HAM yang banyak diadukan ke masyarakat. Masalah ini meliputi sengketa antara pekerja dengan perusahaan. Sayangnya, konflik yang terjadi antara warga di konflik antara warga vs korporasi cenderung nihil, bahkan semakin memicu persoalan. pemerintah daerah setempat. Peran bupati/walikota dalam upaya penyelesaian konflik antara warga vs korporasi cenderung nihil, bahkan semakin memicu persoalan.

BAB III PENTINGNYA IMPLEMENTASI KABUPATEN/KOTA HAM

3.1 Pentingnya Pengarusutamaan Kabupaten/Kota HAM di Indonesia

34. Komitmen Indonesia atas pelaksanaan HAM di tunjukkan melalui ratifikasi berbagai instrumen HAM internasional. Dari beragam instrumen yang telah diratifikasi tersebut, terdapat beberapa instrumen pokok yang menjadi dasar pentingnya implementasi Kabupaten/Kota HAM di Indonesia, instrumen tersebut adalah: Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Konvensi Hak Anak, Konvensi Internasional tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial, Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia, Konvensi Perlindungan terhadap Semua Orang dari Penghilangan secara Paksa, Konvensi Perlindungan Hak Semua Buruh Migran dan Anggota Keluarganya, Konvensi Hak Hak Penyandang Disabilitas. Pelaksanaan Kabupaten/Kota HAM adalah merupakan bentuk implementasi Konvenan dan Konvensi Internasional tersebut dalam tataran nasional.

35. Perkembangan praktik pemerintahan di Indonesia bergerak dalam tolak-tarik kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Rentang pengaturan pemerintahan antara pusat dan daerah, dibatasi oleh beberapa urusan pemerintah yang menjadi lingkup masing-masing. Urusan pemerintahan absolut, yang merupakan kewenangan pemerintah pusat antara lain: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi (Peradilan), moneter dan fiskal nasional, dan agama. Selain urusan pemerintahan absolut, maka urusan pemerintahan dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota.

36. Mencermati penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, praktik pemerintah daerah secara mendasar merupakan implementasi Pasal 18 UUD 1945. Sedangkan turunan dari konstitusi tersebut, diatur lebih lanjut dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pengaturan pemerintah daerah berdasar UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah mengubah praktik penyeragaman desa, dan merubah Daerah Provinsi menjadi Daerah Otonom sekaligus wilayah administrasi. Berlakunya UU 22/1999 merupakan awal praktik otonomi daerah seluas-luasnya. Dalam perkembangannya ketiadaan hirarki antara daerah kabupaten/kota dengan daerah provinsi dan belum diaturnya urusan pemerintahan menjadi salah satu alasan lahirnya UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU 22/1999.

37. UU 32/2004 berisi aturan tentang kerja sama antar daerah, pembentukan daerah baru, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Implementasi UU 32/2004 memberikan peluang kepada

pemerintah daerah untuk lebih mandiri, mengembangkan potensi dan daya saing masing-masing. Dalam pelaksanaan UU 32/2004 pemerintah pusat mengalami kesulitan dalam melakukan pengawasan ke pemerintah daerah. Kondisi tersebut yang membuka lahirnya UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah[14]

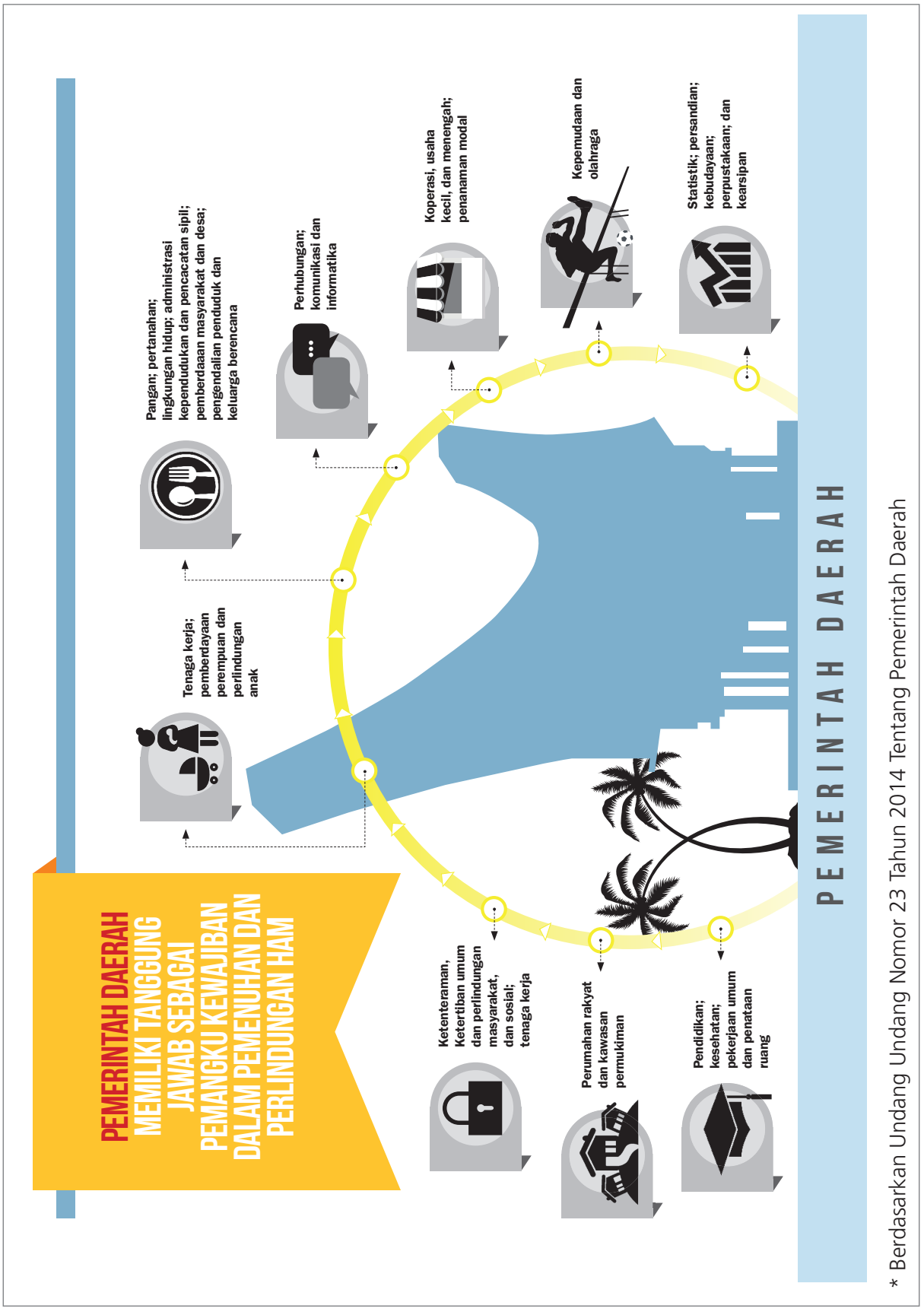
38. Dalam semangat otonomi, Pemerintah Daerah sebagai salah satu entitas dalam penyelenggaraan Negara memiliki tanggung jawab sebagai pemangku kewajiban dalam pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia. Dengan sejumlah kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah memiliki peluang untuk mewujudkan pemenuhan dan perlindungan hak asasi warga negara. Kewenangan yang diberikan UU No. 23 Tahun 2014 kepada Pemerintahan Daerah (Urusan Pemerintahan Wajib) tersebut mencakup: **pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan sosial; tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.**

39. Namun, optimalisasi peluang tersebut masih minim sehingga kontribusi terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM oleh pemerintah daerah pun menjadi minim. Hal ini dapat ditunjukkan dengan banyaknya Pemerintah Kabupaten/Kota yang diadukan sebagai pihak yang melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Meskipun tingginya aduan terhadap pemerintah daerah dapat dilihat sebagai bentuk menguatnya kesadaran warga negara akan haknya, juga mengindikasikan bahwa ada kesenjangan antara kewenangan yang dimiliki dengan perwujudan pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia.

40. Daerah Otonom di Indonesia sampai dengan bulan Juli tahun 2013 berjumlah 539 yang terdiri dari 34 provinsi, 412 kabupaten dan 93 kota (tidak termasuk 5 kota administratif dan 1 kabupaten administratif di Provinsi DKI Jakarta). Statistik ini menunjukkan daerah otonom terbesar adalah Kabupaten (76,43%). Dengan demikian posisi Kabupaten penting untuk membangun Kabupaten/Kota HAM dalam koteks Indonesia.

---

14 Skema pengawasan dan kontrol pelaksanaan otonomi daerah dalam UU 23/2014 yang digunakan antara lain menegaskan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dengan pembagian urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan absolut, urusan konkuren dan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum dikenalkan dalam aturan ini sebagai kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, pelaksanaannya di daerah bisa dilimpahkan kepada Gubernur, Bupati atau Wali kota. Urusan pemerintahan umum merupakan hal baru dalam pemerintahan daerah.



* Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

3.2 Peran dan Upaya Lembaga-Lembaga Negara

41. Sebagai lembaga HAM nasional, Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) juga turut mendorong pemerintah daerah untuk melakukan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM. Setelah serangkaian workshop, pada tahun 2007 Komnas Perempuan membuat "Panduan Kebijakan Daerah Berperspektif HAM dan Keadilan Jender Berangkat dari Pengalaman Aceh". Komnas Perempuan juga berhasil mendorong Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk memorialisasi dan situs Mei 1998. Selain itu Komnas Perempuan mengkaji perda-perda diskriminatif dan tidak berkeadilan jender. Sedangkan KPAI gencar mengkampanyekan Kota/Kabupaten Ramah Anak ke pemerintah-pemerintah daerah.

42. Upaya mendorong perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM diterjemahkan oleh lembaga/kementerian dalam program-programnya. Kementerian Hukum dan HAM [Kemenkumham] memiliki program "Kabupaten/Kota Peduli HAM" yang merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan pelaksanaan Program Rencana Aksi Nasional HAM (RANHAM). Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM didasarkan pada terpenuhinya hak kesehatan, hak pendidikan, hak perempuan dan anak, hak atas kependudukan, hak atas pekerjaan, hak atas perumahan yang layak dan hak atas lingkungan yang berkelanjutan. Dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 34 tahun 2016 tentang Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM disebutkan bahwa kriteria tersebut diukur berdasarkan indikator struktur, proses dan hasil.

43. Kementerian dan lembaga negara lain juga memiliki program-program untuk mendorong pemenuhan suatu hak. Misalnya, Kementerian Negara Perlindungan Pemberdayaan Perempuan dan Anak [Kemeneg PPPA] yang mengadakan program Kabupaten/Kota Ramah Anak[15] (KLA) untuk mendorong pemenuhan hak anak di daerah. Dalam isu lingkungan hidup, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sudah lama mengadakan program Adipura dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sehat, lingkungan hidup yang lestari, serta menjadikan sampah sebagai sumberdaya. Selain dari kementerian/lembaga, konsep kota karakter juga banyak bermunculan seperti *Smart City*, Kota Kreatif, Kota Toleran, Kota Inklusif disamping Kabupaten/Kota HAM. Saat ini setiap kota/kabupaten juga berlomba-lomba meraih predikat kota-kota karakter ini.

15 http://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/31/612/kota-ramah-anak-apa-mengapa-bagaimana .

3.3. Peran dan Upaya Korporasi (Sektor Swasta)

44. Korporasi memegang peranan penting dalam upaya penegakan dan pemajuan hak asasi manusia. PBB telah mencanangkan konsep John Ruggie sebagai *special representative Busines and Human Rights* sebagai bahan merancang panduan PBB untuk Business and Human Rights. Gagasan ini merangkum kewajiban korporasi yang dikenal sebagai tiga pilar John Ruggie, yakni kewajiban untuk melindungi, menghormati dan melakukan upaya pemulihan korban. Di tingkat ASEAN telah muncul kesadaran untuk mendiskusikan berbagai kemungkinan keterlibatan korporasi dalam penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia. Misalnya forum yang digagas AICHR (*Asean Interngovernmental commission for human rights*) bersama UNDP tahun 2016 telah melaksanakan *workshop* tentang human rights dan CSR (*Corporate Social Responsibility*). Forum ini menjadi pertemuan penting para aktivis dan orang-orang yang bekerja di korporasi untuk memasukkan kerja hak asasi manusia sebagai bagian dari perhatian perusahaan dalam menjalankan bisnisnya. Forum ini juga menjadi ruang belajar bersama capaian negara-negara Asean dalam membentuk rencana aksi nasional *business anda human rights.*

45. Tahun 2017 Komnas HAM telah mendorong pemerintah melakukan rencana aksi program *business and human rights* yang meliputi penataan regulasi, penguatan kebijakan dan penguatan kapasitas perusahaan-perusahaan yang ada di Indonesia dalam upaya perlindungan dan penguatan hak asasi manusia. Beberapa perusahaan mulai menyadari pentingnya isu hak asasi manusia sebagai cara untuk menjaga keberlanjutan usaha mereka, menjaga hubungan baik dengan warga setempat dan ikut memberikan dukungan bagi perbaikan kebijakan oleh negara. Meskipun kesadaran ini berkembang sangat lambat, tidak dapat dipungkiri beberapa perusahaan mulai mengundang Komnas HAM untuk memberikan materi hak asasi manusia di dalam pelatihan-pelatihan bagi karyawan mereka.

46. Berdasarkan pengalaman penanganan pengaduan Komnas HAM, beberapa korporasi mulai menyadari kebutuhan mencari cara terbaik dalam kerangka *win win solution* ketika menghadapi konflik dengan masyarakat setempat. Mereka bersedia berunding dengan pihak yang dihadapi (warga) untuk mendapatkan kesepakatan-kesepakatan bersama di ruang mediasi Komnas HAM. Perkembangan ini memberi sinyal bahwa perusahaan/korporasi mulai menyadari pentingnya melakukan penghormatan hak asasi manusia sebagai modal penting bagi kessinambungan bisnis mereka.

3.4 Peran dan Upaya Masyarakat Sipil

47. Partisipasi aktif masyarakat sipil dalam perencanaan dan pelaksanaan tanggung jawab HAM di tingkat lokal sangat penting. Partisipasi aktif ini akan mengawal dan memastikan pemerintah daerah untuk menerapkan pendekatan berbasis HAM. Masyarakat sipil juga sangat berperan dalam kegiatan perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang berbasis HAM.

48. Beberapa organisasi masyarakat sipil di Indonesia telah bekerja secara langsung dengan pemerintah daerah untuk memperkuat keahlian dan kesadaran HAM aparatur daerah. Praktik baik yang dapat dicontohkan adalah berbagai kegiatan yang telah dilakukan International NGO Forum on Indonesia Development (INFID) dan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

49. INFID, misalnya, dengan 70 organisasi yang tersebar dari Aceh hingga Papua banyak memperkenalkan isu HAM kepada calon pemimpin daerah. Pengalaman INFID menggambarkan bahwa tidak mudah menggeser paradigma tentang HAM yang dianggap menakutkan bagi para pemimpin daerah seolah-olah seperti sebuah pengadilan. Pengalaman nyata INFID didapatkan ketika melakukan pendampingan pada Kabupaten Wonosobo yang pada 2014 mendeklarasikan dirinya sebagai Kabupaten/Kota HAM. Inisiatif pemerintah Kabupaten Wonosobo untuk melokalkan HAM dan mempraktikkannya dilakukan dengan merancang Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Wonosobo tentang Kabupaten HAM.

50. Hal lainnya adalah apa yang telah dilakukan oleh ELSAM dan Organisasi Non-Pemerintah 'Solidaritas Korban Pelanggaran (SKP) HAM' Sulawesi Tengah di Kota Palu. SKP HAM mendorong adanya inisiatif lokal untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu di Kota Palu. Secara formal langkah ini hadir bersamaan dengan adanya Deklarasi Palu sebagai Kota Sadar HAM pada 2012. Dalam kesempatan tersebut, Rusdi Mastura, selaku Walikota Palu saat itu, mengajukan permintaan maaf resmi kepada para korban pelanggaran HAM Peristiwa 1965-1966. Inisiatif Kota Palu ini bisa mendorong proses penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu di tingkat nasional dan mendorong terjadinya rekonsiliasi nasional. Dari semenjak awal, pengembangan usaha-usaha ini didesain dalam kerangka pengembangan Kabupaten/Kota HAM *(Human Rights City)*, yang di dalamnya pula menekankan aspek pemulihan *(remedy)*.

51. Dari berbagai contoh di atas terlihat besarnya peran masyarakat sipil dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan yang bertujuan untuk melindungi dan memajukan HAM di tingkat lokal. Beberapa hal penting yang dapat dilakukan oleh masyarakat sipil antara lain:

    - Meninjau mekanisme partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pemantauan kebijakan yang ada, misalnya, meninjau praktik musyawarah perencanaan pembangunan (Musrembang) di daerah setempat.

- Meninjau mekanisme pelayanan publik.
- Mengidentifikasi perbaikan yang harus dilakukan untuk optimalisasi partisipasi publik dan pelayanan publik.
- Mendesain mekanisme partisipasi masyarakat yang menyediakan akses bagi kelompok rentan untuk berpartisipasi secara aktif. Contoh afirmasi adalah Kios Pelayanan Publik Kota Surabaya yang menggunakan 3 bahasa (Indonesia, Jawa dan Madura), atau *website* yang ramah terhadap penyandang disabilitas netra.
- Mendesain dan melakukan pelatihan HAM bagi warga.

52. Peran yang tak kalah penting adalah peran yang dilakukan oleh pers dan media massa.
    - Pers dan media memiliki peran dalam penyebarluasan informasi positif yang mendorong pelaksanaan Kabupaten/Kota HAM oleh pemerintah daerah.
    - Data BPS tahun 2012 menyebutkan bahwa 91,55 % dari penduduk Indonesia, baik yang tinggal di perkotaan atau di pedesaan menonton tayangan televisi secara rutin. Oleh karena itu, media memiliki kekuatan untuk membentuk moral dan opini publik terkait HAM.
    - Pers dan media juga berperan dalam mengawasi kinerja pemerintah daerah dalam perencanaan dan implementasi kebijakan pembangunan berbasis HAM.
53. Pers dan media memiliki peran dalam pelaksanaan Kabupaten/Kota HAM, namun tak jarang banyak juga berita pers yang justru menodai prinsip-prinsip HAM. Hal ini dikarenakan masih kurangnya pemahaman yang memadai dari para jurnalis terkait isu HAM;
54. Terkait besarnya peran media pelaksanaan Kabupaten/Kota HAM, Pemerintah Daerah diharapkan dapat memfasilitasi penciptaan, pengembangan dan aksesibilitas sumber informasi baru yang bebas dan pluralis; serta pelatihan bagi para jurnalis dan mendorong adanya debat publik.

3.5. Prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM dalam Konteks Indonesia

55. Dalam upaya melakukan kontekstualisasi Prinsip Kabupaten/Kota HAM di Indonesia, Komnas HAM melihat pada prinsip-prinsip yang sangat dekat dengan Konteks Indonesia tanpa mengurangi pentingnya prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM lain yang terdapat pada Instrumen Internasional. Untuk memberikan gambaran, beberapa praktik baik yang merepresentasi konteks Indonesia, seperti yang terjadi di Wonosobo di bawah kepemimpinan Bupati A. Kholiq Arief (hingga 2015) terus berupaya mempersiapkan Wonosobo sebagai Kabupaten HAM. Upaya tersebut

antara lain dengan mewujudkan infrastuktur dasar sesuai kebutuhan dasar warga, terutama mengarah kepada pelayanan infrastuktur yang ramah terhadap anak, lansia, dan difabel. Selain itu Pemerintah Kabupaten Wonosobo berupaya maksimal memperbaiki pelayanan publik melalui konsep "Pemerintahan satu atap" yang merupakan kanal akhir dari rencana besar reformasi birokrasi.

56. Sementara itu, konteks yang terjadi di Palu, komitmen tersebut ini dirumuskan dengan lahirnya Peraturan Walikota (Perwali) Palu No. 25 Tahun 2013 tentang Rencana Aksi Nasional HAM Daerah (RANHAMDA) Kota Palu. Meskipun peraturan ini dibungkus dalam kerangka kerja RANHAMDA, namun di dalamnya secara khusus menyinggung pengakuan terhadap korban Peristiwa 1965/1966 di Kota Palu, serta upaya pemulihan yang akan dilakukan Pemerintah Kota Palu terhadap para korban tersebut. Implementasi dari Perwali mencakup berbagai hal; tidak hanya mendorong pengungkapan kebenaran dan bantuan untuk pemulihan hak-hak korban, tetapi juga upaya menciptakan suatu proses transformasi sosial di Kota Palu untuk memastikan adanya perubahan paradigma, penghapusan stigmatisasi, dan mendorong rekonsiliasi antara masyarakat dengan korban Peristiwa 1965-1966. Kegiatan-kegiatan yang dirancang dan dilaksanakan kemudian mendorong adanya kerangka hukum untuk implementasi pemenuhan hak-hak korban, melakukan investigasi dan pencatatan para korban, pelatihan dan asistensi kepada jajaran Pemkot Palu, serta dukungan dalam berbagai bentuk lainnya.

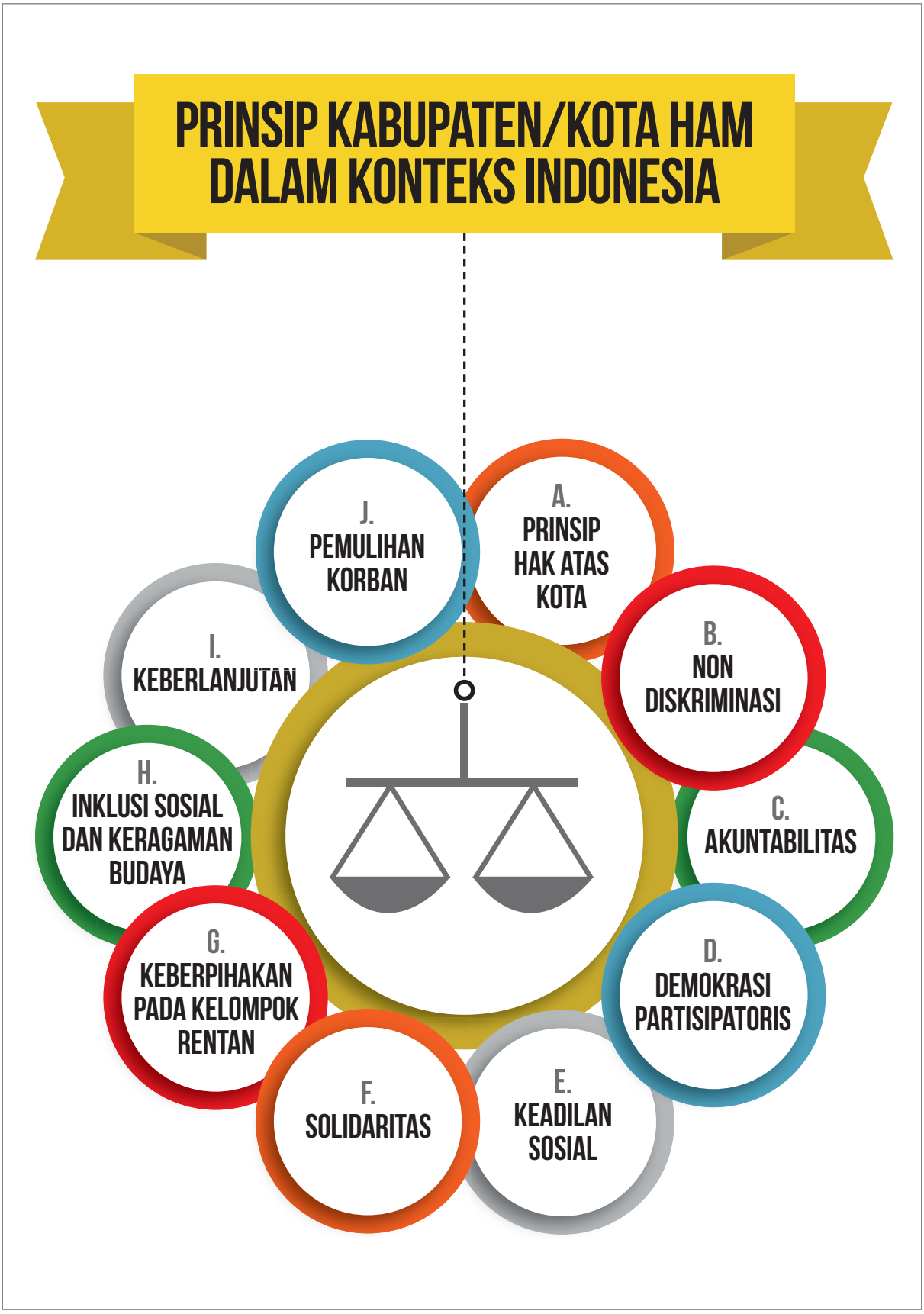
57. Berdasarkan praktik di Wonosobop dan Palu serta masukan para ahli dan *stakeholder,* prinsip-prinsip ini cukup relevan untuk Indonesia. Prinsip-prinsip ini juga telah menjadi prioritas pada beberapa sasaran pembangunan pemerintah daerah dan menjadi isu yang dibahas dalam pemberdayaan dan pendampingan warga kota, kelompok minoritas, kelompok rentan, korban pelanggaran HAM dan lain-lain.

A. **Prinsip Hak Atas Kota**

58. Hak atas kota didefinisikan sebagai hak pakai hasil kota yang setara dalam prinsip – prinsip berkelanjutan, demokrasi, kesetaraan, dan keadilan sosial. Hak ini merupakan hak kolektif penduduk kota, khususnya kelompok rentan dan terpinggirkan. Dalam konteks Indonesia hak atas kota yang menekankan pada partisipasi dan pelibatan masyarakat juga berlaku pada wilayah kabupaten dan desa.

B. **Non Diskriminasi**

59. Sikap non-diskriminatif merupakan prinsip dasar dari hak asasi: yaitu bahwa setiap manusia memiliki hak dan kebebasan dasar yang sama. Menurut Pasal 1 Angka 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, diskriminasi adalah setiap pem-


PRINSIP KABUPATEN/KOTA HAM DALAM KONTEKS INDONESIA
A. PRINSIP HAK ATAS KOTA
B. NON DISKRIMINASI
C. AKUNTABILITAS
D. DEMOKRASI PARTISIPATORIS
E. KEADILAN SOSIAL
F. SOLIDARITAS
G. KEBERPIHAKAN PADA KELOMPOK RENTAN
H. INKLUSI SOSIAL DAN KERAGAMAN BUDAYA
I. KEBERLANJUTAN
J. PEMULIHAN KORBAN

batasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya. Jadi non diskriminasi adalah tidak melakukan tindakan diskriminasi.

60. Prinsip non diskriminasi ini penting dalam perwujudan Kabupaten/Kota HAM agar semua warga dapat menikmati martabat mereka sebagai manusia, tanpa terkecuali. Untuk mewujudkan hal ini, Kabupaten/Kota harus menciptakan atau mendorong terciptanya layanan publik yang berkualitas dan tanpa diskriminasi bagi semua warganya.

C. **Akuntabilitas**

61. LAN RI dan BPKP (2001: 22-) menjelaskan, "Akuntabilitas berasal dari bahasa Inggris, yaitu *accountability* yang artinya keadaan untuk dipertanggungjawabkan, keadaan dapat dimintai pertanggunganjawaban." Prinsip ini menegaskan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999). Cakupan kewajiban Negara sebagai *duty bearers* meliputi kewajiban positif *(untuk* melindungi, mempromosikan, dan memenuhi hak) serta kewajiban negatif (*untuk* tidak melakukan pelanggaran). Contoh penerapan akuntabilitas adalah:

a. Pemda menyediakan informasi publik yang *up to date* (terbaru) yang dapat diakses secara mudah dan gratis tentang penggunanaan dana APBD dan program kerja yang dilakukan pemerintah daerah.

b. Pemda menginformasikan pertanggungjawaban penggunaan ABPD secara berkala kepada publik melalui beragam media massa.

D. **Demokrasi Partisipatoris**

63. Demokrasi partisipatif dimaknai sebagai proses sehari-hari ketika masyarakat mengendalikan urusan publik. Dengan demikian partisipasi masyarakat tidak hanya sebatas pada pemilihan umum anggota legislatif dan eksekutif yang diselenggarakan lima tahun sekali, namun masyarakat dapat berpartisipasi mengontrol tiap

urusan publik yang berpengaruh pada dirinya. Prinsip demokrasi partisipatoris ini penting dalam Kabupaten/Kota HAM karena tidak meletakkan warga-masyarakat hanya sebagai obyek (dalam pembangunan) dan dijamin pelibatannya dalam urusan publik. Negara harus menciptakan suasana yang kondusif bagi demokrasi partisipatoris seperti: membangun kapasitas politik warga dan aparat negara yang memadai, mendorong budaya politisasi isu-isu publik, serta pelibatan masyarakat dalam mendesain dan mempengaruhi kebijakan publik.

64. Bentuk partisipasi yang perlu diterapkan dalam setiap tindakan yang akan berdampak kepada kehidupan masyarakat adat misalnya terdapat konsep FPIC (*Free, Prior and Informed Consent*/Pediatapa). Dalam konsep tersebut, masyarakat adat tidak dapat dipindahkan secara paksa dari lahan dan teritorinya sebelum ada persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan (Pediatapa), dan sesudah kesepakatan harus ada kompensasi yang adil, yang memungkinkan mereka untuk kembali lagi ke tempat asalnya. Negara juga harus melakukan konsultasi untuk mendapatkan pediatapa masyarakat adat sebelum mengadopsi dan menerapkan keputusan legislasi atau admisitrasi yang mungkin akan mempengaruhi masyarakat adat itu.

E. **Keadilan Sosial**

65. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan keadilan sosial sebagai sebuah bentuk kerja sama untuk menghasilkan masyarakat yang bersatu secara organik sehingga setiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama dan nyata untuk tumbuh dan belajar hidup pada kemampuan aslinya. Hal ini menunjukkan pentingnya persamaan akan distribusi pendapatan, kekayaan, politik dan ekonomi serta hak khusus lainnya yang adil.

66. Pada konteks Indonesia, keadilan sosial dalam Sila ke-5 Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu bentuk keadilan sosial dalam bidang politik adalah akses yang sama bagi laki-laki dan perempuan dalam politik dalam hal ini kebijakan afirmatif 30% perempuan dalam lembaga legislasi. Di bidang ekonomi misalnya berupa peningkatan kemampuan ekonomi warga yang terpinggirkan atau tindakan afirmatif berupa perlindungan ekonomi kecil dengan membatasi berdirinya *mall* di satu sisi dan memperbaiki pasar rakyat menjadi pasar yang bersih dan nyaman untuk belanja. Keadilan sosial juga ditunjukkan lewat persamaan hak dalam pendidikan dan kesempatan yang sama bagi semua warga akan masa depan berupa pemberian akses sekolah lanjutan.

F. Solidaritas

67. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, solidaritas memiliki arti sifat (perasaan) solider; sifat satu rasa (senasib dan sebagainya); perasaan setia kawan. Dalam masyarakat kota yang cenderung kompleks, solidaritas terbentuk dari saling ketergantungan antar bagian. Setiap anggota masyarakat mempunyai peran yang berbeda-beda, sehingga ketidakhadiran pemegang peran tertentu akan mengganggu sistem kerja dan kelangsungan hidup mereka. Oleh sosiolog Emille Durkheim, solidaritas semacam ini umumnya dikenal dengan solidaritas organik.

67. Salah satu sumber solidaritas adalah gotong royong. Gotong royong ini memiliki arti bekerja bersama-sama (tolong-menolong, bantu-membantu). Gotong royong juga merupakan nilai luhur yang dijunjung bangsa Indonesia sejak lama. Di dalam prinsip ini terdapat sikap saling keterkaitan, kebersamaan serta kesediaan untuk saling mendukung dan tolong menolong.

68. Walaupun masyarakat mengalami perkembangan jaman, prinsip solidaritas ini tetap perlu dipertahankan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari agar tidak mengganggu sistem kerja dan kelangsungan hidup masyarakat. Diharapkan dengan solidaritas ini juga mampu menciptakan situasi yang damai, kondusif dan toleran di tengah masyarakat yang beragam. Terlebih saat ini gaya hidup di perkotaan yang cenderung individualistis dan intoleran, sehingga solidaritas perlu kembali dikembangkan dalam masyarakati. Koperasi bisa dikategorikan sebagai paguyuban solidaritas, di mana para anggota berdasarkan kepentingan bersama membangun sebuah paguyuban.

G. Keberpihakan pada Kelompok Rentan

69. Kelompok dan individu yang berada dalam situasi yang rentan memiliki hak atas langkah-langkah khusus untuk perlindungan dan integrasi distribusi sumber daya, akses terhadap layanan penting serta perlindungan dari diskriminasi. [16] Berdasarkan Piagam Dunia Tentang Hak Atas Kota (2005), kelompok yang dianggap sebagai rentan adalah: orang atau kelompok yang hidup dalam kemiskinan atau situasi lingkungan yang beresiko (terancam oleh bencana alam), korban kekerasan, penyandang disabilitas, pengungsi internal, pengungsi lintas batas, dan semua kelompok yang tinggal dalam situasi yang kurang menguntungkan dibandingkan dengan penduduk lainnya, sesuai dengan realitas masing-masing kota. Pada akhirnya, prioritas perhatian dalam kelompok-kelompok ini harus ditujukkan untuk orang tua, perempuan (khususnya perempuan kepala keluarga) dan anak-anak.

70. Di Indonesia, pengertian Kelompok Rentan tidak dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan, seperti tercantum dalam Pasal 5 ayat (3)

16 Piagam Dunia Tentang Hak Atas Kota, 2005.

Undang-Undang No.39 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Dalam Penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kelompok masyarakat yang rentan, antara lain, adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil dan penyandang disabilitas.

71. Hal lain yang sering terkait dengan kelompok rentan adalah kelompok minoritas. Istilah minoritas selalu dihubungkan dan bermakna relasional dengan mayoritas. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia minoritas diartikan sebagai golongan sosial yang jumlah warganya jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan golongan lain dalam suatu masyarakat dan karena itu didiskriminasikan oleh golongan lain itu. Sedangkan dalam konteks hak asasi manusia, istilah minoritas mengacu pada Deklarasi Minoritas PBB yang diadopsi secara aklamasi pada 1992. Minoritas pada Deklarasi tersebut mengacu pada minoritas berdasarkan kebangsaan atau etnis, budaya, agama dan identitas linguistik dan menyatakan bahwa Negara harus melindungi keberadaan mereka. 87. Komnas HAM melalui "Pelapor Khusus Hak Kelompok Minoritas", menetapkan prioritas kelompok minoritas pada: Minoritas Jender dan Seksualitas, Minoritas Agama Lokal, Minoritas Ras dan Etnis, dan Penyandang Disabilitas.

72. Penting untuk dipahami bahwa mungkin saja kerentanan di suatu daerah berbeda dengan kerentanan di daerah lainnya. Dalam hal ini pemerintah daerah melalui kebijakan afirmatif yang mendukung kelompok rentan harus menekan hambatan politik, ekonomi, sosial dan budaya yang membatasi kebebasan, keadilan dan kesetaraan warga negara dan menghambat perkembangan penuh seseorang dan partisipasi efektif seseorang dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya di Kabupaten/Kota.

73. Contoh yang baik adalah kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Palu dengan pengakuan terhadap korban Peristiwa 1965/1966 di Kota Palu, serta upaya pemulihan yang akan dilakukan Pemerintah Kota terhadap para korban yang menunjukkan adanya kebijakan afirmatif bagi korban pelanggaran HAM di masa lalu yang rentan diskriminasi dan stigma.

H. Inklusi Sosial dan Keragaman Budaya

74. Inklusi sosial diartikan sebagai konsep yang menempatkan setiap individu sebagai modal utama dalam keberlangsungan fungsi kabupaten/kota karena setiap individu yang berasal dari beragam latar belakang budaya berbeda, mempunyai hak yang

sama atas kabupaten/kota untuk mengembangkan diri dan kabupaten/kotanya sesuai dengan budayanya masing-masing. HAM sejatinya menghormati keragaman budaya yang sejalan dengan norma HAM. Penghormatan terhadap keragamana budaya yang sejalan dengan nilai HAM ini telah terwujud dalam berbagai Instrumen HAM. Kabupaten/Kota HAM juga mengakui prinsip ini. Oleh karena itu, setiap individu dalam kabupaten/kota berkewajiban menghormati keragaman budaya kabupaten/kota dan memperlakukan tempat dan fasilitas umum secara bertanggung jawab yang ditujukan untuk budaya di kabupaten/kota.

75. Prinsip inklusi sosial dan keragaman budaya menjadi penting mengingat dalam sebuah Kabupaten/Kota HAM yang memegang prinsip inklusi sosial, keragaman budaya tidak dilihat sebagai perbedaan yang dapat menjadi penyebab konflik sosial, namun keragaman ini pula dijadikan kekayaan kabupaten/kota untuk menjadi lebih berkembang.

76. Contoh dari penerapan prinsip inklusi dan keragaman budaya adalah Kota Ambon. Setara Insitute dalam Indeks Kota Toleran menempatkan Kota Ambon dalam posisi ke 5 dari sepuluh kota yang paling toleran.Penerapan prinsip inklusi juga bisa kita lihat di Kabupaten Wonosobo, dimana penduduk yang beragama Islam, Kristen/ Katolik, Budha dan penganut Ahmadiyah dapat hidup rukun dan terwujud kota yang damai. Selain itu, Kota Ambon juga mengembangkan prinsip inklusif bagi penyandang disabilitas berdasarkan data UNESCO di Indonesia.

I. Keberlanjutan

77. Prinsip keberlanjutan dalam Kabupaten/Kota HAM dapat dimaknai sebagai upaya pemenuhan hak asasi manusia dengan mempertimbangkan keseimbangan sistem sosio-ekologis pada masa sekarang maupun masa yang akan datang. Kemampuan dalam merespon atau berinovasi pada setiap perubahan serta mempertahankan atau melestarikan variabel penting dalam sistem sosio-ekologis menjadi penanda penting dalam prinsip keberlanjutan.

78. Sebagian besar kabupaten/kota saat ini, termasuk di Indonesia, cenderung berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Kabupaten/kota memberi ruang yang luas bagi akumulasi modal yang seringkali menegasikan keseimbangan sosio-ekologis. Krisis yang berlapis dalam sistem sosio-ekologis menjadi tak terhindarkan. Kemiskinan, konflik sumber daya agraria, kerusakan ekologis, perubahan iklim dan penggusuran. Oleh karena itu, keberadaan prinsip ini penting untuk memastikan keberlanjutan program pembangunan sehingga manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat saat ini dan generasi berikutnya. Kabupaten/kota yang mencoba menerapkan prinsip ini adalah Kabupaten Bojonegoro yang melibatkan partisipasi masyarakat

termasuk melibatkan korporasi dalam upaya menjamin keberlanjutan sosio-ekologis kabupaten tersebut.

J. Pemulihan Korban

79. Berdasarkan UU No.26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komnas HAM diberi mandat melakukan penyelidikan atas peristiwa pelanggaran HAM yang berat. Kasus kasus yang telah diselidi antara lain; kasus kekerasan politik 1965, kasus pembunuhan misterius (petrus), kasus Talangsari (Lampung), kasus kerusuhan Mei (Jakarta) 1998, kasus Penembakan Mahasiswa Semanggi 1, dan Semanggi 2. Dalam upaya hukum yang sedang diproses oleh kejaksaan Agung (penyidikan), para korban saat ini dapat memperoleh layanan medis dan psikososial dari Lembaga Penanganan Saksi dan Korban (LPSK). Setiap korban pelanggaran hak asasi manusia patut mendapatkan upaya pemulihan korban. Negara harus memastikan upaya pemulihan korban sebagai bagian dari kewajiban negara melakukan perlindungan *(obligation to protect)* dan pemenuhan *(obligation to fulfill).*

80. Inisiatif Walikota Palu dapat menjadi contoh yang baik. Walikota mengeluarkan kebijakan daerah dalam upaya pemulihan korban Pelanggaran HAM Yang Berat melalui rehabilitasi bantuan sosial yang dituangkan melalui Peraturan Walikota Palu (2013). Walikota Palu juga menyatakan permintaan maaf sebagai pengakuan adanya peristiwa pelanggaran HAM yang berat. Inisiatif Palu pada masa Rusdi Masturo patut dikembangkan di tempat lain, meskipun jalan menuju kebijakan untuk pemulihan korban tidak mudah. Kebiajakan Basuki Tjahaya Putra (Ahok) selaku Gubernur DKI (2014-2017) dalam meresmikan makam dan monumen bagi korban kerusuhan Mei 1998 adalah upaya pemberian *satisfaction* dalam rangka pemulihan korban. Dalam upaya mendorong kota/kabupaten HAM program pemulihan korban patut dipertimbangkan.

3.6. Tantangan dan Hambatan dalam Mengimplementasikan Kabupaten/Kota HAM

81. Tantangan yang dihadapi dalam penerapan konsep Hak atas Kota menurut UN Habitat (2009, p. 37) antara lain adalah masalah pada perbatasan kabupaten/kota yang kerap tidak terjangkau oleh pemerintahan kabupaten/kota secara adminisitratif, termasuk di dalamnya kurangnya koordinasi antar pemerintahan kabupaten/kota terhadap perbatasan. Terlebih lagi koordinasi antara pemerintahan kabupaten/kota yang "kaya" dengan pemerintahan kabupaten/kota yang "miskin".

82. Persoalan lain yang juga telah diidentifikasi adalah merumuskan *stakeholders* dari kabupaten/kota itu sendiri, dan pelibatan terhadap *pemangku kepentingan* tersebut, hal ini penting mengingat seringkali timbul masalah antara penduduk setempat dengan kelompok pendatang. Tantangan lainnya adalah perubahan sistem administrasi dan sistem politik yang berdampak pada keberlanjutan program-program pemerintahan yang terdahulu.

83. Komite Penasihat Dewan HAM PBB pada 4 September 2014 menjabarkan berbagai tantangan yang dihadapi oleh pemerintah lokal dalam upaya memajukan dan melindungi HAM di wilayahnya.[17] Tantangan ini kemudian diurai lebih lanjut berupa tantangan yang bersifat politk, ekonomi dan administratif. Enam tantangan utama yang diidentifikasi oleh Komite Penasihat adalah[18];

    a. Lemahnya kemauan politik dari pemerintah daerah
    b. Terbatanya kapasitas kelembagaan dan/atau sumber daya;
    c. Kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
    d. Terbatasnya informasi tentang hasil yang diharapkan dari penerapan HAM di tingkat lokal
    e. Terbatasnya pengakuan terhadap peran dan partisipasi masyarakat sipil
    f. Tidak adanya pengakuan prioritas atas kewajiban HAM untuk pemerintah lokal dari para Donor dan lembaga pembangunan internasional dalam konteks desentralisasi

84. Salah satu tantangan yang menonjol dalam penerapan prinsip Kabupaten/Kota HAM DI Indonesia adalah pergantian kepala daerah yang berdampak pada ketidakpastian keberlanjutan Program Kabupaten/Kota HAM yang telah diinisiasi oleh berbagai Kepala Daerah sebelumnya. Hal ini terjadi di Wonosobo dimana Program Kota Ramah HAM yang dicanangkan oleh Bupati Wonosobo Kholiq Arief, yang kepemimpinannya berakhir pada 2015, tidak dilanjutkan oleh Bupati periode berikutnya. Hal ini menunjukkan lemahnya komitmen dari Kepala Daerah yang Baru. Namun demikian keberadaan *Task Force Human Rights City* dan Rancangan Peraturan Daerah Kota Ramah HAM yang telah diinisiasi oleh Kholiq Arief tidak dibubarkan dan terus dijalankan, sehingga Gugus Kerja Kota Ramah HAM yang terdiri dari aparat pemerintah daerah Kabupaten Wonosobo ini dapat menyesuaikan dengan kebijakan Bupati yang baru dengan mendasarkan pada Gugus Tugas Kota Ramah HAM dan Perda Kota Ramah HAM. Persoalan komitmen

17 Human Rights Council on 27th Session, on Progress report of the Advisory Committee on the role of local government in the promotion and protection of human rights, including human rights mainstreaming in local administration and public services**.** Resolusi No A/HRC/24/59

18 Human Rights Council on 30th Session on Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee (No A/HRC/30/49)

ini juga dialami oleh Kota Palu, Walikota yang baru terpilih tidak melanjutkan Program Kota Sadar HAM yang digagas oleh pendahulunya.

85. Tantangan lainnya adalah kedua daerah itu mengalami keterbatasan kapasitas lembaga, khususnya kapasitas aparatur pemerintah daerah dalam mengembangkan program pembangunan daerah berbasis HAM. Hal ini disebabkan keterbatasan pengetahuan dan pemahaman HAM aparatur negara itu. Oleh karena itu peningkatan kapasitas, salah satunya dalam bentuk pelatihan bagi aparat pemerintah daerah menjadi sebuah keniscayaan demi terwujudnya Kabupaten/Kota HAM.

BAB IV PENUTUP

4.1 Kesimpulan

86. Bangsa Indonesia telah menerima prinsip dan norma hak asasi manusia sebagai amanat konstitusi. Prinsip dan norma HAM ini selain sudah dimasukkan ke batang tubuh UUD 1945 (pasal 28), juga dijabarkan ke beberapa peraturan organik [Undang-Undang]. Komitmen ini juga ditandai dengan ratifikasi berbagai pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sebagai lembaga yang diberi mandat khusus untuk melakukan pemantauan/penyelidikan, kajian dan penelitian, penyuluhan dan mediasi serta pengawasan. Sebagaimana diamanatkan dalam UU No.39 Tahun 1999 Komnas HAM dibentuk dalam rangka menciptakan situasi yang Kondusif bagi pemenuhan dan penegakan hak asasi manusia.

87. Prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM yang telah disepakati di forum internasional dan regional harus dapat diturunkan menjadi prinsip yang lebih implementatif dalam pembangunan Kabupaten/Kota HAM di Indonesia. Beberapa inisiatif pemerintah kota di Indonesia patut diapresiasi sebagai upaya meningkatkan pelayanan kepada wargakota. Beberapa diantaranya adalah: *smart city*, kota ramah anak, kota inklusif, kota ramah lingkungan/kota hijau, kota ramah perempuan dan lain-lain. Namun demikian upaya ini harus diintegrasikan sebagai bagian dari pembangunan Kabupaten/Kota HAM. Oleh karena itu, Kota-kota karakter yang didasarkan atas inovasi yang berbeda-beda ini seharusnya dipahami sebagai proses menuju pemenuhan prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM.

88. Meskipun demikian, upaya membangun Kabupaten/Kota HAM adalah proses jangka panjang yang memerlukan konsistensi dan kesinambungan. Upaya menuju Kabupaten/Kota HAM tidak dapat diselesaikan dalam periode satu rejim politik. Bahkan kewenangan pemimpin pemerintahan daerah tidak mutlak menentukan keberhasilan upaya ini. Keberhasilan Kabupaten/Kota HAM bergantung pula pada kemampuan pemimpin daerah dalam berkomunikasi dengan berbagai pemangku kepentingan, aktif berkoordinasi dan saling berbagi dalam menciptakan situasi yang kondusif bagi pengimplementasian Kabupaten/Kota HAM. Peran masyarakat sipil tentunya menjadi faktor yang juga sangat berpengaruh bagi implementasi Kabupaten/Kota HAM.

Rekomendasi

89. Memperhatikan simpulan diatas dan sesuai dengan mandat dan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewajibannya yang diamanatkan oleh Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Komnas HAM menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

A. Pemerintah Pusat :

1. Mengidentifikasi dan mengakui Kabupaten/Kota yang telah memiliki kebijakan yang selaras dengan prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM
2. Melakukan Pengarusutamaan Kabupaten/Kota HAM (***Mainstreaming human rights cities***) dengan mengawal seluruh jajaran pemerintah daerah melaksanakan proses pembangunan daerah (perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) yang didasarkan pada pendekatan pembangunan berbasis hak asasi manusia. Pemerintah Pusat juga perlu memastikan tersedianya instrumen evaluasi dan monitoring atas kemajuan masing-masing kepala daerah terkait implementasi program Kabupaten/Kota HAM
3. Membangun koordinasi antara seluruh kementerian dan lembaga untuk memastikan pengarusutamaan Kabupaten/Kota HAM menjadi program masing-masing kemetrian/departeman sesuai kewenangannya masing-masing.
4. Pemerintah pusat mengembangkan indikator Kabupaten/Kota HAM
5. Mendorong kepala daerah untuk terlibat dalam upaya membangun program pembangunan daerah berbasis hak asasi manusia

B. Pemerintah Daerah:

1. Mendeklarasikan komitmen terhadap upaya mewujudkan Kabupaten/Kota HAM.
2. Memastikan aparatur pemerintah daerah memiliki pemahaman dan keterampilan dalam pengelolaan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip-prinsip Kabupaten/Kota HAM.
3. Kepala daerah melaksanakan program Kabupaten/Kota HAM sesuai kewenangan yang dimilikinya, dan memastikan program-program pemerintah pusat di dearahnya dapat berjalan optimal dan berperspektif HAM

4. Memastikan bahwa Program Kabupaten/Kota HAM berdampak bagi kemajuan dan kesejahteraan desa.
5. Menfasilitasi program-program pemerintah daerah yang berbasis HAM, khususnya dalam upaya perlindungan terhadap kelompok rentan/minoritas.

C. Masyarakat Sipil:

1. Terlibat aktif sebagai mitra strategis dalam upaya melakukan pengawasan dan partisipasi dalam mengimplementasikan Program Kabupaten/Kota HAM.
2. Mendorong generasi muda sebaagai agen perubahan yang memahami isu HAM dan perkotaan di lingkungan mereka.

Daftar Pustaka

Angela Espinosa dan Jon Walker (2011), A Complexity Approach to Sustainability Theory and Application, Imperial College Press,

Arimbi Heroepoetri, Aflina Mustafainah, Saur Tumiur Situmorang (2016), Pelanggaran Hak Perempuan Adat dalam Pengelolaan Kehutanan : Laporan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) untuk Inkuiri Nasional Komnas Ham, Hak Masyarakat Hukum adat atas Wilayahnya di kawasan Hutan, Komnas HAM, Jakarta

Brown, Alison and Anali Kristiensen (2009), Urban Policies and the Right to the City

Daftar Jumlah Provinsi, Kabupaten, dan Kota Seluruh Indonesia dalam http://www.otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/300-daftar-jumlah-provinsi-kabupaten-dan-kota-se-indonesia

Harvey, David (2012), Rebel Cities From the Right to the City to the Urban Revolution, Verso.

Global Charter Agenda for Human Rights in the City http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/world-charter-agenda diunduh pada 16 Mei 2016

Human Rights Cities: Dokumen Referensi (2014), Jakarta, Infid

Koefman, Eleonora and Elizabeth Lebas (1996), Writing on Cities : Henry Levebvre, Blackwell Publishers, Oxford

Laporan Akhir Tahun Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2015), Komnas HAM, Jakarta

Laporan Tahunan 2014 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2015), Komnas HAM, Jakarta

Pradjasto, Antonio, dkk (2015), Panduan Kabupaten dan Kabupaten/Kota HAM, Infid, Jakarta

Purcel, Mark (2003), Excavating Levebvre: The Right to City and its urban politics of the Inhabitant in Geo Jurnal 58 p. 99 – 108

Rights, responsibilities and citizenship, UNESCO and UN-Habitat, 2009

Sumber: http://kbbi.web.id/diskriminasi. Unduh: 30 April 2016

Sumber: http://www.tesisdisertasi.blogspot.co.id/2010/05/definisi-akuntabilitas.html. Unduh: 30 April 2016

Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

United Nation Human Rights Council Report on Role of local government in the promotion andprotection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee (A/HRC/30/49) http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Advisory-Committee/Pages/LocalGovernmentAndHR.aspx diunduh pada 15 Maret 2017

World Urbanization Prospect The 2014 Revision, United Nation, 2014