

**Memperkuat Peran Internasional Indonesia
dalam Perlindungan dan Pemenuhan
HAM di Tingkat Lokal**

Disampaikan oleh

**International NGO Forum On Indonesian Development
(INFID)**

Kepada
Direktorat Jenderal Multilateral
Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia

Pendahuluan

Setidaknya selama tiga tahun terakhir INFID telah bekerja mempromosikan pelaksanaan HAM oleh pemerintah daerah dalam kerangka Kabupaten/Kota HAM atau *Human Rights Cities*. Untuk memaksimalkan dampak dan efisiensi, kami bekerjasama dengan Elsam, Komnas HAM dan Kementerian Hukum dan HAM. Dalam kerangka ini, INFID sedang menggalang kerja sama dengan 15 Kabupaten/Kota melakukan pelatihan-pelatihan HAM bagi aparat pemerintah daerah, para guru serta organisasi masyarakat sipil di tingkat lokal. Kami juga memberikan pendampingan teknis lain, misalnya melakukan *assessment* situasi HAM daerah serta perumusan naskah akademik bagi peraturan daerah sebagai dasar pelaksanaan Kabupaten/Kota HAM (*Human Rights Cities*).

Untuk menyediakan forum bagi pertukaran dan pembelajaran tentang Kabupaten/Kota HAM, bagi pemerintah daerah, akademisi serta organisasi masyarakat sipil, setiap tahun INFID menyelenggarakan Konferensi Nasional Kabupaten/Kota HAM (*National Conference on Human Rights Cities*). Konferensi Human Rights Cities tahun 2016 akan kami lakukan di Kabupaten Bojonegoro pada bulan November 2016.

Di tingkat internasional, INFID telah berpartisipasi dan membantu memfasilitasi pemerintah daerah untuk hadir dan berbagi dalam Forum Kota HAM Dunia (*World Human Rights Cities Forum - WHRCF*) yang diadakan setiap tahun di Gwangju, Korea Selatan. Forum Kota HAM Dunia di Gwangju inilah yang telah mengeluarkan Prinsip-Prinsip Gwangju untuk Kota HAM pada tahun 2011 yang dikenal dengan Prinsip-Prinsip Gwangju (*Gwangju Principles*). Pemerintah daerah yang telah terlibat aktif dalam WHRCF adalah Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Lampung Timur.

Selain itu, INFID juga terlibat dalam advokasi *Human Rights Cities* di tingkat Perserikatan Bangsa-Bangsa, karena pada tahun 2013, Dewan HAM PBB yang disponsori oleh Korea Selatan, Mesir, Rumania dan Chile menyetujui usulan Komite Penasihat Dewan HAM PBB (*Advisory Committee*) untuk melakukan penelitian tentang peran Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan HAM (*Local Government and Human Rights*). INFID telah dilibatkan dalam memberi masukan melalui 3 kali *expert meeting* yang digelar di Gwangju, Korea Selatan. Laporan akhir Komite Penasihat tersebut diterima oleh Dewan HAM PBB dalam Sesi Sidang ke tigapuluh pada bulan September 2015 (A/HRC/30/49). Salah satu rekomendasi dari Komite Penasihat Dewan HAM PBB adalah agar PBB merumuskan sebuah Panduan mengenai Pemerintah Daerah dan Hak Asasi Manusia (*Guidelines on Local Government and Human Rights*).

Kesimpulan dan rekomendasi Komite Penasihat Dewan HAM PBB tersebut adalah;

71. *Civil society should actively be involved in human rights planning and implementation at the local level....*
72. *Local public officials should keep up on-going dialogue with citizens and with civil society...*
73. *Measures should be taken, both nationally and internationally, to strengthen civil society capacity to monitor and engage with local government...*
74. *Central government is responsible to provide valuable information on human rights and their impact at the local level to local governments...*
75. *In making human rights more practicable and more effective on local level, specific areas that are highly connected to the effective implementation of human rights at the local level should be identified....*
76. *In its report to the Human Rights Council, the Advisory Committee emphasized the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights.¹ It recommended building up an integrated strategy for the promotion of human rights and for the fight against corruption...*
77. *In the context of monitoring of the domestic implementation of international human rights commitments, the relevant United Nations mechanisms should encourage States to engage in a dialogue with local governments as well. Local authorities should be involved in the Universal Periodic Review (UPR) in respect of their Government; this would improve the quality of the follow-up to the accepted recommendations...*
78. *There is also a need to develop guiding principles for local government and human rights, taking into account various standards related to the role of local government and city in implementing internationally recognized human rights...*

Terkait laporan Komite Penasihat Dewan HAM PBB tersebut, informasi yang kami dapatkan menyebutkan bahwa tahun 2017 Dewan HAM PBB akan mengeluarkan resolusi tentang perlunya menyusun prinsip-prinsip panduan tentang peran pemerintah daerah dalam pemajuan, perlindungan dan pemenuhan HAM (*UN Guiding Principles on Local Government and Human Rights*).

Oleh karena Indonesia telah menjalankan hal tersebut, sebagaimana dimungkinkan oleh UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Permenkumham No 25 tahun 2013 tentang Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM, Pidato Presiden tanggal 11 Desember 2015 yang memberikan pengakuan dan dukungan bagi pemerintah daerah untuk menjalankan Kabupaten/Kota Ramah HAM, serta beberapa peraturan daerah tentang HAM, maka kami menganggap bahwa pengalaman Indonesia sudah memadai untuk dishare dengan negara-negara lain melalui forum PBB dan forum internasional dan regional lainnya, termasuk dengan memberikan masukan bagi Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui forum-forum yang diadakannya.

¹ Laporan akhir Komite Penasihan Dewan HAM PBB tentang dampak negatif korupsi dalam pemenuhan HAM (A/HRC/28/73).

Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Hak Asasi Manusia

Berdasarkan prinsip-prinsip hukum internasional, negara memikul tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia. Dalam hukum Indonesia, kewajiban dan tanggung jawab hak asasi manusia diatur dalam Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa: *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.* Hal ini sejalan dengan Pasal 8 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Secara khusus dalam Bab V UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan dalam Pasal 71 bahwa Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundangan-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 72 dinyatakan bahwa Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

Melalui pengaturan Pasal 18 UUD 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara desentralisasi melalui pemberian otonomi daerah. Pasal 18 UUD 1945 yang sudah diamandemen dan ditambah dengan 18A dan 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi, yang pada dasarnya menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah, Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain.

Dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 disebutkan bahwa Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Dalam rangka menjalankan amanat UUD 1945 tersebut, saat ini telah lahir UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan bunyi Pasal 1 butir 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan urusan pemerintahan diartikan sebagai kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah

untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.² Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan di daerah.

Pasal 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan kembali bunyi Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang menerangkan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Bunyi Pasal tersebut jika dihubungkan dengan Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945, sebagai bagian dari negara, maka pemerintah daerah juga mempunyai tanggung jawab untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia. Tanggung jawab HAM Pemerintah Daerah pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tanggung jawab pemerintah pusat, yaitu antara lain: menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia.³

Secara internasional, tanggung jawab pemerintah daerah terhadap hak asasi manusia juga telah diakui walaupun secara hukum internasional kewajiban-kewajiban hak asasi manusia yang timbul akibat perjanjian internasional merupakan kewajiban negara sebagai entitas tunggal – terlepas dari sifat kesatuan atau federal dan pembagian wilayah administrasi internal. Namun, setelah meratifikasi perjanjian HAM internasional, Negara/pemerintah pusat dapat mendelegasikan pelaksanaan tersebut kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, termasuk Pemerintah Daerah – dan oleh karenanya Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menjalankan tugas-tugas mereka yang berasal dari kewajiban negara di bidang HAM internasional. Dengan demikian ada tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan HAM. Prinsip tanggung jawab bersama semacam ini telah beberapa kali digarisbawahi oleh badan-badan perjanjian HAM dan prosedur khusus. Salah satunya disebut dalam Komentar Umum Nomor 4 (1991), dalam pemenuhan hak atas perumahan yang layak.⁴

Dilihat dari struktur ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945, konsep “kota hak asasi manusia” cukup relevan untuk diterapkan di Indonesia melalui pemerintah daerah. Antara lain karena faktor-faktor sebagai berikut: (1) Pemerintahan daerah di Indonesia menganut asas desentralisasi dan otonomi yang memberi keleluasaan bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri; (2) melalui penerapan otonomi daerah, pada dasarnya

² Lihat: Pasal 1 butir ke-5 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³ Lihat: *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* yang disampaikan pada sidang kesepuluh Dewan Hak Asasi Manusia PBB pada bulan September 2014

⁴ Lihat: *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* yang disampaikan pada sidang kesepuluh Dewan Hak Asasi Manusia PBB pada bulan September 2014

pemerintah memiliki sumber daya sendiri dalam menjalankan pemerintahannya, selain itu memiliki sumber keuangan tersendiri melalui kebijakan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah; (3) secara konstitusional pemerintah daerah pada dasarnya mempunyai tanggung jawab yang sama dengan pemerintah pusat dalam memikul tanggung jawab perlindungan, penghormatan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia; (4) kondisi wilayah Indonesia yang luas secara geografis maupun administratif pada dasarnya menempatkan pemerintah daerah sebagai pelayan utama bagi warga negara, oleh karena itu pemerintah daerah pada dasarnya merupakan ujung tombak bagi penghormatan, perlindungan, dan pemajuan hak asasi manusia.

Kabupaten/Kota HAM (*Human Rights Cities*) di Indonesia

Beberapa Kabupaten/Kota yang telah bekerja atau menyatakan ketertarikan untuk mewujudkan *Human Rights Cities* antara lain adalah Wonosobo, Bojonegoro, Bandung, Surakarta, Banyuwangi, Karanganyar, Surabaya, Palu, Makassar, Bantaeng, Batang, Yogyakarta, Sikka, Lampung Timur, Tasikmalaya, Lampung Timur, Purwakarta dan lain-lain. Walikota Bandung, Ridwan Kamil, dua tahun lalu bahkan sudah mendeklarasikan Kota Bandung sebagai Human Rights City. Sedangkan Walikota Palu, Rusdi Mastura mengeluarkan Peraturan Walikota Palu pada tahun 2014 tentang hak-hak pemulihan bagi orban periatwa tahun 1965 sebagai perwujudan Palu sebagai Kota HAM.

Pada saat yang bersamaan, Kabupaten Wonosobo telah memiliki Perda Wonosobo Kabupaten Ramah HAM yang telah disahkan oleh DPRD pada tahun ini. Perda Kabupaten HAM Wonosobo ini akan menjadi Perda pertama yang secara khusus disusun untuk menjadikan Wonosobo sebagai Kabupaten HAM. Keseriusan Pemerintah Kabupaten Wonosobo ini tidak bisa dilepaskan dari komitmen Bupati yang antara lain mendorong bawahannya, termasuk DPRD untuk bekerja serius mewujudkan Wonosobo sebagai Kabupaten HAM, termasuk dengan berpartisipasi dalam *World Human Rights Cities Forum* di Gwangju selama tiga tahun terakhir.

Hal yang sama terjadi di Kabupaten Bojonegoro yang pada bulan Maret 2015 mengeluarkan Peraturan Bupati (Perbup) No. 7 tahun 2015 tentang Bojonegoro Kabupaten Ramah HAM. Perbup tersebut diteken pada tanggal 16 Maret 2015.

Kabupaten/Kota HAM di Internasional

Di sejumlah negara, telah dilakukan berbagai upaya untuk ‘membangkitkan’ hak asasi manusia dalam aktivitas-aktivitas otoritas daerah, salah satunya melalui apa yang disebut sebagai *human*

rights city atau kota hak asasi manusia.⁵ Gagasan tentang "kota hak asasi manusia" adalah salah satu inisiatif yang dikembangkan secara global dengan tujuan melokalkan hak asasi manusia. Gagasan ini didasarkan pada pengakuan terhadap kota sebagai pemain kunci dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi dan umumnya mengacu pada sebuah kota yang pemerintahan dan penduduknya secara moral dan hukum diatur dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Inisiatif tersebut berangkat dari gagasan bahwa, agar norma dan standar hak asasi manusia internasional berlaku efektif, semua warga kota harus mengerti dan memahami hak asasi manusia sebagai kerangka bagi pembangunan berkelanjutan dalam komunitas mereka. Konsep ini diluncurkan pada tahun 1997 oleh Gerakan Rakyat untuk Pendidikan HAM, sebuah organisasi internasional nonprofit yang bergerak di bidang pelayanan.⁶ Konsep ini 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).

Deklarasi Gwangju tentang Kota Hak Asasi Manusia⁷ yang disahkan pada tanggal 17 Mei 2011 mendefinisikan kota hak asasi manusia sebagai sebuah komunitas lokal maupun proses sosial-politik dalam konteks lokal di mana hak asasi manusia memainkan peran kunci sebagai nilai-nilai fundamental dan prinsip-prinsip panduan.⁸ Sebuah kota hak asasi manusia menghendaki tata kelola hak asasi manusia secara bersama dalam konteks lokal, di mana pemerintah daerah, parlemen daerah (DPRD), masyarakat sipil, sektor swasta dan pemangku kepentingan lainnya bekerja sama meningkatkan kualitas hidup bagi semua orang dalam semangat kemitraan berdasarkan standar dan norma-norma hak asasi manusia.

⁵ Penjelasan tentang *human rights city* ini selanjutnya diambil dari *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* yang disampaikan pada sidang kesepuluh Dewan Hak Asasi Manusia PBB pada bulan September 2014

⁶ The Human Rights Cities Programme yang dijalankan oleh People's Movement for Human Rights Education (PDHRE) mencakupi pengembangan 30 kota hak asasi manusia dan pelatihan 500 pemimpin muda masyarakat di empat lembaga pembelajaran regional bagi pendidikan hak asasi manusia.

⁷ Diperoleh dari www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf.

⁸ PDHRE mendefinisikan kota hak asasi manusia sebagai sebuah "kota atau komunitas di mana orang-orang dengan itikad baik, dalam pemerintahan, organisasi dan lembaga, berusaha dan membiarkan sebuah kerangka hak asasi manusia memandu pembangunan kehidupan masyarakat" (Lihat "Human Rights Learning and Human Rights Cities: Achievements Report", 2007; diperoleh dari www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf). Kota hak asasi manusia juga bisa didefinisikan sebagai "sebuah komunitas, yang seluruh anggotanya – dari warga negara biasa dan aktivis komunitas hingga pembuat kebijakan dan pejabat daerah – mengupayakan dialog komunitas dan melakukan tindakan-tindakan untuk membenahi kehidupan dan keamanan perempuan, laki-laki dan anak-anak berdasarkan norma dan standar hak asasi manusia". Lihat Stephen P. Marks dan Kathleen A. Modrowski bersama Walther Lichem, *Human Rights Cities: Civic Engagement for Social Development*. (UN-Habitat-PDHRE, 2008), hlm. 45. Diperoleh dari www.pdhre.org/Human_Rights_Cities_Book.pdf.

Pendekatan hak asasi manusia terhadap tata pemerintahan lokal meliputi prinsip demokrasi, partisipasi, kepemimpinan yang bertanggung jawab, transparansi, akuntabilitas, non-diskriminasi, pemberdayaan dan supremasi hukum. Konsep kota hak asasi manusia juga menekankan pentingnya memastikan partisipasi luas dari semua aktor dan pemangku kepentingan, terutama kelompok marginal dan rentan, dan pentingnya perlindungan hak asasi manusia yang efektif dan independen serta mekanisme pemantauan yang melibatkan semua orang.⁹

Sementara itu, pada tanggal 17 Mei 2014 telah disahkan Prinsip-prinsip Panduan Gwangju bagi Kota Hak Asasi Manusia. Prinsip-prinsip *human rights city* antara lain: hak atas kota; non-diskriminasi dan tindakan afirmatif; inklusi sosial dan keragaman budaya; demokrasi partisipatoris dan pemerintahan 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 kompensasi.

Di samping *human rights city*, konsep-konsep lain juga telah dikembangkan dalam rangka untuk melokalkan hak asasi manusia. Antara lain, “hak atas kota” yang pertama kali dikemukakan oleh filsuf Perancis Henri Lefebvre¹⁰; konsep ini terutama mengacu pada hak warga dan “para pengguna” suatu kota untuk berpartisipasi dalam urusan publik setempat dan menetapkan tata ruang kota.¹¹ Sejauh ini konsep “hak atas kota” sudah dilembagakan secara terbatas, misalnya Peraturan Kota Brasil (2001),¹² Piagam Montreal tentang Hak dan Tanggung Jawab (2006)¹³ dan Piagam Mexico City untuk Hak terhadap Kota (2010).¹⁴

Hak atas kotaditetapkan secara khusus dalam Piagam Dunia untuk Hak atas Kota (2005);¹⁵ Piagam ini mendefinisikan hak atas kota sebagai pemanfaatan kota yang adil-merata sesuai dengan prinsip-prinsip keberlanjutan, demokrasi, kesetaraan dan keadilan sosial. Inilah hak kolektif warga kota yang memberi mereka hak sah untuk bertindak dan mengelola, berdasarkan pada penghormatan terhadap perbedaan-perbedaan mereka, ekspresi dan praktik budaya mereka, dengan tujuan melaksanakan hak mereka untuk menentukan nasib sendiri dan mencapai standar hidup yang layak. Hak atas kota ini saling bergantung dengan hak asasi manusia lainnya yang

⁹ Gwangju Declaration on Human Rights City (lihat catatan kaki 25 di atas).

¹⁰ Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville* (Paris, Éditions du Seuil, 1968).

¹¹ The Habitat International Coalition dan Housing and Land Rights Network sudah bekerja selama dekade terakhir untuk mempromosikan dan mengembangkan definisi “hak atas kota”.

¹² Diperoleh dari www.ifrc.org/docs/idrl/945EN.pdf.

¹³ Diperoleh dari http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL.

¹⁴ Bisa dilihat di: www.hic-net.org/articles.php?pid=3717.

¹⁵ Diperoleh dari <http://portal.unesco.org> and www.hic-net.org.

diakui secara internasional, termasuk hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan sebagaimana didefinisikan dalam berbagai perjanjian hak asasi manusia internasional. Piagam ini juga menyatakan nilai-nilai tertentu yang belum dituangkan secara eksplisit dalam hukum perjanjian internasional sebagai hak dan kewajiban, antara lain produksi sosial perumahan/habitat dan hak atas “pembangunan perkotaan yang berkelanjutan dan berkeadilan”. Piagam ini juga menyatakan hak atas transportasi dan mobilitas publik, serta hak atas lingkungan hidup.