



## Mengembangkan Kota HAM di Indonesia: Peluang dan Tantangannya

Oleh:

**Muhammad Nurkhoiron<sup>1</sup>**

### Abstrak

Upaya mengembangkan kota HAM (hak asasi manusia) merupakan respon yang berkembang dari gerakan untuk mengembalikan kedaulatan kota pada warganya. Negara termasuk pemerintah yang didukung oleh Komnas HAM berusaha mengaplikasikan gagasan tersebut di Indonesia. Peran pemerintah daerah menjadi sangat penting dalam mendukung upaya pengembangan kota ramah HAM. Tantangannya adalah seberapa jauh terobosan dalam promosi dan penegakan hak asasi manusia dapat dilakukan oleh para kepala daerah seperti Bupati atau Walikota. Artikel ini bertujuan untuk melihat peluang dan tantangan dalam mengkampanyekan kota ramah HAM di Indonesia. Studi ini didasarkan pada pengalaman langsung penulis yang terlibat dalam promosi kota ramah HAM dan dilakukan melalui penelitian bersifat partisipatoris, khususnya di dua kota yaitu di Palu, Sulawesi Tengah dan Wonosobo, Jawa Tengah. Secara umum kajian ini merefleksikan berbagai kendala dan tantangan ke depan dalam upaya mewujudkan kota ramah HAM di Indonesia.

**Kata kunci:** *hak asasi manusia, peran pemerintah, hak atas kota*

### Abstract

Efforts to develop the city of human rights is a response to a growing movement for restoring the sovereignty of the city on its citizens. It is the role of the State which is mandated to the government and thus

supported by the National Human Rights Commission (KOMNAS HAM) which seeks to apply these ideas in Indonesia. The roles of local governments are very crucial in supporting the development of human rights-friendly city. However, the challenge is how far a breakthrough in the promotion and enforcement of human rights can be made by local leaders such as the regents or the mayors. This article aims to look at the opportunities and challenges in campaigning human rights friendly cities in Indonesia. The study is based on the author's experience in the promotion of human rights friendly cities in Indonesia. Moreover, the study was also conducted through a participatory research, especially by exemplifying two study cases in two cities in Palu, Central Sulawesi and Wonosobo, Central Java. In general, this study reflects further constraints and challenges in efforts to achieve human rights-friendly cities in Indonesia.

**Keywords:** *human rights city, government roles, rights to the city*

### Latar Belakang

Gerakan HAM di Indonesia akhir akhir ini mulai menggulirkan diskursus baru, kota HAM (*human rights cities*). Salah satu minat dalam kajian isu ini adalah hendak melebarkan cakupan kewajiban negara (*state obligation*) yang tidak semata-mata dibebankan kepada pemerintah pusat, akan tetapi juga pemerintahan lokal/daerah/federal. Kewajiban negara dalam meratifikasi kovenan Internasional ke dalam hukum nasional ternyata tidak berdampak langsung bagi pemangku hak dalam mendapatkan kemajuan atas penikmatan hak-haknya. Ia harus

---

<sup>1</sup> Muhammad Nurkhoiron adalah komisioner Komnas HAM 2012-2017, alumni S1 Departemen Sosiologi FISIPOL UGM dan S2 Departemen Antropologi, UI.

dijalankan melalui program-program pemerintah, mendapatkan alokasi anggaran dengan kelompok sasaran yang jelas. Dalam konteks inilah peran dan posisi pemimpin daerah sangat penting. Mereka memiliki diskresi untuk mengatur dan mengelola pemerintah kota sekaligus melakukan mobilisasi dan mengajak secara partisipatif warga kota terlibat dalam program-program pembangunan. Besarnya potensi kepala daerah (local government) seiring meningkatnya kota-kota di dunia dalam menyusun kebijakan berbasis HAM menjadi sorotan agensi HAM internasional. Kota ramah HAM telah memasuki perbincangan di PBB untuk diproses menjadi guideline PBB bagi promosi penguatan *human rights cities*. Beberapa pertemuan regional yang dimulai di Gwangju, Korea Selatan terus bergulir sebagai pertemuan tahunan untuk mengembangkan diskursus kota HAM agar semakin diterima di dunia internasional dan menjadi fase bagi baru praktik HAM ke beberapa negara.

Indonesia sendiri memiliki pekerjaan rumah yang belum terselesaikan terkait masalah hak asasi manusia; masalah pelanggaran hak asasi manusia yang berat masa lalu, masalah banyaknya pengaduan terkait isu kriminalisasi, konflik agraria dan perebutan sumber daya alam, konflik antar pemeluk agama, dan lain-lain. Di sisi lain, peran kepala daerah (bupati/walikota) semakin disadari memiliki peran strategis. Peran ini seiring perkembangan otonomi

daerah dimana mereka dipilih secara langsung oleh warganya. Seiring dengan ini pula tidak sedikit pemimpin daerah/kota/kabupaten semakin mendapat pujian publik. Pola pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah memberikan peluang bagi daerah menciptakan terobosan-terobosan program pembangunan.

### **Metodologi dan Kerangka Teoritik: Asal Usul Diskursus *Internasional Human Rights Cities***

Kajian ini didasari oleh observasi, pengamatan, dan keterlibatan penulis secara partisipatoris di dalam mengkaji dan menyebarkan wacana kota HAM melalui pengalaman dan aktivitas yang dikerjakan oleh Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Selain itu, kajian ini juga menelusuri lebih lanjut gagasan dan praktik pengembangan kota ramah HAM di Indonesia baik sebagai suatu produk kebijakan yang didorong oleh pemerintah maupun sebagai suatu proses yang berkembang sebagai wacana mengenai kedaulatan atas kota dan bagaimana pemerintah mempraktikkannya.

Sebelum *Human Rights Cities* mulai dikenalkan ke Indonesia, di Asia telah berlangsung forum tahunan *human rights cities* di Gwangju, Korea Selatan. Pertemuan ini diprakarsai oleh tuan rumah yang memiliki sejarah pergolakan politik dan

berhasil keluar dari kemelut pergolakan ini. Pada tahun 1980 terjadi pembantaian besar-besaran oleh rejim militer Korea Selatan. Diperkirakan lebih dari 20.000 orang menjadi korban rezim militer. Namun demikian, gerakan masyarakat sipil tidak tinggal diam. Perlawanan digerakkan hampir seluruh warga kota yang dilakukan secara militan. Bahkan mereka juga turut melakukan gerakan bersejata untuk meruntuhkan rezim militer. Gerakan ini berhasil menumbangkan rezim militer dan sebagai tugu peringatan, mereka merayakan kemenangan gerakan sipil ini sebagai kemenangan demokrasi. Sejak saat itulah supremasi sipil dalam upaya pelembagaan demokrasi mulai digaungkan sebagai komitmen membangun kota yang melibatkan partisipatoris warga. Sekitar tahun 1980an mulai dimunculkan kebijakan untuk melahirkan peraturan-peraturan kota yang ramah HAM.

Berikut adalah beberapa upaya yang dilakukan membangun kota ramah HAM di Gwangju. Ini merupakan hasil majelis daerah yang merevisi kembali peraturan/kebijakan kota dengan mengadopsi prinsip dan norma hak asasi manusia universal:

a. Mengubah peraturan-peraturan lokal menjadi 'Peraturan tentang Pemajuan Hak Asasi Manusia dan Pembangunan Kota Demokrasi, Kota HAM dan Pedamaian' untuk menunjukkan

pemajuan HAM dan tujuan yang lebih luas dalam penikmatan demokrasi, HAM dan perdamaian

- b. Mendefinisikan HAM dengan tambahan sebutan yang lebih jelas Deklarasi Universal HAM PBB
- c. Mendefinisikan warga negara/warga kota yang meliputi orang-orang yang datang bekerja ke kota Gwangju dan penduduk asing selama masih memiliki visa resmi
- d. Mendorong dengan sepenuhnya Walikota/kepala daerah, tenaga pendidik dan warga negara untuk mengimplementasikan peraturan-peraturan diatas.
- e. Menekankan bahwa warga negara tidak hanya orang-orang yang haknya harus dilindungi tetapi juga orang-orang yang memajukan hak asasi manusia.
- f. Mendorong formulasi oleh walikota sebagai rencana dasar untuk implementasi peraturan-peraturan dan penetapan komite warga kota sebagai badan konsultasi dalam rangka implementasi.

Dibawah peraturan ini juga ditentukan komite kota yang terdiri dari tujuh belas orang yang dipilih oleh walikota. Orang-orang yang dilibatkan dalam komite ini meliputi praktisi hak asasi manusia dan wakil-wakil dari masyarakat sipil.

Peraturan diatas juga memberi kewenangan kepada walikota untuk menunjuk organisasi ahli independen untuk melakukan sistem penilaian dampak (*impact assesment system*). Dibandingkan dengan perkembangan kota-kota di Asia, perkembangan Gwangju dalam upaya mempromosikan hak asasi manusia terbilang maju. Sebagaimana kita ketahui, sampai hari ini, negara-negara Asia seperti Cina, Singapura, Malaysia, Vietnam, apalagi Korea Utara, cenderung defensif terhadap prinsip dan norma hak asasi manusia. Mereka lebih menyukai gagasan partikularitas Asia yang kerap digaungkan sebagai *Asian Values* dihadapkan dengan prinsip universal hak asasi manusia.

Dalam peraturan kota di Gwangju ditegaskan penggunaan prinsip-prinsip deklarasi HAM PBB. Hal ini menunjukkan kebijakan kota Gwangju memahami dengan sungguh-sungguh prinsip universalitas HAM. Kedua adalah komitmen dalam rangka mengimplementasikan HAM universal ini, mereka membentuk komite/dewan kota. Meskipun komite ini tidak sepenuhnya independen (karena dipilih walikota) kehadiran dewan ini menjadi krusial dalam pengawalan peraturan-peraturan berbasis hak asasi manusia. Keberadaan mereka meningkatkan partisipasi warga yang terlibat dalam program pemerintahan kota dan memperlihatkan karakter demokrasi representatif. Kerja-kerja mereka tidak saja

merepresentasikan pelebagaan demokrasi melalui mekanisme pengawasan, tetapi menjadi jembatan terbaik dalam mengimplementasikan prinsip dan norma HAM universal melalui kebijakan dan program pemerintahan kota. Jadi perlawanan sengit terhadap junta militer adalah awal titik balik sejarah Gwangju. Pembentukan dewan kota dan kesadaran menjadikan Gwangju sebagai kota ramah HAM dijadikan sebagai monumen bersama untuk memelihara ingatan kolektif atas perlawanan tersebut. Pendeknya, menjadikan Gwangju sebagai kota ramah HAM, berarti memelihara ingatan atas perlawanan terhadap rezim otoriter. Mereka tak lagi menerima segala bentuk kekerasan dan mengubur semua kenangan pahit yang telah menghilangkan ribuan nyawa saudara dan hadai taulan mereka. Oleh karena itu, pada 18 Mei 1980, perjuangan rakyat Gwangju menumbangkan junta militer dikenal juga sebagai kemenangan solidaritas rakyat dalam memperjuangkan demokrasi, hak asasi manusia dan perdamaian.

Sejarah Gwangju memperlihatkan bahwa perjuangan menuju kota ramah HAM tidak pertama-tama dimulai dari aktivis HAM. Perjalanannya dimulai dari perlawanan massa-rakyat di jalanan untuk menumbangkan junta militer. Gwangju yang saat ini dikenal sebagai kota yang partisipatoris memiliki sejarah kelam bagaimana nyawa orang-orang dijadikan

tumbang bagi mercusuar pembangunan kota. Kota Gwangju berhasil mengubah trauma kolektif ini menjadi modal untuk transformasi. Menolak rezim otoriter yang menentukan kebijakan kota secara *top down*, Gwangju mulai menarik partisipasi warga dalam menopang kebijakan kotanya. Partisipasi ini menghasilkan beberapa peraturan yang mempromosikan prinsip dan nilai hak asasi manusia. Misalnya, dalam peraturan kota sebagaimana di atas menunjukkan bagaimana warga kota dan pendatang tidak dibedakan secara diskriminatif. Semua warga memiliki kedudukan setara dan berhak menikmati demokrasi, pemenuhan hak dan perdamaian di Gwangju.

Hak atas kota adalah salah satu prinsip yang dideklarasikan sebagai prinsip kota ramah HAM di Gwangju. Dikenal sebagai prinsip-prinsip Panduan Gwangju untuk kota HAM (*Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City*), selain hak atas kota prinsip lainnya meliputi:

- 1) Non diskriminasi dan *affirmative action*
- 2) Inklusi sosial dan keragaman budaya
- 3) Demokrasi partisipatoris dan tata kelola yang akuntabel
- 4) Keadilan sosial
- 5) Solidaritas dan berkelanjutan
- 6) Kepemimpinan politik dan institusionalisasi
- 7) Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia,

- 8) Kelembagaan efektif dan koordinasi kebijakan
- 9) Pendidikan HAM dan pelatihan
- 10) Hak atas Pemulihan Korban.

Dalam sejarahnya, prinsip hak atas kota tidak mengacu pada rumusan aktivitas hak asasi manusia. Hak dalam pengertian hak asasi manusia berbeda dengan lahirnya hak atas kota yang bergulir menjelang tahun 1970an sebagai gerakan warga kota. Adalah Henri Lefebvre yang menggulirkan ide tentang *rights to the city* melalui karyanya berjudul, *La Droit Ala Ville* yang pertama kali diterbitkan dalam bahasa Perancis pada tahun 1968 dan diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris pada tahun 1991 dan diterjemahkan ulang pada tahun 1996. Gagasan ini hendak mempertentangkan diskursus hak dengan pembangunan ekonomi politik yang cenderung ke arah neoliberal. Lefebvre memprihatinkan hilangnya hak warga dalam menentukan proses perubahan kota. Sebaliknya, warga kota semakin kehilangan perannya sebagai subyek baik di hadapan hukum maupun perubahan ekonomi politik. Sebaliknya, peran dan posisi warga kota dideterminasi oleh perputaran modal yang menentukan perkembangan kota. Kaum skeptis berpandangan desain kota yang selama ini ada tidak akan mengubah restrukturisasi ekonomi politik global.

Menurut Lefebvre, situasi ini menghilangkan fakta kota sebagai ruang bersama warga yang membentuk identitas

mereka. Bagi beberapa orang, proses migrasi pertama-tama didorong untuk mendapatkan pekerjaan yang layak atau kehidupan ekonomi yang lebih baik. Dalam konteks makro-struktural, urbanisasi merupakan upaya melebarkan invasi kapital yang menentukan mobilisasi penduduk. Penduduk yang berpindah ke perkotaan tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan identitas baru, apalagi membentuk identitas bersama-sama. Identitas mereka terbentuk dalam lansekap perkotaan yang ditentukan oleh distribusi kapital. Ruang yang berada di perkotaan diciptakan untuk kita bukan melalui kita. *Rights to the city* adalah gerakan warga kota yang menolak kapitalisasi kota. Ia mengajukan hak sebagai tangisan sekaligus tuntutan 'a cry and a demand' warga kota (Lefebvre, 1996). Dalam perkembangan kapitalisme global, kota-kota terbaik di Eropa dan Amerika telah dijadikan sebagai pusat perputaran dan akumulasi modal sementara menjadikan warga sebagai obyek yang dideterminasi oleh kapital. Gaung Lefebvre adalah perlawanan atas neoliberalisme kota. Dampak liberalisasi ini telah menciptakan kehidupan paradoks di perkotaan. Pada satu sisi terdapat ruang yang didesain dengan kemewahan, menyediakan fasilitas yang serba modern dan penuh kenyamanan, namun di pihak lain terdapat sudut-sudut gelap kemiskinan dan kelaparan, pengangguran dan keputus-asaan. Kenyamanan kota hanya dapat

dinikmati oleh segelintir orang, selebihnya adalah pertarungan nyata dalam merebut sumber-sumber ekonomi yang serba terbatas. Kelompok miskin kota, pekerja sektor informal, buruh tenaga kasar menempati pemukiman kumuh, berbagi ruang dalam kesempitan di daerah-daerah yang tidak diinginkan oleh pengambil kebijakan kota yang rentan dengan penggusuran.

Hak atas kota berarti mendesain ulang kota sebagai ruang bersama. karakter perubahan kota tidak pantas ditentukan oleh kekuatan modal yang mensubordinasi peran warga kota. Kota harus dibangun oleh spirit para penghuninya secara bersama-sama, bukan oleh sekelompok elit yang menjadikan kota sebagai akumulasi kapital. Sebagaimana dikatakan David Harvey (2008), sebagai berikut:

*"Hak atas kota lebih dari sekedar kebebasan individu mendapatkan akses atas sumber-sumber alam di perkotaan; ia adalah hak mengubah diri kita sendiri dengan mengubah kota. Ia, bahkan, hak bersama bukan hak individual, sebab transformasi ini tak terelakkan tergantung pada praktik kekuatan kolektif untuk membentuk kembali proses urbanisasi. Kemerdekaan membentuk dan membentuk kembali diri kita sendiri adalah, menurut pendapatku, salah satu dari hak asasi manusia terpenting yang selama ini kita abaikan."*<sup>2</sup>

Dalam perkembangan hak asasi manusia di tingkat internasional sebenarnya juga berkembang skeptisisme bagi globalisasi

---

<sup>2</sup> Harvey, David. 2008. The Right to the City. *New Left Review II* (53) 23-40.

hak asasi manusia yang terpusat di negara Barat. HAM seperti ini dianggap barat sentris dan mengenyampingkan perbedaan-perbedaan kultural, norma, dan sistem hukum negara-negara non Barat. Skeptisisme ini berkembang di negara-negara selatan yang menuduh gerakan HAM dari Barat lebih menekankan hak-hak sipil dan politik, sementara hak ekonomi, sosial dan budaya diabaikan. Namun jurang perbedaan ini mulai diretas dalam forum Vienna 1993. Negara-negara pihak yang berkumpul mendudukan kembali seberapa jauh perbedaan ini dapat dihilangkan dan memastikan universalitas HAM dapat diterima semua pihak. Hubungan antar hak, baik hak sipil, politik maupun ekonomi, sosial dan budaya bersifat *indivisible* (tidak dapat dipisahkan) dan perbedaan-perbedaan budaya, etnis, norma sosial dan norma hukum masing-masing negara pihak tidak harus dihadap-hadapkan dengan universalitas HAM.

Terkait *human rights cities*, deklarasi Vienna 1993 menjadi tonggak awal masuknya isu hak asasi manusia ke dalam kebijakan kota. Deklarasi ini menegaskan perpaduan antara promosi dan penegakan hak asasi manusia dalam rangka perubahan sosial. Gerakan NGO terkemuka, *The People's Movement for Human Rights Learning* (PDHRE) adalah satu satu organisasi yang mengelaborasi secara serius Deklarasi Vienna dalam rangka penguatan pendidikan HAM dan

upaya mengimplementasikan diseminasi pengetahuan yang dihasilkannya untuk mengubah masyarakat. Oleh karena itu, warga kota, orang-orang yang berada di lingkungan tata kelola pemerintahan, organisasi dan lembaga di masyarakat yang berkemauan baik di dorong membuat panduan kerangka kerja HAM untuk pembangunan komunitas.

Sejak itu gerakan kota ramah HAM menjadi tren bagi gerakan riset lapangan yang didasarkan pada komunitas partisipatoris dan pendidikan kritis untuk orang dewasa (*the field of participatory community-based research and critical pedagogy*). Tahun 1997 di Rosario Argentina terjadi pertemuan puluhan organisasi dan gerakan HAM, dari gerakan masyarakat adat, LGBT, advokasi kaum miskin kota, dan lain-lain. Mereka membangun *joint agreement* untuk mendorong kota ramah HAM berbasis pembangunan komunitas sebagaimana dikembangkan PDHRE. Metodologi ini kemudian menyebar ke berbagai negara untuk dikembangkan sebagai gerakan pengorganisasian kelompok miskin kota. 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 bulan September 2013. Hasil kajian ini akan

dilaporkan dalam Sesi ke 30 Sidang Dewan HAM PBB tanggal 22 September 2015 (Komnas HAM 2015).

Di Indonesia sendiri, sebelum dikenal kota ramah HAM, gerakan hak atas kota sudah dikenal sejak Romo Mangunwijaya bersama komunitas Kali Code Yogyakarta mendesain ulang kampung di pinggiran sungai ini. Kelompok miskin yang semula tidak dianggap sebagai kelompok penting dan cenderung sebagai residu kebijakan kota, diberdayakan oleh Romo Mangun. Mereka diajak secara partisipatoris mendesain ulang lingkungan kampungnya, menata setiap sudut ruang dalam suasana dialogis. Hasilnya adalah yang kini masih dapat dinikmati oleh komunitas di Kali Code. Lingkungan yang bersih, ramah bagi semua orang karena ruang-ruang interaksi sosial (*public sphere*) diciptakan bersama-sama. Contoh Kali Code menunjukkan partisipasi dalam pembangunan itu penting. Kelompok miskin kota yang semula dianggap sumber masalah, dapat diproyeksikan sebagai subyek perubahan. Mereka didorong secara mandiri membangun lingkungan kota yang sesuai dengan karakter mereka, dan berdasarkan istilah Harvey diatas adalah proses membentuk diri kita sendiri sebagai sentrum terjadinya perubahan kota. Warga secara bersama-sama dijadikan sebagai titik episentrum perubahan. Gerakan pemberdayaan ala Kali Code juga dikembangkan di kota-kota lain. Di Jakarta terdapat komunitas miskin kota yang aktif

menawarkan berbagai desain pembangunan kepada pemerintah propinsi DKI Jakarta. Pengorganisasian ini menawarkan alternatif pembangunan yang tidak menggusur. Pembangunan yang digerakkan dari warga kota secara bersama untuk mendesain tata ruang kota.

Pengalaman di berbagai kota di dunia, teknik penggusuran rupanya menjadi tren dalam mengubah wajah kota. Tidak terkecuali di Jakarta. Oleh karena itu, diantara sepuluh prinsip Gwangju diatas, hak atas kota mungkin menjadi prinsip yang paling krusial namun di berbagai pengalaman paling diabaikan. Secara prinsip terpenuhinya hak atas kota akan memudahkan terpenuhinya hak-hak warga lainnya. Karena hak atas kota mensyaratkan pemenuhan seluruh aspirasi kolektif warga dalam mengupayakan kehidupan yang lebih baik di berbagai bidang. Ini merupakan tantangan paling berat. Prinsip hak atas kota tidak dapat dijamin keberlanjutannya di tengah arus perubahan kota yang semakin ditentukan oleh bisnis korporasi. Perubahan tata kota yang mengikuti determinasi arus kapital semakin memarjinalkan kelompok miskin, penduduk berpendidikan rendah dan kelompok rentan; perempuan dan anak-anak, disabilitas dan lain-lain. Inilah tantangan paling berat upaya menggulirkan kota ramah HAM. Hak atas kota yang berbasis pada prinsip-prinsip partisipatoris tidak saja menggunakan metode dialog dalam



mencari alternatif-alternatif pembangunan. Namun juga seberapa jauh pembangunan yang didisain bersama ini mampu melakukan restrukturisasi ekonomi politik global yang saat ini dikuasai oleh rezim neoliberal.

Gerakan hak atas kota yang diartikulasikan kembali ke dalam prinsip Gwangju sebenarnya upaya yang menegaskan kembali kerja-kerja komunitas dalam rangka hak atas kota. Usaha ini membutuhkan kerja yang tidak instan. Dibutuhkan kesabaran dan ketelatenan mengawal gerakan-gerakan pengorganisasian. Tidak ada rumus baku bagaimana prinsip-prinsip Gwangju dapat diterapkan sekaligus, akan tetapi ini adalah usaha yang berkelanjutan. Disinilah sebenarnya titik krusial bagi upaya memadupadankan hak atas kota yang berbasis dari gerakan sosial dan gerakan HAM *mainstream* yang sebagian besar masih berkuat pada upaya adopsi kovenan dan konvensi-konvensi internasional ke dalam hukum nasional.

Gerakan kota HAM menjadi ruang pertemuan antara aktivis HAM dan aktivis pengorganisasian warga/rakyat kota<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Di Indonesia sendiri *Urban Social Forum* yang merupakan ajang pertemuan tahunan para aktivis pendampingan kota sudah memasukkan khuman rights cities sebagai agenda untuk didiskusikan. Komnas HAM pertama kali diundang pada tahun 2015 di Surabaya. Para aktivis pengorganisasian kota menyadari pengambil kebijakan memegang peran penting dalam upaya membangun kota HAM. Bupati,

Pertemuan ini memberi harapan bagi kedua kubu. Pertama, bagi aktivis HAM, norma dan prinsip hak asasi manusia yang harus dilekatkan sebagai kewajiban negara lebih mudah diukur kinerja hasilnya yang langsung dapat dinikmati oleh warga kota. Kedua, bagi pihak-pihak yang selama ini bekerja untuk pendampingan kaum miskin, pemberdayaan warga kota adalah bagian yang tak terpisahkan untuk mendorong pemerintah lokal dapat memastikan terpenuhinya hak-hak warga: hak sipil, hak politik, hak ekonomi sosial budaya yang mencakup hak atas perumahan, hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan dan lain-lain.

### **Kerangka Konseptual dan Praktik Kota HAM: Dari Ratifikasi ke Realisasi**

Dalam kaitan untuk membingkai konsep mengenai kota HAM sebagai suatu praktik, gerakan pengarusutamaan kota HAM dapat dipandang sebagai upaya untuk menyinergikan gerakan yang mereformasi kelembagaan birokrasi dan gerakan pengorganisasian warga kota. Namun demikian, gerakan *mainstream* HAM sebenarnya masih banyak didominasi ahli-ahli hukum. Selama ini upaya menjalankan prinsip dan norma hak asasi manusia dikembangkan melalui mekanisme ratifikasi. Negara-negara yang telah

---

walikota, Gubernur adalah kelompok strategis yang perlu dikawal untuk memastikan terbitnya produk-produk kebijakan ramah HAM.

menandatangani deklarasi universal HAM, di dorong menjalankan mekanisme untuk mengadopsi berbagai kovenan dan konvensi-konvensi internasional hak asasi manusia. Misalnya kovenan internasional hak sipil politik (ICCPR) dan kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya diratifikasi oleh Indonesia tahun 2015. Dua kovenan besar yang dapat mempengaruhi perkembangan dalam memajukan dan menegakkan hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Selain dua kovenan ini, Indonesia sudah banyak menandatangani berbagai konvensi internasional. Terakhir Indonesia berhasil membuat UU tentang perlindungan kelompok disabilitas sebagai komitmen dalam mengadopsi CRPD (*Convention Rights of People with Disabilities*). Sejak Indonesia mensyahkan undang-undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, disusul dengan pengesaha UU No.26 Tahun 2000, Indonesia telah memiliki instrumen legal untuk memproses pelanggaran hak asasi manusia khususnya pelanggaran HAM yang termasuk dalam kategori kejahatan terhadap kemanusiaan dan genocide. Dalam upaya ratifikasi, kerja pemerintah Indonesia termasuk progresif dibandingkan dengan tetangga Malaysia, Singapura, Vietnam. Langkah-langkah untuk membentuk lembaga NHRI (*National Human Rights Institution*) juga merupakan capaian penting bagi negara Indonesia meningkatkan pemajuan dan penegakan hak asasi manusia. Aktivis-aktivis HAM

bergerak dalam melakukan pengawasan dan kerap memberikan penilaian atas kemajuan negara dalam melindungi, menghormati dan memenuhi hak asasi manusia. Bergulirnya agensi hak asasi manusia di Indonesia telah menciptakan perkembangan akademisi, praktisi HAM dan ahli-ahli hukum HAM. Mereka memperdebatkan berbagai kinerja negara, mendiskusikan pasal-pasal KUHP, dan bagaimana menafsirkan berbagai pasal hukum ini untuk penguatan hak asasi manusia. Sayangnya perkembangan legalitas hukum belum sebanding dengan kebijakan yang langsung dapat dirasakan masyarakat. Pengaduan masyarakat terkait pelanggaran hak asasi manusia belum sebanding dengan catatan kemajuan bagaimana pengaduan ini dapat ditindaklanjuti dan diselesaikan oleh aparat hukum. Berdasarkan data pengaduan yang masuk ke Komnas HAM, setidaknya selama lima tahun terakhir, polisi adalah pihak yang paling banyak diadukan masyarakat ke komnas HAM atas dugaan pelanggaran HAM.

Catatan ini memperlihatkan kepolisian sendiri sebagai salah satu aparat hukum yang banyak diadukan masyarakat. Meskipun tidak bisa dinyatakan bahwa semua bentuk pengaduan ini benar-benar merupakan kasus pelanggaran HAM, akan tetapi besarnya pengaduan menunjukkan banyaknya kasus di lapangan dimana polisi banyak dikeluhkan masyarakat. Dari data

pengaduan tersebut tidak lebih dari empat puluh persen yang diproses oleh pihak kepolisian sampai kasusnya selesai<sup>4</sup>. Ini menunjukkan institusi kepolisian masih merupakan institusi yang potensinya melakukan penyalahgunaan kekuasaan sangat besar (*abuse of power*). Beberapa regulasi sebenarnya telah memberikan dukungan bagi penguatan institusi yang dapat mempraktikkan prinsip dan norma hak asasi manusia dalam menjalankan tugas-tugas mereka. Akan tetapi, terdapat kendala struktural yang menjadikan institusi kepolisian belum banyak mengalami kemajuan dalam menjunjung penghormatan atas hak asasi manusia.

Kelemahan legalitas hukum adalah sulitnya melihat capaian langsung yang dapat dirasakan secara faktual oleh warga: tingkat harapan hidup, kualitas pendidikan, kecukupan gizi, pekerjaan yang layak, harus seiring dengan penikmatan hak atas kebebasan beragama, hak mendapatkan kartu identitas atau kartu penduduk (apapun identitas agama, etnis, ras

seseorang), hak berserikat/berorgansiasi dan hak mengutarakan pendapat secara bebas. Apakah pembentukan undang-undang dan mekanisme peraturan dapat mengubah kehidupan warga dalam mendapatkan penikmatan hak-haknya menjadi lebih baik? Instrumen HAM telah menetapkan indikator kemajuan HAM dapat dilihat dalam tiga hal: *Pertama* indikator struktur. Indikator ini capaian HAM berdasarkan regulasi dan kebijakan-kebijakan yang ada. Berapa jumlah undang-undang dan peraturan di bawahnya yang berkomitmen menjalankan pemenuhan hak asasi manusia. Kedua, indikator proses. Indikator ini melihat capaian yang dilakukan pengambil kebijakan. Apa yang dilakukan oleh pemimpin daerah untuk memastikan terpenuhinya hak asasi warganya tanpa melewati pembuatan regulasinya. Indikator ini lebih melihat faktor kepemimpinan dalam mengelola pemerintahan. Ketiga, indikator hasil. Indikator ini melihat capaian pemenuhan HAM berhasil atau tidak dari perhitungan kuantitatif: berapa persen peningkatan warga yang keluar dari garis kemiskinan. Berapa persen pemerintah/pemerintah daerah dapat menurunkan angka pengangguran, kelompok putus sekolah, kematian ibu hamil, berapa persen korban-korban pelanggaran HAM yang berat dimasukkan sebagai kelompok sasaran program pemerintah, berapa persen terjadi peningkatan hak untuk mengekspresikan

---

<sup>4</sup> Salah satu kasus yang menyedot perhatian publik adalah kriminalisasi terhadap pimpinan KPK, Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Kasus yang ditangani oleh polisi terhadap pimpinan KPK tergolong janggal. Kasus ini telah diadukan ke komnas HAM oleh jaringan masyarakat sipil pada tanggal. 2015. Hingga makalah ini ditulis, belum ada penyelesaian atas status BW sebagai tersangka dan juga belum dimasukkan ke sidang pengadilan. Lihat Bambang Widjojanto Laporan Komnas HAM, Pengacara Polri Berang, 31 Januari 2015, <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/31/14372851/Bambang.Widjojanto.Lapor.Komnas.HAM.Pengacara.Polri.Berang>

pendapat dan berserikat, khususnya di kalangan kelompok rentan seperti LGBT, eks Tapol Napol (PKI), dan lain-lain.

Di Indonesia tidak semua aspek-aspek legalitas secara langsung dapat mempengaruhi peningkatan penikmatan HAM warga negaranya. Terdapat peningkatan hak-hak warga yang bersifat progresif, akan tetapi beberapa hak warga negara mengalami kemunduran atau jalan ditempat. Peningkatan dalam akses layanan kesehatan (BPJS) misalnya dapat dianggap sebagai pencapaian yang baik. Di bidang akses pendidikan, sudah mulai terjadi peningkatan pendidikan gratis. Bahkan melalui Kementrian Hukum dan HAM, pemerintah memiliki rencana aksi nasional hak asasi manusia. Dalam departemen ini juga dirumuskan program kota peduli HAM. Akan tetapi indikator penilaiannya kurang mendalami dimensi hak asasi manusia secara menyeluruh yang meliputi hak sipil, politik, ekonomi, sosial, budaya dan upaya dalam perlindungan terhadap kelompok khusus/minoritas. Misalnya pengesahan Undang-Undang No.26 Tahun 2000 yang menunjuk Komnas HAM melakukan kewenangan penyelidikan, hingga saat ini dokumen-dokumen hasil penyelidikannya yang sudah diserahkan ke Kejaksaan Agung mengalami kebuntuan. Dari tiga belas dokumen penyelidikan Komnas HAM belum satupun yang diproses ke penyidikan oleh Kejaksaan Agung. Itu artinya ribuan warga yang menjadi korban pelanggaran HAM

yang menanti proses keadilan belum tersentuh. Padahal terselesaikannya kasus pelanggaran HAM yang berat seperti kasus 1965 akan mempengaruhi peningkatan kebebasan berpendapat, berserikat dan berkumpul. Hingga saat ini berbagai pandangan yang menyangkut isu komunisme, masih mendapat pengawasan yang ketat dari aparat keamanan.

Indonesia masih menghadapi kasus-kasus pelanggaran HAM baik yang menjadi kasus aktual maupun kebuntuan dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang berat di masa lalu. Jadi upaya menyelesaikan kasus-kasus tidak bisa hanya diselesaikan oleh praktisi hukum HAM. Gerakan aksi jalanan, perlawanan ibu-ibu menolak pabrik semen di Gunung Kendeng, perlawanan masyarakat adat menuntut hak atas teritorinya adalah situs perlawanan yang tidak bisa diabaikan. Menguatnya agensi HAM di Indonesia tidak lepas dari keberhasilan gerakan aksi massa, aksi mahasiswa menumbangkan rezim Orde Baru yang diikuti penguatan hukum hak asasi manusia melalui pengesahan beberapa undang-undang. Undang -undang HAM No.39 Tahun 1999 dan UU.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM tidak mungkin dapat disahkan tanpa terjadi pendudukan gedung DPR/MPR RI oleh gerakan aksi massa. Proses pengadilan HAM berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 terhadap kasus Tanjung Priok dan Timor Timur tidak mungkin terlaksana

tanpa diawali gerakan demokratisasi yang dirintis cukup lama oleh aktivis NGO. Di negara lain kondisinya juga simetris. Keberhasilan negara Amerika (USA) menegakkan hak-hak sipil (*civil rights*) sebagai hak paling menonjol tidak lepas dari gerakan anti rasial yang digalang dari kelompok kulit hitam. Bahkan gerakan sipil di Amerika mencapai memontum paling fenomenal ketika aksi perlawanan kulit hitam yang dipimpin oleh Marthin Luther King, ditembak mati oleh simpatisan garis keras pendukung gerakan superioritas kulit putih. Kasus ini mencapai antiklimaks bagi gerakan kulit putih dan meningkatkan gerakan-gerakan di daerah lain di Amerika bagi gerakan persamaan dan kebebasan.

Peristiwa ini terus membekas dalam memori kolektif gerakan demokrasi dan kebebasan di Amerika yang banyak mengubah berbagai kebijakan dan peraturan di Amerika bagi perlindungan atas kebebasan sipil; Penghapusan diskriminasi rasial, meningkatnya perlindungan kelompok Afro Amerika, dan amandemen undang-undang yang menegaskan perlindungan bagi prinsip-prinsip kebebasan sipil. Jadi proses historis menyertai masing-masing gerakan HAM. Gerakan aksi jalanan, menyerbu gedung parlemen sama pentingnya dengan upaya menyelaskan produk undang-undang yang sesuai dengan semangat hak asasi manusia. Mengutip pendapat David Harvey, gerakan-gerakan oleh aktivis HAM harus

didesain sebagai gerakan perubahan setruktur global yang tidak adil, yang menciptakan ketimpangan akibat kapitalisme. gerakan politik anti kapitalisme dapat dimulai dari mana saja. Bisa dari proses kerja, konsepsi mental, relasi dengan alam, relasi sosial, bentuk organisasional dan teknologi revolusioner, perilaku sehari-hari atau reformasi kelembagaan dan struktur administrasi hingga tatanan pemerintahan pada level negara. Kategorinya terletak pada bagaimana gerakan-gerakan ini saling berkordinasi satu sama lain, berjejaring dan saling mendukung<sup>5</sup>. Tantangan pearusutamaan kota HAM adalah bagaimana hak atas kota (*rights to the city*) mengubah paradigma perubahan kota. Dari pembangunan kota yang didasarkan pada kepentingan kapital menjadi pembangunan yang didasarkan pada pemenuhan hak warga. Warga secara keseluruhan menikmati hak-hak nya secara progresif yang meliputi hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya, terutama pemenuhan ini menysasar ke kelompok marjinal.

### **Pembahasan Studi Kasus: Pengalaman Mendorong Kota HAM**

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) adalah lembaga adhoc yang mendapatkan mandat Undang-Undang.

---

<sup>5</sup> Harvey, David, Mengorganisir sumpul-simpul gerakan Kapitalisme (terjemahan). Lihat di laman [antikapitalismeblog https://antikapitalismeblog.wordpress.com/2017/03/06/mengorganisir-simpul-simpul-gerakan-anti-kapitalisme/](https://antikapitalismeblog.wordpress.com/2017/03/06/mengorganisir-simpul-simpul-gerakan-anti-kapitalisme/)

Berdasarkan UU. No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Peran dan fungsi Komnas HAM meliputi, pemantauan, mediasi, kajian dan penelitian, penyuluhan. Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, fungsi Komnas HAM melakukan penyelidikan atas dugaan peristiwa Pelanggaran HAM. Berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2008, tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Komnas HAM berfungsi melakukan pengawasan. Sejak dibentuk Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Komnas HAM mendapatkan penilaian dengan grade A dari dewan HAM PBB. Itu artinya, peran Komnas HAM memenuhi syarat sebagai lembaga National Human Rights Institution (NHRI) berdasarkan Paris Principle yang setidaknya memiliki syarat sebagai lembaga yang independen, otonom, tidak partisan, transparan (bertanggung jawab ke publik) dan mandiri (secara finansial).

Eksistensi Komnas HAM mulai dikenal sejak tahun 1993. Lembaga ini dibentuk melalui Keputusan Presiden No 35 Tahun 1993 dimana presiden Soeharto memilih tokoh-tokoh nasional menduduki posisi komisioner. Dalam kiprahnya semasa Orde Baru, Komnas HAM menjadi penopang bagi gerakan demokrasi di Indonesia (Cornelis Lay, Pratikno, 2002). Kiprahnya yang paling dikenal adalah keberanian dalam mengungkap kasus-kasus pelanggaran HAM oleh militer. Pada masa Orde Baru militer

mendapat peran dominan dalam panggung politik karena diberi kekuasaan yang dikenal sebagai dwifungsi ABRI. Peran politik sekaligus menjadi aparaturnegara yang memegang peran pertahanan dan keamanan. Keberhasilan pembangunan selama Orde Baru tidak terlepas dari peran militer. Upaya untuk memobilisasi massa rakyat agar terlibat dalam pembangunan digerakkan dengan todongan senjata. Sejak tahun 1970an, gerakan mahasiswa dan gerakan masyarakat sipil sangat aktif terlibat melakukan kritik atas kebijakan pemerintah Orde Baru. Gerakan ini menguat sejak awal tahun 1990an ketika gelombang demokratisasi menjalar ke berbagai negara. Sejak saat itu, tuntutan untuk membuka berbagai peristiwa kekerasan rezim Orde Baru disampaikan berbagai pihak.

Mandat dari presiden yang diberikan Komnas HAM adalah peluang terbaik untuk membuka berbagai peristiwa kekerasan oleh militer. Sejak saat itulah politik di Indonesia mengenal kosakata baru, yakni pelanggaran HAM. Kosakata yang sangat mujarab mengungkap kasus-kasus kekejaman militer di berbagai daerah yang mendapat dukungan publik dan dukungan internasional. Kondisi terus bergulir dan membantu proses penguatan gerakan demokratisasi di Indonesia untuk melengserkan rezim Orde Baru. Kesuksesan gerakan HAM di Indonesia termasuk atas dukungan Komnas HAM adalah berhasil

mengembalikan fungsi TNI sebagai penjaga sektor pertahanan, dipisahkan dari fungsi keamanan dan ketertiban yang diberikan kepada polisi.

Namun demikian, usai dipisahkannya TNI dari tugas keamanan dan ketertiban, sektor ini ternyata belum banyak mengalami perubahan. Jika pada masa Orde Baru institusi yang paling banyak melakukan kekerasan adalah TNI, maka hingga saat ini polisi menempati posisi nomer wahid. Ini merupakan tantangan tersendiri yang harus diperbaiki. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya serius untuk mereformasi lembaga kepolisian agar dapat menjadi pengawal demokrasi. Banyaknya kasus pelanggaran HAM di kepolisian ini juga menunjukkan rapuhnya penegakan hukum di Indonesia. Rapuhnya penegakan hukum sangat mempengaruhi situasi penegakan HAM di Indonesia. Di negara-negara lain yang memiliki kematangan praktik HAM cukup baik memiliki sejarah panjang bagaimana merombak struktur mental dan sistem penegakan hukum yang memiliki semangat HAM. Komitmen negara harus meliputi banyak bidang yang menjelaskan tujuan pembangunan adalah melindungi hak asasi manusia. Komnas HAM harus meyakinkan secara terus menerus bahwa pelaksana kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM berada di pundak negara yang ditegaskan sejak dalam perencanaan pembangunan.

Hingga saat ini, penanganan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan Komnas HAM terus mendapat sorotan publik. Meskipun harapan publik tak pernah surut dalam mengadukan berbagai kasus dugaan pelanggaran HAM ke Komnas HAM, orientasi ke penanganan kasus-kasus juga menjadi salah satu kritik atas kiprah Komnas HAM. Jatuhnya rezim Orde Baru menuntut pelembagaan demokrasi, yang salah satunya adalah melembaganya prinsip dan norma hak asasi manusia yang dimuat di dalam program-program pemerintah. Sayangnya salah satu mandat Komnas HAM berdasarkan pasal 75 UU No. 39 Tahun 1999 tujuan dibentuknya Komnas HAM adalah mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Dalam upaya untuk mengembangkan situasi kondusif tersebut Komnas HAM diberi kewenangan untuk melakukan penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia. (pasal 89). Sayangnya, kewenangan ini tidak dijalankan secara maksimal karena sebagian besar dukungan finansial diarahkan ke penanganan kasus.

Politik internal komnas HAM hingga saat ini masih menekankan pola penanganan kasus. Dengan cara seperti ini Komnas HAM bertindak sebagai pemadam kebakaran,

tanpa mempertanyakan kenapa kebakaran itu terjadi dan bagaimana upaya untuk mencegah kebakaran agar ke depan tidak terulang kembali. Sejak penulis menjabat sebagai komisioner Komnas HAM (2012-2017), penulis kerap menyatakan pola penanganan kasus yang terlalu dominan harus dikurangi. Komnas HAM harus mampu menyeimbangkan mandat penegakan (penanganan kasus) dan penguatan program promosi HAM (kajian, penelitian, pendidikan dan penyuluhan). Dengan cara seperti ini, Komnas HAM dapat mendorong penguatan pengetahuan dan wawasan hak asasi manusia. Meningkatnya kesadaran HAM di masyarakat dan aparaturnegara/pemerintah sangat membantu upaya penyelesaian kasus dugaan pelanggaran HAM. Misalnya, berdasarkan data pengaduan Komnas HAM, pemerintah daerah (kabupaten/propinsi) merupakan salah satu pihak yang paling banyak diadukan masyarakat ke Komnas HAM. Dalam periode komisioner sebelumnya tidak ada upaya intervensi bagaimana mengurangi dugaan pelanggaran HAM oleh pemerintah daerah. Namun demikian, meningkatnya jumlah pengaduan tidak berbanding lurus dengan banyaknya dugaan pelanggaran HAM. Intervensi dalam upaya pencegahan dapat dilakukan Komnas HAM. Misalnya dengan melakukan penyuluhan dan pendampingan aparaturnegara/pemerintah daerah agar berkomitmen menjalankan prinsip dan norma hak asasi

manusia dalam kebijakannya. Intervensi ini tidak akan mengubah meningkatnya atau menurunnya pemerintah daerah sebagai pihak yang diadukan. Akan tetapi, ketika pihak pemerintah daerah diadukan ke Komnas HAM, mereka cepat berkoordinasi dan bekerjasama dengan Komnas HAM untuk terlibat mencari jalan penyelesaian.

Upaya mendorong kota HAM merupakan salah satu bentuk promosi HAM dari Komnas HAM. Bentuk intervensi langsung dalam rangka melakukan dukungan program kota HAM dilakukan sejak 2014. Dimulai dari Kota Palu Sulawesi Tengah, kemudian Wonosobo Jawa Tengah, Bojonegoro dan Jember. Namun demikian, upaya mempromosikan kota HAM tidak terbatas memberikan penyuluhan, pelatihan atau training for trainers (TOT). Akan tetapi juga dilakukan upaya kampanye media, pers conference, dan diskusi publik. Sejak pertama kalinya dalam sejarah presiden RI, dalam sambutannya memperingati hari HAM internasional, presiden Jokowi menyampaikan pentingnya mendorong kota ramah HAM. Hal ini merupakan salah satu langkah maju sekaligus capaian Komnas HAM mendorong pemerintah memberikan dukungannya secara langsung bagi program-program yang dicanangkan Komnas HAM<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Atas dorongan Komnas HAM, untuk pertama kalinya Presiden RI, Jokowi Widodo menyatakan pentingnya mendorong kota ramah HAM. Ini merupakan tonggak penting bagi pengakuan



**Studi Kasus 1: Pengalaman Mengelola Kota Ramah HAM di Kota Palu**

Isu Kota ramah HAM menjadi ramai dalam perbincangan HAM di Indonesia ketika walikota Palu, Sulawesi Tengah, Rusdi Masturo berhasil membuat Peraturan Walikota untuk mendukung upaya rehabilitasi korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Latar belakang bupati Rusdi Masturo adalah dari keluarga politisi. Keluarganya banyak yang berafiliasi dengan partai politik Masyumi. Salah satu partai yang terlibat konfrontasi dan permusuhan dengan Partai Komunis Indonesia sebelum tahun 1965. Bahkan dalam pergolakan politik 1965, Partai Masyumi lah yang paling getol melakukan perlawanan terhadap menguatnya gerakan PKI di Indonesia. Karir politiknya dimulai dari partai Golongan Karya (Golkar), satu-satunya partai yang paling berkuasa pada zaman Orde Baru. Golkar bahkan memiliki sistem kaderisasi yang sistematis untuk menanamkan sikap anti komunisme. Sejak dini rekrutmen di dalam partai Golongan Karya didasarkan pada garis keturunan dan keluarga-keluarga yang dianggap bersih dari anasir komunis dan *underbouwnya*. Sikap Rusdi Masturo yang menyatakan sikap sebagai pemimpin daerah dalam menyatakan pengakuan atas terjadinya

---

pemerintah atas kerja-kerja Komnas HAM, khususnya dalam upaya mendorong kota ramah HAM. Presiden mengawali pidatonya dengan mengatakan masih banyaknya kepala daerah (walikota, bupati, gubernur) yang sering diadakan ke Komnas HAM atas dugaan pelanggaran HAM.

peristiwa pelanggaran HAM yang berat dalam tragedi 1965 sangat fenomenal. Orang lain tidak dapat membayangkan seorang keluarga Masyumi, berkarir di partai Golongan Karya mampu menyatakan penyikapan seperti ini. Tak seorangpun yang sebelumnya dapat berpikir bahwa salah seorang kader Golongan Karya dapat melakukan kebijakan yang sensitif sejak puluhan tahun. Kebijakan yang paling banyak dinantikan oleh korban-korban pelanggaran HAM 1965 pada tingkat nasional, namun hingga saat ini terus mengalami kebuntuan. Pilihan isu yang diambil oleh Walikota Rusdi sangat mengagetkan, namun faktanya dia berhasil membuat kebijakan pada tingkat lokal. Padahal bagi kalangan Golongan Karya sendiri, membuka pandora sejarah 1965 sama artinya dengan membuka polemik dan perpecahan.

Sebaliknya, sebagian besar politisi Golongan karya memiliki sikap pragmatis dalam berpolitik. Mereka memiliki jaringan kuat di daerah-daerah dalam menempatkan kader-kadernya di jabatan-jabatan birokrasi. Meskipun Orde Baru sudah tidak lagi berkuasa, kronisme ini terus terpelihara. Jadi, sikap politik Rusdi Masturo dalam kasus ini adalah perkecualian. Pada zaman Orde Baru, Golongan Karya adalah partai terkuat dan menjadi penopang rezim Orde Baru. Rezim Orde Baru yang didukung penuh oleh partai golongan karya berkuasa lebih dari tiga puluh tahun. Kekuasaannya

yang bertahan hingga hari ini, menjadikan kader-kader partai bersikap pragmatis karena menikmati kemewahan jaringan yang mendatangkan keuntungan finansial. Kebijakan-kebijakan politik anti komunisme sejak Orde Baru masih tertanam kuat di kalangan kader-kader Golkar. Oleh karena itu, upaya menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat, khususnya kasus 1965 akan mendapatkan perlawanan keras dari pendukung partai bergambar beringin ini. Sementara itu, partai Masyumi, meskipun sama-sama tidak disukai oleh Orde Baru memiliki kesamaan dalam menciptakan sikap diametral dengan komunisme. Jadi, perpaduan latar belakang Walikota Rusdi Masturo dari partai golongan karya dan Masyumi seharusnya merintang ide-ide yang berupaya mengungkap peristiwa 1965. Sebagian besar pengikut politik Golkar dan Masyumi cukup militan dalam menyatakan sikap anti komunisme.

Namun latar belakang Bupati seperti ini tidak merintanginya berkomunikasi dengan korban pelanggaran HAM yang berat. Ini justru dijadikan peluang bagi Rusdi Masturo untuk menggulirkan kota HAM. Karena dukungan dari partai-partai besar, Bupati Rusdi Masturo tidak mendapatkan perlawanan sengit untuk menyukseskan program-programnya. Perguliran kota ramah HAM didukung oleh jaringan masyarakat sipil yang bergerak untuk mengadvokasi korban-korban pelanggaran

hak asasi manusia yang berat. Kedekatan Bupati dengan jaringan masyarakat sipil pendamping korban pelanggaran HAM menjadi faktor penting bagi kesuksesan programnya. Bagaimana gagasan ini diwujudkan, dengan cara apa dan langkah-langkah seperti apa yang harus dilakukan dibicarakan bersama jaringan ini. Gebrakan pertama adalah komitmen Bupati yang disampaikan secara terang-terangan dengan menyatakan permintaan maaf. Permintaan maaf bupati mewakili pemimpin pemerintahan disampaikan dihadapan seluruh korban pelanggaran HAM yang berat. Sebagaimana disampaikan bupati, ia menyebut Palu sebagai kota yang pernah mengalami pergolakan politik dan mengakibatkan jatuhnya korban dari masyarakat sipil: pergolakan DI-TII Kartosuwiryo (Darul Islam), pergolakan 1965, peristiwa pembunuhan misterius (petrus), hingga kasus terorisme yang masih menyisakan luka hingga sekarang.

Walikota lalu meyakinkan birokrasi di pemerintahannya untuk mengawal ide rehabilitasi korban pelanggaran HAM yang berat. Meskipun pada mulanya ide ini menghadapi berbagai kendala, dalam perkembangannya Rusdi Masturo berhasil mendorong jajaran birokrasinya mencari upaya-upaya untuk meningkatkan perlindungan bagi korban pelanggaran HAM. Upaya pertama adalah mendorong kebijakan rehabilitasi korban melalui Peraturan Daerah. Dalam perjalanannya,

upaya ini kandas karena tidak berhasil meyakinkan DPRD untuk membuat Perda yang ditujukan bagi perlindungan korban pelanggaran HAM. Bupati tidak mendapatkan dukungan mayoritas karena isu hak asasi manusia, terutama yang berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran HAM yang berat di masa lalu bukan ranah pemerintahan daerah. Kegagalan ini tidak mengherankan, penyelesaian pelanggaran HAM dan upaya mempromosikan HAM masih belum dianggap sebagai bagian dari kerja pemerintahan daerah.

Tidak berputus asa dengan kegagalan ini, bupati mengusulkan perlindungan terhadap korban pelanggaran HAM dapat dipayungi peraturan walikota. Melalui Peraturan Walikota Rencana Aksi Hak Asasi Manusia Daerah No 25 Tahun 2013, Walikota membantu para korban dalam mendapatkan bantuan rehabilitasi bagi korban<sup>7</sup>. Meskipun bantuan-bantuan ini bersifat terbatas namun pengakuan politik Walikota atas terjadinya peristiwa pelanggaran HAM yang berat (khususnya pengakuan atas peristiwa 1965) menunjukkan terobosan atas kebuntuan politik yang terjadi di pemerintah pusat. Hingga hari ini pemerintah Indonesia,

---

<sup>7</sup> Meskipun peraturan ini belum memuaskan banyak pihak, namun sebagai peraturan daerah muatannya cukup maju. Peraturan ini berhasil memasukkan isu-isu hak asasi manusia yang selama tidak pernah disebutkan dalam kebijakan daerah, yaitu korban dugaan pelanggaran HAM. (Lihat peraturan Walikota Palu No. 25 Tahun 2013 Tentang Rencana Aksi HAM Daerah)

khususnya dari kalangan TNI masih melakukan penyangkalan atas terjadinya pelanggaran HAM yang berat, khususnya dalam peristiwa 1965. Mereka bereaksi keras terhadap berbagai isu yang berkembang di masyarakat yang ditengarai sebagai kebangkitan (neo) komunisme. Berbagai kejadian yang berkaitan dengan hak untuk menyatakan pendapat, rapat umum, diskusi yang berhubungan dengan korban-korban 1965 tidak diberi ijin. Polisi banyak mendapatkan tekanan dari TNI agar melakukan pelarangan terhadap semua aktivitas warga yang disinyalir dari kelompok komunis. Ketakutan seperti ini terus ditanamkan sampai sekarang.

Yang menarik dari komitmen Walikota Palu ini adalah pengakuan negara atas terjadinya peristiwa pelanggaran HAM yang berat. Pengakuan ini merupakan sikap politik dan moral yang dibutuhkan bagi korban dan seluruh warga negara sebagai wujud dari komitmen negara dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang berat khususnya penyelesaian kasus konflik 1965. Padahal hingga saat ini kebuntuan bagi penyelesaian pelanggaran HAM yang berat terutama bagi korban konflik politik 1965 terus berlangsung. Pemerintah Indonesia belum melakukan proses yang sistematis dalam upaya menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat. Padahal sejak awal pemerintahan sebelumnya, pemerintahan SBY (2004-2014) berjanji untuk menyelesaikan kasus-kasus

pelanggaran HAM yang berat. Kemenangan Jokowi sebagai presiden RI (2014-2019), salah satunya juga didukung oleh aktivis HAM dan para pendamping korban-korban pelanggaran HAM yang berat dalam menyukseskan kampanyenya. Jokowi menyampaikan kembali komitmennya dalam pidato kenegaraan yang disampaikan pada peringatan hari HAM Internasional 10 Desember 2014. Namun demikian hingga saat ini upaya menuju penyelesaian yang lebih sistematis dan komprehensif belum dilakukan. Kendala politik masih belum mampu diretas baik oleh pemerintahan sebelumnya maupun pemerintahan Jokowi saat ini. Salah satu kendala itu adalah institusi TNI yang belum menunjukkan kemajuan untuk berkomitmen terlibat upaya penyelesaian. Sebaliknya, dalam peristiwa, mantan Jenderal dan beberapa Kodam di daerah terlibat melakukan reaksi atas isu-isu yang diduga sebagai kebangkitan “komunisme/neokomunisme”.

Terobosan Walikota Palu menjadi sinyal bagi lahirnya berbagai alternatif penyelesaian. Pemimpin daerah yang selama ini absen dibicarakan dalam upaya penyelesaian pelanggaran HAM dapat dimasukkan sebagai kelompok strategis. Pengalaman Palu menunjukkan bahwa pemimpin daerah memiliki peran penting yang dapat dipengaruhi untuk memasukkan program hak asasi manusia. Diskresi yang dimiliki pemimpin daerah akibat kebijakan otonomi daerah menjadi peluang untuk di

dorong bagi penguatan negara sebagai lembaga yang bertanggung jawab menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. Jika program kota HAM dapat dilembagakan di tingkat pemerintah kabupaten/kota, maka kewajiban negara. Rusdi Masturo berhasil mempertahankan Perwali ini hingga jabatannya berakhir pada 2015. Patut disayangkan, penerus walikota sesudahnya bukan calon yang diunggulkan oleh Rusdi Masturo. Kekalahan ini akan berdampak pada keberlanjutan program.

### ***Studi Kasus 2: Pengalaman Mengelola Kota Ramah HAM di Kota Wonosobo***

Selain rintisan kota ramah HAM datang dari Palu, kota lain adalah Wonosobo. Wonosobo adalah salah satu kabupaten di propinsi Jawa Tengah yang berada di lereng gunung Dieng. Kota ini didaulat sebagai kota ramah HAM, setelah proses panjang yang dilakukan oleh Bupati Kholiq dalam menciptakan Wonosobo sebagai kota paling nyaman. Sampai tahun 2000an, kota Wonosobo masih dikenal sebagai daerah rawan kriminalitas. Hal ini karena banyak kelompok-kelompok preman mengandalikan keamanan di Wonosobo. Pada waktu menjelang malam, warga enggan keluar rumah karena tingkat kriminalitas di jalan raya sangat tinggi.

Bupati Kholiq Arif berhasil mengatasi masalah kerawanan sosial karena kriminalitas, kekerasan antar kampung

dengan mengajak seluruh warga terlibat dalam meningkatkan hak atas rasa aman. Bupati mengajak masyarakat, khususnya tokoh-tokoh pemuda setempat terlibat dalam upaya menciptakan keamanan di masyarakat. Kelompok-kelompok yang semula turut menikmati ketidakamanan masyarakat didekati untuk mendukung program Bupati. Hasilnya cukup memuaskan. Selang beberapa tahun kemudian, situasi keamanan di Wonosobo dapat dikendalikan. Warga tidak lagi merasakan kecemasan ketika keluar rumah pada jam malam. Ruang-ruang publik dibangun dan diberi penerangan yang baik pada malam hari. Daerah alun-alun dan taman kota ditata sehingga masyarakat dapat memanfaatkan sebagai ruang publik dan tempat bermain anak-anak.

Pada saat bersamaan, Bupati membuka program di kalangan anak-anak sekolah yaitu 'festival demonstrasi'. Mereka diajarkan bagaimana melakukan unjuk rasa untuk memperjuangkan aspirasi mereka. Pembelajaran ini mengubah paradigma ketakutan warga saat berhadapan dengan birokrasi karena selama puluhan tahun sejak zaman Orde Baru warisan otoritarianisme birokratik tidak mudah dihilangkan. Rezim Orde Baru melembagakan dominasi politiknya dengan melakukan banyak propaganda. Propaganda paling spektakuler adalah mengajak seluruh warga negara memilih

Golongan Karya<sup>8</sup>. Program prioritas lainnya adalah membangun dialog antar umat beragama. Bupati Kholiq Arif berhasil membangun jembatan yang baik diantara pimpinan dan tokoh keagamaan untuk saling menjaga toleransi dan kebebasan beragama. Meskipun jumlah kelompok minoritas non muslim dan ahmadiyah sangat sedikit, namun mereka tidak mendapat halangan dalam menjalankan ibadahnya. Bupati tidak mengalami kesulitan mengembangkan program dialog antar tokoh-tokoh agama. Kholiq berlatar belakang aktivis gerakan mahasiswa Jogjakarta 1998 yang memiliki kedekatan dengan gerakan kaum muda NU yang banyak mendapat insiprasi pemikiran dari Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Sebagaimana diketahui, Gus Dur dikenal sebagai tokoh penting bagi upaya pembelaan atas kelompok minoritas di Indonesia dan pernah menjadi presiden RI ke-4. Kota Wonosobo sendiri diuntungkan sebagai basis komunitas NU yang merupakan kelompok Islam terbesar di Wonosobo. Tidak terdapat kesulitan yang besar bagi Kholiq untuk menyuarakan

---

<sup>8</sup> Salah satu propaganda paling spektakuler di Jawa Tengah termasuk Wonosobo adalah kuningisasi. Mewajibkan semua warga mengecat rumah dan pagar mereka dengan warna kuning untuk menunjukkan Jawa Tengah sebagai basis paling kuat partai Golongan Karya. Hingga pemilu 1997, Pemilu di Indonesia masih menunjukkan upaya dominasi Golongan karya yang dilakukan melalui berbagai cara. Bahkan hingga era reformasi paska 1999, warisan ini belum sepenuhnya pudar. Lihat, Affan Gaffar, Laporan Penelitian Pemilu 1997: Analisis Proses dan Hasil.

perlindungan bagi kelompok minoritas agama, karena sebagian besar penggerak jaringan NU adalah jaringan Gusdurian<sup>9</sup>. ini artinya Bupati memiliki jaringan masyarakat sipil yang dapat memberi dukungan bagi program-programnya.

Di Wonosobo terdapat warga dari kelompok Islam Ahmadiyah dan Syiah. Meskipun jumlah mereka tidak banyak, namun mereka selalu diberi ruang untuk terlibat membangun toleransi di Wonosobo. Di Wonosobo, baik Ahmadiyah maupun Syiah tidak mendapatkan kesulitan dalam menjalankan ibadahnya. Mereka mendapatkan manfaat atas program yang dijalankan oleh bupati. Sebagian besar warga muslim lain, mayoritas dari kelompok NU dapat menerima perbedaan dan kebebasan warga Ahmadiyah dan Syiah.

Selain keuntungan ini, Wonosobo juga dikenal sebagai kota bagi komunitas-komunitas hobi seperti komunitas penggemar vespa butut, komunitas Slankers, komunitas penggemar sepeda onthel, penggemar buku, pecinta komik, mobil vw dan lain-lain. Komunitas ini mudah digerakkan untuk meramaikan

kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Belakangan dikembangkan program pengolahan sampah berbasis partisipasi warga. Program ini cukup populer karena digerakkan melalui sosial media. Jaringan pegiat sampah membuat grup di aplikasi pesan ponsel *whatsapp* dan mereka mendiskusikan berbagai upaya untuk mengolah sampah dan upaya membersihkan kota Wonosobo sebagai kota yang bersih.

Komitmen Wonosobo dalam menjalankan prinsip kota HAM menguat sejak lawatan pertama mereka dalam konferensi *human rights cities* di Gwangju, Korea Selatan (2013). Bupati dan ketua DPRD diundang untuk mengikuti konferensi ini. Setelah pertemuan ini berlangsung proses politik untuk mengusulkan pembentukan Perda HAM. Dibandingkan dengan kota Palu inisiatif membentuk Peraturan Daerah HAM di Wonosobo berlangsung lebih mudah. Pertama karena pimpinan DPRD terlibat dalam konferensi Gwangju dan memiliki komitmen yang sama dengan Bupati. Muncullah Perda HAM, No. 5 Tahun 2016 Peraturan Daerah Wonosobo Tentang Kabupaten Wonosobo Ramah Hak Asasi Manusia. Dalam peraturan daerah mereka memasukkan beberapa prinsip Gwangju:

- 1) hak atas kabupaten
- 2) non diskriminasi dan aksi afirmasi
- 3) inklusi sosial dan keragaman budaya

---

<sup>9</sup> Jaringan Gusdurian adalah jaringan anak muda dari kalangan NU (Nahdliyyin) yang dibentuk sebagai wadah untuk mendiskusikan dan mengalami gagasan-gagasan Gus Dur di bidang keagamaan, kebangsaan dan kemasyarakatan. Jaringan ini terbentuk di hampir semua propinsi hingga ke Papua. Di Wonosobo sendiri jaringan ini banyak digerakkan oleh aktivis NU, sebagian besar pernah aktif di PMII. Bupati Kholiq Arif juga salah satu alumni PMII.

- 4) pemerintahan yang demokratis dan akuntabel
- 5) keadilan sosial dan solidaritas yang berkelanjutan;
- 6) pengarusutamaan HAM; dan
- 7) hak atas pemulihan

Perda ini juga mengatur pembentukan komisi hak asasi manusia dibawah Bupati. Perda ini merupakan terobosan penting dalam upaya menyosialisasikan prinsip Hak Asasi Manusia. Sebagaimana disampaikan diatas, sebagian besar Perda di Indonesia bersifat teknis dan mencari rujukan dari peraturan diatasnya. Perda HAM ini menegaskan prinsip-prinsip universal HAM dapat secara langsung diimplementasikan ke tingkat kota/kabupaten tanpa perlu mencari rujukan dari peraturan diatasnya. Perda ini memuat prinsip-prinsip HAM internasional dan upaya bagaimana mewujudkannya sebagai bagian dari program-program pemerintah kabupaten/kota. Meskipun Perda HAM, sebagaimana Perda yang lain masih harus menghadapi proses lanjutan yakni sosialisasi ke masyarakat, terbitnya Perda HAM ini merupakan terobosan yang sangat maju. Tidak mudah membuat usulan Perda di lingkungan parlemen daerah yang memiliki latar belakang politik yang berbeda-beda. Ini merupakan kesuksesan politik yang belum dapat ditiru oleh daerah lain. Bupati berikutnya akan mewarisi payung hukum yang progresif. Bagaimanapun sebagian besar rakyat

Wonosobo akan mempertanyakan jika bupati berikutnya tidak melaksanakan Perda HAM ini.

Padahal tidak sedikit Perda yang diproduksi selama era paska Orde Baru dianggap bermasalah. Mendagri menengarai telah menghapus 3.143 Perda yang dianggap bermasalah. Perda yang bermasalah ini tentu sangat berkaitan dengan potensi pelanggaran HAM. Di beberapa kota/kabupaten Perda digunakan untuk mengurangi kebebasan kaum perempuan dengan pemberlakuan pemakaian hijab, pemberlakuan jam malam, bahkan terdapat inisiatif dari Bupati untuk melegalkan poligami. Pengalaman di Wonosobo menunjukkan Perda memiliki peran penting dalam upaya menyosialisasikan prinsip dan norma hak asasi manusia.

Selain Palu dan Wonosobo, beberapa kota juga diapresiasi oleh pegiat HAM. Misalnya adalah Kabupaten Batang Jawa Tengah dan Kabupaten Bojonegoro Jawa Timur. Kedua kabupaten ini dikenal dengan metode transparasi anggaran yang membuat semua warga mengetahui alokasi anggaran daerahnya. Bupati Batang dan Bojonegoro berhasil mengurangi bahkan menghilangkan permainan kotor para birokrat dengan menanamkan sikap transparansi. Keterbukaan dalam pembuatan anggaran sejak dalam perencanaan sampai pengendalian dan pengawasan. kesuksesan kedua kota ini

sebenarnya baru inisiasi awal untuk meramaikan diskursus HAM. Dibandingkan dengan perkembangan kota-kota di Indonesia, perguliran kota HAM masih jauh dari harapan untuk mengubah paradigma pembangunan kota. Diperlukan upaya yang lebih meluas dalam rangka pengarusutamaan kota/kabupaten HAM. Berdasarkan studi perkotaan, kecenderungan warga dunia beralih ke pusat-pusat perkotaan semakin meningkat. Jumlah kelompok masyarakat yang akan berpindah dari pedesaan ke perkotaan akan terus bertambah. Dengan kata lain, peradaban dunia ke depan akan terus bertransformasi menuju peradaban kota. Berdasarkan fakta ini, maka dapat dinyatakan bahwa masalah-masalah perkotaan akan terus menjadi isu trend di tingkat global; kemiskinan, kesenjangan sosial, pengangguran, transportasi, kemacetan lalu lintas, polusi udara, perumahan, ruang bersama, dan lain-lain akan menjadi isu utama yang tidak pernah berhenti dibicarakan, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional. Di Indonesia sendiri, jumlah kota kabupaten meningkat setelah bergulir otonomi daerah. Dari jumlah 303 kabupaten/kota pada tahun 1999, se usai digulirkannya UU otonomi daerah, daerah setingkat kabupaten bertambah menjadi 541 (kabupaten dan kota) (2015). Ini menunjukkan pemusatan kota semakin meluruh (sentrifugal) karena semakin

banyak kota-kota baru dibentuk berdasarkan tuntutan otonomi daerah. Meskipun demikian, perkembangan kota-kota baru ini memiliki dinamika yang berbeda-beda. Secara umum dapat dinyatakan bahwa perkembangan yang terjadi di pulau Jawa berbeda dengan propinsi dan kabupaten-kabupaten baru di luar pulau Jawa. Tantangan ke depan adalah bagaimana membangun karakter kota sesuai dengan kekhasannya masing-masing. Sebagaimana kita ketahui, Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam yang besar, dan keragaman masyarakat yang luar biasa. Potensi ini harus menjadi modal bersama untuk mendorong kota HAM.

Sayangnya, kekayaan alam dan keragaman budaya yang dimiliki bangsa Indonesia masih dilirik sebagai nilai ekonomi yang hasilnya hanya dinikmati oleh beberapa orang. Sejak digulirkannya desentralisasi, sentralitas kekuasaan yang semula dikendalikan secara otoriter kini berubah menjadi oligarki. Kekuasaan oligarki inilah yang menguasai sendi-sendi ekonomi daerah, khususnya dalam pengelolaan sumber daya alam. Mereka menjadi predator dalam menguasai sumber-sumber daya alam di daerah (Hadiz, 2005). Maka tidak mengherankan jika pemekaran-pemekaran daerah di Indonesia tidak lain merupakan kemenangan proposal para investor. Kondisi ini menguatkan pandangan bahwa pemekaran-pemekaran daerah berbanding lurus dengan



pengentasan kemiskinan. Artinya hadirnya daerah otonomi baru (DOB) hanya memindahkan penduduk miskin dari daerah induk ke DOB (UNDP, 2008; 31).

### **Kesimpulan: Tantangan dan Peluang Masa Depan Kota Ramah HAM**

Upaya yang dilakukan Komnas HAM dalam mendiseminasi kota HAM tidak mungkin dapat direalisasikan tanpa kerjasama dengan jaringan organisasi masyarakat sipil (CSO/*Civil Society Organization*), khususnya CSO daerah. Kerjasama ini menjadi kekuatan bagi Komnas HAM dalam memaksimalkan fungsinya. Kerjasama dengan CSO mutlak diperlukan karena dapat menjadi pengawal secara langsung dan melakukan monitoring di pemerintah-pemerintah daerah. Kesuksesan mendorong kota HAM, baik di kota Palu, Wonosobo maupun kota lainnya tidak lepas dari peran CSO. Meskipun demikian tidak mudah menciptakan jejaring dengan CSO dalam upaya untuk melakukan pengawalan kota HAM. Dalam beberapa kasus kerja-kerja CSO terpisah satu sama lain dan bahkan dapat saling berseberangan. Tantangan pertama bagi agenda kota HAM di mata CSO sendiri juga tidak dipahami secara tunggal. Contoh paling mencolok adalah beberapa CSO yang terlibat aksi mendukung calon pemimpin daerah dalam ajang Pilkada 2017 dimana satu sama lain saling berseberangan. Di DKI Jakarta perpecahan ini sangat kelihatan. Kelompok pendukung

Ahok (calon pasangan Nomer 2) terlibat konfrontasi dengan Non Ahok. Satu sama lain saling membenarkan posisinya masing-masing dan berusaha keras untuk memenangkan calonnya. Pilihan politik untuk meramaikan demokrasi elektoral ini mungkin dapat dimaklumi, akan tetapi yang nampak kelihatan dalam konfrontasi antara sesama CSO di perhelatan Pilkada DKI adalah agenda HAM yang diusung secara terkotak-kotak. Bagi pengusung Ahok, mereka menganggap Ahok dapat dipercaya mengusung agenda pembangunan kota khususnya dalam menciptakan transparansi (biokrasi yang bebas korupsi), perlindungan terhadap kelompok minoritas, dan tegas dalam menciptakan kota Jakarta bebas banjir. Sayangnya, pendukung Ahok mengabaikan fakta bahwa cara-cara Ahok dalam melakukan relokasi warga dilakukan dengan cara brutal, tidak dialogis dan bahkan dianggap bagian dari masalah dalam pembangunan reklamasi yang dikutuk berbagai aktivis lingkungan. Jaringan CSO yang saling mendukung dan berhubungan satu sama lain mutlak diperlukan dalam upaya pengalwaan Kota HAM. Perpecahan diantara mereka akan melemahkan dukungan bagi kota HAM.

Kedua, tantangan mendorong kota HAM ke depan adalah menjadikan kota HAM sebagai paradigma bersama, bukan beberapa kota saja menerapkan program ini, sementara yang lain cenderung mengabaikan. Oleh karena itu seruan presiden Jokowi adalah

seluruh pemimpin daerah mendukung kota ramah HAM harus direalisasikan ke dalam program nasional. Upaya ini ternyata memerlukan pengawalan bersama, karena retorika Jokowi akan menguap begitu saja tanpa disertai pertemuan-pertemuan dan dialog dengan perencana pembangunan (Bappenas) dan lembaga kementerian. Penguatan kota HAM harus mendapat respon positif dari Bappenas dan mereka harus terbuka menjadikan HAM sebagai rencana yang niatkan sejak awal dalam proses pembangunan<sup>10</sup>. Semua lembaga departemen pemerintahan harus memiliki wawasan HAM dan memahami bagian dari tugas dan mandatnya adalah merealisasikan HAM. Ketiga, mendorong kota HAM tidak lain adalah usaha untuk melokalisasi universalitas HAM untuk menjadi praktik membangun kota. Komitmen ini harus dilakukan secara berkesinambungan. Komitmen seorang Bupati/Walikota belum tentu diteruskan oleh Bupati/Walikota berikutnya. Inilah tantangan menghadapi demokrasi elektoral Pilkada. Estafet kepemimpinan daerah dapat berganti tiap lima tahun sekali, dan masing-masing kepemimpinan eksekutif daerah itu bisa

memiliki agenda yang berbeda-beda. Dengan kata lain diperlukan pendidikan publik ke segenap warga agar keterlibatan mereka menentukan hak pilih di Pilkada harus disemangati untuk peningkatan pemikmatan hak-hak mereka. Warga yang terlibat dalam Pilkada tidak boleh hanya karena tergiur dengan politik uang yang sampai hari ini masih menghantui politik elektoral di Indonesia. Dalam kaitan inilah dukungan terhadap lembaga Komnas HAM tidak seharusnya hanya sebatas mendorong penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM, akan tetapi Komnas HAM dalam peranannya memberikan penyuluhan dan pendidikan bagi segenap warga negara dalam memahami HAM sangat diperlukan.

Terakhir dan yang paling esensial dalam perguliran kota HAM adalah meletakkan gerakan HAM sebagai proses transformasi struktur kapitalisme yang menciptakan ketimpangan global. Dalam sejarah ketimpangan global, Indonesia adalah salah satu negara bagian selatan yang memiliki posisi strategis karena kekayaan sumber daya alam yang dimilikinya. Apa yang dibayangkan Henri Lefebvre diatas masih jauh dari harapan, membentuk kota sebagai ruang bersama yang meningkatkan martabat kita baik sebagai makhluk individual maupun kolektif. Berkebalikan dengan konteks di Indonesia, munculnya pemekaran kota-kota di Indonesia akibat otonomi daerah sebagian besar didorong oleh perluasan bagi industri ekstraktif. Ini

---

<sup>10</sup> Sayangnya, hingga saat ini dari 10 program prioritas pemerintah yang direncanakan Bappenas, isu HAM dimasukkan ke bagian nomer 10, yakni isu Politik, Hukum, dan Keamanan. Itu artinya Komnas HAM sendiri yang memiliki mandat yang luas ditempatkan hanya sebagai bagian sektor Polhukam, satu kotak dengan polisi, dan penegak hukum lainnya. Lihat, presentasi Bappenas dalam Rapat Koordinasi Nasional, Komnas HAM Februari 2017.

terutama terjadi di kota-kota luar pulau Jawa. Menguatnya industri ekstraktif tanpa kontrol inilah yang potensial menciptakan pelanggaran HAM. Dengan kata lain, penguatan kota HAM berhadapan langsung dengan agen-agen yang potensial menghadangnya. Dalam posisi demikian, Costaz Douzinas mengingatkan bahwa hak asasi manusia dapat menjadi mitos-mitos yang harus direalisasikan dalam masyarakat posmodernis, dan hanya dapat direalisasikan ke dalam energi orang-orang yang menderita pelanggaran HAM berat maupun yang remeh temeh di tangan kekuasaan yang menyatakan kemenangannya (Douzinas, 2000; 380). Dengan kata lain, penguatan kota HAM juga memerlukan keringat dari para korban yang tak pernah berhenti memperjuangkan haknya.

#### **Daftar Pustaka**

- Armaline, William T. 2015. *The Human Rights Enterprise*. Cambridge: Polity Press
- Bappenas, UNDP. 2008. Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007. Laporan Penelitian. Jakarta: Bappenas
- Douzinas, Costas. 2000. *The End of Human Rights*. Oxford: Hart Publishing
- Frezzo, Mark. 2015. *The Sociology of Human Rights*. Cambridge: Polity Press
- Hadiz, Vedi R. 2005. *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Paska Soeharto*. Jakarta: LP3ES
- Harvey, David. 2008. 'The Rights to the City'. *New Left Review II (53)* 23-40.
- Komnas HAM. 2013. *Pembangunan Berbasis HAM*. Jakarta: Komnas HAM
- Lamasituju, Nurlaila AK. 2015. Keterlibatan SKP-HAM Sulawesi Tengah dalam Menyusun Kebijakan dan Pemenuhan HAM untuk Korban peristiwa Pelanggaran HAM 1965/66 di kota Palu. Tidak Dipublikasikan, makalah yang disiapkan untuk acara rapat Koordinasi pemangku kepentingan Pemenuhan Hak Hak Korban Kejahatan yang diselenggarakan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Juni 2015.
- Lay, Cornelis, Pratikno. 2002. *Komnas HAM 1999-2001: Pergulatan Dalam Transisi*. Yogyakarta: Fisipol UGM
- Lefebvre, Henri 1996. *The Right to the City*, in Kofman et.al (eds), *Writings on Cities*, Cambridge Massachusetts: Wiley-Blackwell
- Masturo, Rusdi. 2015. *Palu dan Godam Melawan Keangkuhan: Kisah di Balik Permohonan Maaf Pada Korban Pelanggaran HAM Peristiwa 1965-1966*. Jakarta: Komunikasindo
- Mitchell, Don. 2003. *The Rights to the City: Social Justice and Fight for Public Space*. London New York: Guilford Press
- Oemen, Barbara (ed). 2006. *Global Urban Justice, The Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sumber Internet:
- Harvey, David. 2017. Mengorganisir sumpul-simpul gerakan Kapitalisme (terjemahan). Diakses melalui laman <https://antikapitalisweblog.wordpress.com/2017/03/06/mengorganisir-simpul-simpul-gerakan-anti-kapitalisme/>

<http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>

<http://nasional.kompas.com/read/2015/01/31/14372851/Bambang.Widjojanto.Lapor.Komnas.HAM.Pengacara.Polri.Berang>

<http://www.hurights.org.jp>

<http://www.ohchr.org>

<http://www.uclg-cisdo.org>

Sumber Perundang-Undangan:

UU No. 139 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

UU No.26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

UU No.40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan diskriminasi ras dan etnis.