

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR TENTANG PENYELENGGARAAN HAK ASASI MANUSIA



**BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR
2017**


KATA PENGANTAR

Puji Syukur alhamdulillah kita panjatkan kehadiran Allah SWT., karena dengan karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia.

Penyusun Naskah Akademik ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam rangka pengaturan mengenai Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia melalui Peraturan Daerah dan bertujuan agar Peraturan Daerah yang dihasilkan nanti akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat, serta Peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan tidak menimbulkan masalah dikemudian hari.

Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik ini dapat memberikan masukan yang berharga dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia.

Karanganyar, Maret 2017
Kepala Bagian Hukum
Sekretariat Daerah,


ZULFIKAR HADIDH, S.H.

Pembina

NIP. 19750311 199903 1 009

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa secara kodrati dianugerahi hak dasar yang disebut hak asasi, tanpa perbedaan antara satu dengan lainnya.¹ Dengan hak asasi tersebut, manusia dapat mengembangkan diri pribadi, peranan, dan sumbangannya bagi kesejahteraan hidup manusia.² Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 281 ayat (1), disebutkan bahwa Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama Pemerintah. Demikian juga bunyi Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Bunyi Pasal-pasal tersebut kemudian dipertegas lagi dalam Pasal 71 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan 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 Kesatuan Republik Indonesia. Kewajiban dan tanggung jawab tersebut, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain (Lihat: Pasal 72).

Tanggung jawab tersebut sejalan dengan konsep pertanggungjawaban HAM internasional yang memandang negara sebagai sebuah entitas tunggal, tanpa memandang sifat kesatuan atau federal dan pembagian administratif dalam negeri (*negara dalam hal ini diwakili oleh Pemerintah Pusat*). Karena itulah, negara sebagai satu kesatuan yang terikat pada kewajiban akibat perjanjian internasional yang ditandatangani sebagai pihak. Maka, dengan menjadi pihak dalam perjanjian hak asasi manusia internasional, sebuah negara menerima kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia.³

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui amandemen kedua disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1), bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*". Sedangkan

¹ Lihat: Pandangan dan Sikap Bangsa Indonesia Terhadap Hak Asasi Manusia, Lampiran TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia

² Ibid.

³ Lihat: poin ke-23 Laporan *Advisory Committee* pada Human Rights Council dalam sidang sesi ke-27 tentang Laporan Kemajuan Komite Penasihat (*Advisory Committee*) tentang Peran Pemerintah Daerah dalam Pemajuan dan Perlindungan hak asasi manusia, termasuk pengarusutamaan hak asasi manusia dalam pemerintahan daerah dan pelayanan publik (Laporan tertanggal 4 September 2014)

dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dari bunyi Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut secara jelas disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, jika dihubungkan dengan bunyi Pasal 281 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Pemerintahan Daerah bertanggung jawab juga terhadap perlindungan, penghormatan, dan pemajuan hak asasi manusia. Lagi pula berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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. Jadi, Pemerintah Daerah merupakan wakil pemerintah yang berada di daerah.

Berdasarkan prinsip yang terkandung dalam Pasal 27 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian yang menyebutkan bahwa negara tidak dapat menggunakan ketentuan hukum dalam negeri sebagai pembenaran atas kegagalannya melaksanakan suatu perjanjian,⁴ pada dasarnya Pemerintah Pusat merupakan penanggung jawab utama kewajiban melaksanakan hak asasi manusia internasional dalam suatu negara. Tindakan ilegal otoritas publik yang mana pun, termasuk Pemerintah Daerah, adalah tanggung jawab negara bahkan jika tindakan tersebut berada di luar kewenangan hukumnya atau bertentangan dengan Undang-Undang dan instruksi-instruksi dalam negerinya.⁵ Namun demikian, meskipun Pemerintah Pusat adalah penanggung jawab utama, Pemerintah Daerah juga bertanggung jawab dalam mengemban kewajiban untuk melaksanakan hak asasi manusia. Dalam hal ini kedudukan Pemerintah Daerah sebagai wakil pemerintah di daerah, merupakan pelengkap bagi pelaksanaan kewajiban hak asasi manusia.⁶

Dalam perkembangannya secara global, kewajiban untuk melaksanakan hak asasi manusia tidak semata sebagai monopoli Pemerintah Pusat, melainkan juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat dengan munculnya gerakan dari beberapa Pemerintah Daerah di dunia untuk turut serta mengemban kewajiban negara untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban hak asasi manusia melalui gagasan *Human Rights City* atau Kota Hak Asasi Manusia. Gagasan Kota Hak Asasi Manusia adalah salah satu inisiatif yang dikembangkan secara global dengan tujuan melokalkan hak asasi manusia. Gagasan ini awalnya diperkenalkan oleh Gerakan Rakyat untuk Pendidikan Hak Asasi Manusia, sebuah organisasi internasional

⁴ Advisory Committee, *op.cit.* poin ke-25

⁵ Pasal 7 Aturan Tambahan Resolusi Majelis Umum 56/83 (lihat catatan kaki 16 di atas).

⁶ *Ibid.*, poin ke-26.

nonprofit yang bergerak di bidang pelayanan pada tahun 1997.⁷ 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).⁸

Deklarasi Gwangju tentang Kota Hak Asasi Manusia 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. 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.

Prinsip-prinsip Panduan Gwangju bagi Kota Hak Asasi Manusia yang disahkan pada tanggal 17 Mei 2014 dalam pertemuan Forum Kota-kota Hak Asasi Manusia Dunia yang keempat memuat prinsip-prinsip sebuah kota hak asasi manusia, sebagai berikut 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. Sejumlah kota di seluruh dunia secara resmi telah menyatakan diri sebagai "kota hak asasi manusia", dan beberapa jaringan internasional kota dikembangkan.

Indonesia yang merupakan negara kesatuan yang luas, yang secara geografis terdiri atas pulau-pulau, dan secara administratif terdiri atas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang melaksanakan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, sedikit banyak mempunyai kendala dalam menjalankan kewajiban hak asasi manusia. Faktor luasnya wilayah dan jenjang pemerintahan, serta rantai birokrasi yang panjang menyulitkan Pemerintah Pusat untuk menjangkau warga negara secara langsung. Hal ini dapat berpengaruh bagi percepatan dan akselerasi untuk melaksanakan agenda-agenda Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, diperlukan solusi yang kiranya dapat mengatasi berbagai kendala Pemerintah Pusat untuk menjalankan kewajiban Hak Asasi Manusia. Salah satunya adalah dengan mendorong Pemerintah Daerah untuk berperan aktif untuk turut serta mengemban kewajiban negara dan Pemerintah Pusat dalam menghormati, melindungi dan memajukan hak asasi manusia. Konsep Kota Hak Asasi Manusia, yang dimaksudkan untuk melokalkan Hak Asasi Manusia, dan telah berkembang secara global, kiranya dapat diadopsi sebagai sebuah solusi untuk mendorong Pemerintah Daerah untuk berperan aktif dalam memajukan hak asasi manusia.

Pemerintah Daerah merupakan institusi penting dalam pelaksanaan kehidupan bernegara. Sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Pemerintah Daerah merupakan

⁷ 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.

⁸ Advisory Committee, op.cit. poin ke-38

pelaksana asas desentralisasi di mana Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian urusannya kepada daerah untuk dikelola secara mandiri. Dalam konteks ini Pemerintah Daerah diberi kebebasan untuk mengatur dirinya sendiri dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, antara lain melalui penerbitan produk hukum daerah. Melalui kewenangan yang dimilikinya, pada dasarnya Pemerintah Daerah mempunyai peluang yang cukup baik untuk menerapkan gagasan Kota Hak Asasi Manusia yang sedang berkembang saat ini.

Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, oleh karena itu pada dasarnya Kabupaten Karanganyar juga memikul tanggung jawab terhadap kewajiban-kewajiban negara dalam melaksanakan hak asasi manusia. Selama ini, berdasarkan assessment yang telah dilakukan, melaksanakan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar masih bersifat parsial dan belum ada kebijakan yang menjadi panduan bagi aparat Kabupaten Karanganyar untuk mengimplementasikan hak asasi manusia ke dalam setiap aktivitas pemerintahan daerah dan pelayanan publik. Di sisi lain, agenda dan pelaksanaan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar cenderung sebagai titipan dari Pemerintah Pusat, antara lain melalui Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia. Dengan kata lain, pelaksanaan kewajiban hak asasi manusia sebagian besar belum menjadi inisiatif dari Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

Berangkat dari situasi tersebut, Kabupaten Karanganyar hendak turut serta memikul tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewajiban hak asasi manusia melalui penerapan Konsep *Human Rights Cities* dengan menerbitkan Peraturan Daerah. Namun, konsep Kota Hak Asasi Manusia tersebut masih tergolong baru bagi Indonesia, bahkan belum ada Pemerintah Daerah yang secara eksplisit menyatakan diri sebagai kota Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, perlu ada kajian tentang Kota Hak Asasi Manusia yang akan dijadikan acuan bagi Kabupaten Karanganyar dalam menyusun rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

1. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa tanggung jawab hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara, terutama Pemerintah (pusat). Sedangkan Pemerintah Daerah cenderung sebagai komplementer bagi perlindungan, penghormatan, dan pemajuan hak asasi manusia. Dalam kenyataan bahwa wilayah Negara Republik Indonesia yang luas, Pemerintah Pusat akan menghadapi beberapa kendala dalam menjalankan kewajibannya melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia. Oleh karena itu perlu peran serta Pemerintah Daerah untuk ikut melaksanakan kewajiban tersebut. Pelaksanaan tersebut tidak hanya dalam rangka membantu Pemerintah Pusat dalam melaksanakan program-program dan agenda-agenda hak asasi manusia secara nasional. Melainkan turut secara aktif atas inisiatif sendiri berdasarkan karakteristik yang dimiliki Pemerintah Daerah tersebut untuk melaksanakan kewajiban negara dalam melindungi, menghormati, dan memajukan

hak asasi manusia di wilayah pemerintahannya. Melalui inisiatif ini diharapkan pelaksanaan kewajiban hak asasi manusia yang diemban oleh negara melalui Pemerintah Pusat, dapat diperingan oleh peran aktif Pemerintah Daerah tersebut. Lagi pula, dalam kenyataannya, Pemerintah Daerah merupakan bagian dari aparatur negara yang secara vertikal paling dekat dengan warganya. Pekerjaan keseharian Pemerintah Daerah dapat berdampak langsung bagi kondisi hak asasi manusia, apakah ia menguatkan atau melemahkan hak asasi manusia tersebut.

Di samping itu, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Beberapa urusan yang diserahkan pada Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada dasarnya berkaitan erat dengan implementasi hak asasi manusia, terutama hak ekonomi, sosial, dan budaya. Namun, pengarusutamaan hak asasi manusia dalam melaksanakan urusan Pemerintah Daerah tersebut masih belum secara maksimal dilakukan. Sehingga diperlukan suatu konsep yang kiranya dapat menjadi kerangka dan acuan bagi Pemerintah Daerah untuk mengimplementasikan hak asasi manusia. Dalam hal ini menerapkan konsep Kota Hak Asasi Manusia (*human rights city*) dapat dijadikan pilihan.

2. Dalam Peraturan Perundang-undangan mengenai hak asasi manusia maupun peraturan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah tidak secara eksplisit ditegaskan mengenai tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia. Namun demikian, bidang-bidang urusan tertentu (yang sebenarnya merupakan implementasi Hak Asasi Manusia) telah dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah.

Di sisi lain, perlindungan, penghormatan, dan pemajuan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar selama ini cenderung merupakan sebagai pelaksanaan dari instruksi-instruksi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Antara lain melalui Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM). Dalam kenyataannya, RANHAM tersebut bersifat parsial dan belum menyentuh semua aspek hak asasi manusia. Selain itu, sebagai program dari Pemerintah Pusat, RANHAM terkadang bukan aspek-aspek yang menjadi kebutuhan Pemerintah Daerah setempat. Dengan kata lain, bukan sebagai jawaban atas kebutuhan-kebutuhan bagi daerah untuk melindungi hak asasi manusia. Di samping itu, RANHAM tersebut sangat tergantung pada agenda dan arah Pemerintah Pusat saat itu. Tidak ada jaminan bahwa RANHAM akan terus berlangsung meskipun terjadi pergantian rezim politik di Indonesia.

Kabupaten Karanganyar sebagai salah satu Pemerintah Daerah yang otonom, hendak mewujudkan hak asasi manusia di wilayahnya yang berangkat dari kebutuhan-kebutuhan aktual dan khas yang ada di Kabupaten Karanganyar. Beberapa peraturan telah diterbitkan oleh Kabupaten Karanganyar untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia. Namun, peraturan tersebut masih bersifat sektoral dan tergantung pada isu-isu tertentu saja. Oleh

karena itu, Kabupaten Karanganyar memerlukan peraturan yang lebih komprehensif dan sebagai suatu alternatif yang bertujuan untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar. Peraturan tersebut kiranya dapat menjadi pedoman bagi semua pemangku kepentingan di Kabupaten Karanganyar. Salah satu alternatif tersebut adalah dengan menjadikan Kabupaten Karanganyar sebagai salah satu *Human Rights City*.

Selain itu, tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia perlu ditegaskan kembali dalam suatu peraturan khusus. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Karanganyar perlu mendeklarasikan diri secara terbuka untuk mengimplementasikan hak asasi manusia dan mengikatkan diri pada norma tertentu agar komitmen dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan koridor-koridor hukum yang telah ditetapkan. Dengan demikian, untuk mewujudkan hal tersebut merancang Peraturan Daerah yang mengatur secara khusus mengenai Kota Hak Asasi Manusia kiranya dapat dijadikan pilihan.

3. Secara filosofis hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Negara mengemban tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia. Pemerintah Daerah, sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah mempunyai tanggung jawab untuk memastikan terlaksananya perlindungan, penghormatan, dan pemajuan hak asasi manusia di wilayahnya. Terutama dalam rangka implementasi otonomi daerah. Secara sosiologis, masyarakat Indonesia sudah semakin sadar akan hak-haknya sebagai warga negara dan warga suatu Pemerintah Daerah. Oleh karena itu pemerintah semakin diharapkan peran aktifnya untuk memenuhi hak tersebut. Di sisi lain, peran aktif Pemerintah Daerah untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia masih belum memiliki landasan hukum yang kuat. Terutama landasan hukum yang dapat dijadikan acuan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang melindungi, menghormati dan memajukan hak asasi manusia.
4. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia pada dasarnya hendak mewujudkan Kabupaten Karanganyar sebagai kabupaten menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia atas inisiatifnya sendiri tanpa harus menunggu instruksi-instruksi dari Pemerintah Pusat. Ruang lingkup pengaturan antara lain aspek-aspek yang menjadi syarat utama untuk menjadi sebuah kabupaten yang melaksanakan hak asasi manusia sepenuhnya.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

1. Merumuskan permasalahan dan cara-cara untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar;
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi Kabupaten Karanganyar dalam rangka untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar;

3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia;
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia.

D. METODE

Naskah akademik disusun melalui penelitian hukum dengan metode pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan bahan atau materi penelitian data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer dipergunakan sebagai bahan hukum yang mengikat, bahan hukum sekunder akan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum tersier akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.⁹ Metode pendekatan yuridis normatif ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder baik berupa Peraturan Perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Selain menggunakan data sekunder, naskah akademik ini juga memanfaatkan data primer yang diperoleh dengan cara diskusi dengan pihak-pihak terkait (*stakeholder*) dan dengar pendapat dengan narasumber atau para ahli baik di lingkungan pemerintah maupun dengan masyarakat. Seluruh data sekunder dan data primer dianalisis dengan metode analisis data secara kualitatif.

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, Cet.3, 1986, h. 51-52.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Hak asasi manusia dan Pengaturannya di Indonesia

Secara universal hak asasi manusia adalah hak dasar yang dimiliki oleh seseorang sejak lahir sampai mati sebagai anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Setiap orang memiliki hak untuk menjalankan kehidupan dan apa yang dikendakinya selama tidak melanggar norma dan tata nilai dalam masyarakat. Hak asasi ini wajib untuk dihormati, dijunjung tinggi serta dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah, bahkan oleh antar individu. Pengakuan dan pengaturan hak asasi manusia secara universal dapat dilihat dalam Deklarasi Umum Hak Asasi manusia (DUHAM) beserta instrumen-instrumen hukum internasional lainnya.

Diantaranya Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik, dan Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Bersama DUHAM, kedua kovenan tersebut sering disebut sebagai *The International Bill of Human Rights*.¹⁰ Dalam DUHAM dinyatakan bahwa "*All human beings are born free and equal in dignity and rights*". Ini berarti bahwa hak asasi manusia tidak dapat dipisahkan dari eksistensi pribadi manusia itu sendiri. Hak asasi tidak dapat dicabut oleh suatu kekuasaan atau oleh sebab-sebab lainnya, karena jika hal itu terjadi maka manusia kehilangan martabat yang sebenarnya menjadi inti nilai kemanusiaan. Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dipunyai oleh semua orang sesuai dengan kondisi yang manusiawi. Hak asasi manusia ini selalu dipandang sebagai sesuatu yang mendasar, fundamental, dan penting.

Secara nasional, hak asasi manusia telah menjadi bagian dari hukum Indonesia. Pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia di Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen kedua, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta berbagai Konvensi Internasional terkait hak asasi manusia yang telah diakses oleh Republik Indonesia. Diantaranya Konvensi ILO mengenai Penghapusan Kerja Paksa (diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengesahan ILO *Convention Nomor 105 Concerning the Abolition of Forced Labour* (Konvensi ILO Mengenai Penghapusan Kerja Paksa)), Konvensi ILO mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja (diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 138 Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja), Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965 (diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial), Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi dan Sosial Budaya (diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang

¹⁰ Lihat: Ifdhal Kasim, "Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya: Menegaskan Kembali Arti Pentingnya", makalah yang disampaikan pada Lokakarya yang diselenggarakan oleh PUSHAM UII, Yogyakarta, Hotel Jogja Plaza, 25 Januari 2006

Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya), dan Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Right (*Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik*)). Selain itu, hak asasi manusia diatur pula dalam Undang-Undang khusus tentang perlindungan terhadap perempuan, terhadap anak, dan lain sebagainya.

Dalam hukum Indonesia, hak asasi manusia diartikan sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan, serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹¹ Seperangkat hak tersebut tidak dapat diingkari, pengingkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, Negara, Pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹²

Seperangkat hak yang dimaksud di atas tentu saja adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan juga hak-hak yang sebagaimana diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hak asasi manusia mencakupi :

1. Hak untuk hidup serta hak mempertahankan hidup dan kehidupannya;
2. Hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah;
3. Hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta hak anak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi;
4. Hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, hak mendapat pendidikan, dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;
5. Hak untuk memajukan dirinya dengan memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya;
6. Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
7. Hak untuk bekerja, serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
8. Hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
9. Hak atas status kewarganegaraannya;

¹¹ Lihat: Pasal 1 butir 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

¹² Lihat: Penjelasan Umum UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

10. Hak bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali;
11. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya;
12. Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat;
13. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia;
14. Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi;
15. Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan hak memperoleh suaka politik dari negara lain;
16. Hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta hak memperoleh pelayanan kesehatan;
17. Hak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan;
18. Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat;
19. Hak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun;
20. Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun;
21. Hak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan hak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu;
22. Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Sementara itu, berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hak asasi manusia dibagi setidaknya kedalam 10 (sepuluh) jenis hak, yaitu :

1. Hak untuk hidup;
2. Hak berkeluarga;
3. Hak mengembangkan diri
4. Hak memperoleh keadilan;
5. Hak atas kebebasan pribadi;
6. Hak atas rasa aman;
7. Hak atas kesejahteraan;
8. Hak turut serta dalam Pemerintahan;
9. Hak wanita; dan

10. Hak anak.

2. Tanggung jawab Negara Terhadap Hak Asasi Manusia

Meskipun pada prinsipnya hak asasi manusia dapat dilanggar oleh setiap orang atau kelompok, namun berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional, suatu negara tidak boleh secara sengaja mengabaikan hak-hak dan kebebasan-kebebasan manusia. Sebaliknya negara diasumsikan memiliki kewajiban positif untuk melindungi secara aktif dan memastikan terpenuhinya hak-hak dan kebebasan-kebebasan tersebut. Apalagi setelah Negara tersebut meratifikasi atau menjadi pihak pada perjanjian internasional hak asasi manusia. Dalam kaitan ini, paling tidak Negara memiliki tiga kewajiban utama, yaitu tugas untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi.

kewajiban untuk menghormati, Negara memiliki "kewajiban untuk menghormati" (*obligation to respect*) berarti bahwa Negara berkewajiban untuk menahan diri untuk tidak melakukan intervensi, kecuali atas hukum yang sah (*legitimate*). Kewajiban ini mengandung larangan tindakan tertentu yang dapat merusak penikmatan hak. Misalnya, berkenaan dengan hak untuk pendidikan, itu berarti bahwa Pemerintah harus menghormati kebebasan orang tua untuk mendirikan sekolah-sekolah swasta dan untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

kewajiban untuk melindungi, Negara memiliki kewajiban untuk melindungi hak bukan hanya terhadap pelanggaran yang dilakukan negara, namun juga terhadap pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh entitas atau pihak lain (*non-negara*) yang akan mengganggu perlindungan hak asasi manusia. Kewajiban negara untuk menghormati adalah kewajiban paling dasar. Negara memiliki wewenang yang luas sehubungan dengan kewajiban ini. Sebagai contoh, hak atas integritas pribadi dan keamanan mewajibkan Negara untuk memerangi fenomena meluasnya kekerasan domestik terhadap perempuan dan anak-anak. Walaupun tidak setiap tindakan kekerasan dilakukan oleh suami terhadap istrinya, atau oleh orang tua terhadap anak-anak mereka, merupakan pelanggaran hak asasi manusia, yang mungkin Negara bertanggung jawab, Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mengambil tindakan positif (untuk mengurangi kejadian kekerasan dalam rumah tangga).

kewajiban untuk memenuhi, Negara-negara diminta untuk mengambil tindakan positif untuk memastikan bahwa hak asasi manusia dapat dilaksanakan. Adalah kewajiban Negara untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif yudisial, dan praktis, yang perlu untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia. Sehubungan dengan hak atas pendidikan, misalnya, Negara harus memberikan cara dan sarana untuk pendidikan dasar gratis dan wajib untuk semua, pendidikan menengah gratis, pendidikan tinggi, pelatihan kejuruan, pendidikan orang dewasa, dan penghapusan buta huruf (termasuk langkah-langkah seperti mendirikan sekolah umum yang cukup atau menyediakan cukup banyak guru).

Dalam hukum Indonesia, kewajiban dan tanggung jawab hak asasi manusia diatur dalam Pasal 281 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak*

asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Hal ini sejalan dengan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah. Secara khusus dalam Bab V Undang-Undang 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 Kesatuan 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.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada dasarnya setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun demikian, di dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan, serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

3. Tanggung Jawab, Kewenangan, dan Tugas Pemerintah Daerah Terhadap Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan secara desentralisasi melalui pemberian otonomi daerah. Penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan ini dapat dikatakan telah diterima secara universal sebagai suatu solusi dari sebuah kondisi bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi. Terutama mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal, serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sudah diamandemen dan ditambah dengan Pasal 18A dan Pasal 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten/Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah kabupaten/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) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, disebutkan bahwa Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang. Dalam rangka menjalankan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, saat ini telah lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan bunyi Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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.¹³ Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan di daerah.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan kembali bunyi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menerangkan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan, dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Bunyi Pasal tersebut jika dihubungkan dengan Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai bagian dari negara, maka Pemerintah Daerah juga mempunyai tanggung jawab untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia.

Salah satu upaya untuk melaksanakan kewajiban tersebut adalah dengan melaksanakan ketentuan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu melakukan langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain. Langkah implementasi hak asasi manusia di bidang Peraturan Perundang-undangan, antara lain dapat dilakukan dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia, termasuk produk hukum daerah. Dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa

¹³ Lihat: Pasal 1 butir ke-5 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹⁴ Dengan demikian, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur materi-materi hak asasi manusia dalam Peraturan Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengatur hak asasi manusia ditegaskan kembali dengan munculnya Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Tugas HAM Pemerintah Daerah dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kategori utama, yaitu tugas untuk menghormati, kewajiban untuk melindungi, dan tugas untuk memenuhi.¹⁵ Tugas untuk menghormati berarti bahwa para pejabat lokal tidak boleh melanggar Hak Asasi Manusia melalui tindakan mereka sendiri. Pemerintah Daerah perlu untuk menahan diri dari tindakan yang dapat mengganggu warganya menikmati hak dan kebebasannya dalam yurisdiksinya. Sebagai contoh, dalam kaitannya dengan kebebasan beragama, Pemerintah Daerah tidak boleh melarang umat beragama, di luar batas-batas yang dibolehkan, untuk menggunakan ruang publik atau bangunan kota untuk perayaan keagamaan. Mengenai hak atas kesehatan, Pemerintah Daerah tidak boleh mencabut akses masyarakat atau kelompok tertentu ke fasilitas pelayanan kesehatan.

Kewajiban melindungi membutuhkan langkah-langkah untuk memastikan bahwa pihak ketiga tidak melanggar hak-hak dan kebebasan individu. Sebagai contoh, Pemerintah Daerah diminta untuk mengambil tindakan untuk memastikan bahwa anak-anak tidak dicegah oleh orang lain untuk datang ke sekolah. Kewajiban untuk melindungi dapat juga, misalnya dengan menciptakan lingkungan perkotaan yang lebih aman yang dapat mengurangi risiko kekerasan, misalnya kekerasan terhadap perempuan. Tugas untuk memenuhi berarti bahwa Pemerintah Daerah harus mengambil tindakan positif untuk memfasilitasi penikmatan hak dan kebebasan. Sebagai contoh, Pemerintah Daerah wajib memenuhi hak atas pendidikan dengan mempertahankan sistem pendidikan yang baik. Untuk patuh pada kewajiban untuk memenuhi hak individu agar tidak didiskriminasi, Pemerintah Daerah dapat mendirikan secara khusus mekanisme Hak Asasi Manusia lokal seperti *ombudsman* atau lembaga anti-diskriminasi.

4. Pelaksanaan Hak Asasi Manusia Oleh Pemerintah Daerah Melalui *Human rights City*

Sebagaimana telah diterangkan di awal, bahwa Pemerintah Daerah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia turut serta memikul tanggung jawab dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Konsep semacam ini pada dasarnya juga diakui oleh internasional walaupun secara

¹⁴ Lihat: Lampiran Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

¹⁵ 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

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 Hak Asasi Manusia internasional, Negara/Pemerintah Pusat dapat saja 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 Hak Asasi Manusia internasional. Dengan demikian, ada tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Hak Asasi Manusia. Prinsip tanggung jawab bersama semacam ini telah beberapa kali digaribawahi oleh badan-badan perjanjian Hak Asasi Manusia dan prosedur khusus. Salah satunya disebut dalam Komentar Umum Nomor 4 (1991), dalam pemenuhan hak atas perumahan yang layak.¹⁶

Di sejumlah negara, telah dilakukan berbagai upaya untuk "membumikan" hak asasi manusia dalam aktivitas-aktivitas otoritas daerah, salah satunya melalui apa yang disebut sebagai *human rights city* atau kota hak asasi manusia.¹⁷ 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 pemerintahannya 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 Hak Asasi Manusia, sebuah organisasi internasional nonprofit yang bergerak di bidang pelayanan.¹⁸ 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 Manusia¹⁹ 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

¹⁶ 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

¹⁷ 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Diperoleh dari www.uclg.org

cisdp.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf

prinsip-prinsip panduan.²⁰

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. 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. Konsep ini mengakui pentingnya kerja sama antardaerah dan internasional, serta solidaritas berbagai kota yang terlibat dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.²¹

Prinsip-prinsip Panduan Gwangju bagi Kota Hak Asasi Manusia yang disahkan pada tanggal 17 Mei 2014²² dalam pertemuan Forum Kota-kota Hak Asasi Manusia Dunia yang Keempat memuat prinsip-prinsip sebuah kota hak asasi manusia, sebagai berikut 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.

Konsep-konsep lain dikembangkan, baik dalam doktrin maupun praktik, yang pada dasarnya bertujuan sama. Salah satunya adalah “hak atas kota” yang pertama kali dikemukakan oleh filsuf Perancis Henri Lefebvre²³, konsep ini terutama mengacu pada hak warga dan “para pengguna” suatu kota untuk berpartisipasi dalam urusan publik setempat dan menetapkan tata ruang kota.²⁴ Sejauh ini konsep “hak atas kota” sudah dilembagakan secara terbatas, misalnya Peraturan Kota Brasil (2001),²⁵ Piagam *Montreal*

²⁰ 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-IIR-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.

²¹ Gwangju Declaration on Human Rights City (lihat catatan kaki 25 di atas).

²² Diperoleh dari www.uclg-aspac.org/uploads/Gwangju_Guiding_Principles_for_Human_Rights_City_adopated_on_17_May_2014.pdf.

²³ Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville* (Paris, Éditions du Seuil, 1968).

²⁴ The Habitat International Coalition dan Housing and Land Rights Network sudah bekerja selama dekade terakhir untuk mempromosikan dan mengembangkan definisi “hak atas kota”.

²⁵ Diperoleh dari www.ifrc.org/docs/idrl/945EN.pdf.

tentang Hak dan Tanggung Jawab (2006)²⁶ dan Piagam *Mexico City* untuk Hak terhadap Kota (2010).²⁷ Yang terakhir ini menyebutkan 6 (enam) prinsip fundamental yang sangat diperlukan bagi promosi hak atas kota :

- a. pelaksanaan penuh hak asasi manusia dalam dalam suatu kota;
- b. fungsi sosial kota, tanah dan properti;
- c. manajemen demokratis kota;
- d. produksi demokratis kota dan produksi di kota;
- e. pengelolaan berkelanjutan dan bertanggung jawab atas milik umum (warisan alam, budaya dan sumber daya energi) yang ada di kota dan sekitarnya; dan
- f. kota yang demokratis serta adil merata.

Hak atas kota ditetapkan secara khusus dalam Piagam Dunia untuk Hak atas Kota (2005),²⁸ berbagai organisasi dan jaringan, termasuk UNESCO dan UN-HABITAT, berpartisipasi dalam penyusunan dokumen penting tersebut. 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 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.

Konsep “hak-hak kota” muncul selama beberapa dekade terakhir sebagai alternatif untuk dilepasnya tanggung jawab dan sumber daya Pemerintah Pusat dan negara bagian dalam globalisasi pasar. Banyak kota yang semakin menjadi subordinat lembaga-lembaga pengambilan keputusan pusat, anggaran dan investasi pusat, padahal pemerintah kota harus menghidupi diri sendiri dan/atau bersaing berebut sumber daya bagi pembangunan dan pelayanan, sering tanpa kewenangan untuk menarik pajak penghasilan atau berpartisipasi efektif dalam keputusan-keputusan yang mempengaruhi alokasi. Dalam kasus demikian, otoritas daerah menghadapi kemungkinan harus mengandalkan privatisasi barang dan jasa publik (dengan konsekuensi ekonomi yang lazimnya berbahaya bagi masyarakat miskin) dan/atau mencari dukungan fiskal dari pasar keuangan swasta. Konsep ini bisa juga menunjuk pada hak administratif, politik dan ekonomi dari Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan otoritas nasional/federal, di samping pada

²⁶ Diperoleh dari http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL.

²⁷ Bisa dilihat di: www.hic-net.org/articles.php?pid=3717.

²⁸ Diperoleh dari <http://portal.unesco.org> and www.hic-net.org.

kehadiran dan peran Pemerintah Daerah *vis-à-vis* lembaga-lembaga internasional dan multilateral (Perserikatan Bangsa-Bangsa, Bank Dunia, Dana Moneter Internasional, dan lain-lain).

Guna menunaikan tanggung jawab terhadap hak asasi manusia, otoritas daerah harus memiliki kekuasaan dan sumber daya keuangan yang diperlukan. Pelaksanaan yang memadai hak asasi manusia, terutama hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, oleh otoritas daerah membutuhkan sumber daya keuangan. Perlu ditekankan secara khusus bahwa kewenangan apa pun yang dilimpahkan kepada otoritas daerah tidak akan efektif tanpa sumber daya keuangan bagi pelaksanaannya.²⁹ Selain itu, memiliki ketentuan hukum eksplisit yang mewajibkan Pemerintah Daerah melindungi dan memajukan hak asasi manusia merupakan pendekatan yang baik. Lebih jauh, ketentuan semacam itu membebaskan kewajiban yang jelas pada otoritas daerah untuk menerapkan pendekatan berbasis hak asasi manusia dalam memberikan pelayanan publik sesuai kewenangan mereka. Akibatnya, hal tersebut akan mendorong para pemegang hak untuk menuntut hak-hak mereka kepada otoritas daerah.

Lebih jauh, otoritas daerah harus memajukan pemahaman tentang dan penghormatan terhadap hak asasi manusia semua individu dalam yurisdiksinya melalui pendidikan dan pelatihan. Secara khusus, otoritas daerah harus menyelenggarakan, secara sistematis, pelatihan hak asasi manusia bagi wakil-wakil terpilih mereka dan staf administrasi, serta penyebaran informasi yang relevan bagi warga masyarakat tentang hak-hak mereka. Dengan mempromosikan hak asasi manusia, Pemerintah Daerah dapat membantu membangun budaya hak asasi manusia dalam masyarakat. Selain itu, Pemerintah Daerah harus memberi perhatian khusus bagi perlindungan dan pemajuan hak-hak kelompok rentan dan kelompok kurang beruntung, seperti penyandang cacat, etnis minoritas, masyarakat adat, korban diskriminasi seksual, anak-anak dan manula. Dalam hal ini, kualitas layanan yang diberikan Pemerintah Daerah kepada kelompok-kelompok semacam itu "menguji" sejauh mana Pemerintah Daerah menghormati hak asasi manusia dalam praktiknya.³⁰

Berdasarkan uraian di atas, konsep "kota hak asasi manusia" cukup relevan untuk diterapkan di Indonesia melalui Pemerintah Daerah. Antara lain karena faktor-faktor sebagai berikut :

- a. Pemerintahan daerah di Indonesia menganut asas desentralisasi dan otonomi yang memberi keleluasaan bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri;
- b. melalui penerapan otonomi daerah, pada dasarnya pemerintah memiliki sumber daya sendiri dalam menjalankan pemerintahannya, selain itu memiliki sumber keuangan tersendiri melalui kebijakan perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan daerah;
- c. secara konstitusional Pemerintah Daerah pada dasarnya

²⁹ Piagam Eropa tentang Pemerintahan Otonom Daerah (lihat catatan 1 di atas) menyatakan bahwa otoritas daerah "berhak, sesuai kebijakan ekonomi nasional, atas sumber daya keuangan sendiri, yang mereka kelola secara bebas dalam kerangka kekuasaan mereka", dan bahwa sumber daya mereka "harus seimbang dengan tanggung jawab yang dibebankan oleh konstitusi dan undang-undang" (Pasal 9, ayat (1) and (2)).

³⁰ International Council on Human Rights Policy, "Local Government and Human Rights: Doing Good Service" (Versoix, Switzerland, 2005), hlm. 6. Diperoleh dari www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf.

mempunyai tanggung jawab yang sama dengan Pemerintah Pusat dalam memikul tanggung jawab perlindungan, penghormatan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia;

- d. 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.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah guna pelaksanaan otonomi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Peraturan Daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila, yang merupakan instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila haruslah menjadi sumber dari segala sumber hukum dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga peraturan yang disusun dan ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber materil dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karenanya, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia, selain berpedoman pada asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) juga harus dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*agemene behoortlijke wetgeving*). Di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar ini juga memuat asas-asas Negara berdasarkan asas hukum (*rechstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Menurut Attamimi dalam Yuliandi (1990), asas-asas yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*), antara lain :

1. Asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;
2. Asas-asas Negara berdasarkan atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
3. Asas-asas pemerintah berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan;
4. Asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimuat dalam Pasal 237 disebutkan bahwa asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar ini

juga didasarkan pada asas-asas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu :

1. Pengayoman, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
2. Kemanusiaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia, serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Kebangsaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Kekeluargaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Kenusantaraan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Bhinneka Tunggal Ika, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Keadilan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
8. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Ketertiban dan Kepastian Hukum, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;
10. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Terkait dengan pengaturan mengenai hak asasi manusia, dalam Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, disebutkan bahwa secara umum pembentukan produk hukum daerah agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Non Diskriminasi, materi muatan produk hukum daerah tidak boleh bersifat diskriminasi dalam bentuk pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya:

2. Kesetaraan Gender, masalah pokok untuk mengupayakan substansi produk hukum daerah termasuk teknis kebijakan operasional yang sensitif dan responsif terhadap berbagai persoalan dalam masyarakat, diantaranya persoalan kesenjangan gender. Langkah praktis dan strategis untuk menciptakan dan mewujudkan Peraturan Perundang-undangan yang materi muatannya sensitif dan responsif gender yaitu melalui pengintegrasian perspektif gender dalam suatu produk hukum daerah dan/atau kebijakan teknis operasional untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman sebagaimana yang diidamkan oleh masyarakat luas;
3. Pembagian Urusan Pemerintahan, bahwa dalam parameter hak asasi manusia mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Ketentuan Peraturan Perundang-undangan, bahwa dalam Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam kebijakannya harus sesuai dengan nilai-nilai hak asasi manusia yang didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan.

Terkait dengan konsep “Kota Hak Asasi Manusia”, sebagaimana dicantumkan dalam Prinsip-prinsip Panduan Gwangju bagi Kota Hak Asasi Manusia yang disahkan pada tanggal 17 Mei 2014, prinsip-prinsip sebuah kota hak asasi manusia sebagai berikut :

1. hak atas kota;
2. non-diskriminasi dan tindakan afirmatif;
3. inklusi sosial dan keragaman budaya;
4. demokrasi partisipatoris dan pemerintahan yang akuntabel;
5. keadilan sosial, solidaritas dan keberlanjutan;
6. kepemimpinan dan pelebagaan politik;
7. pengarusutamaan hak asasi manusia;
8. koordinasi lembaga-lembaga dan kebijakan yang efektif;

C. **PENDIDIKAN DAN PELATIHAN HAK ASASI MANUSIA, DAN HAK ATAS KOMPENSASI. PRAKTIK-PRAKTIK PENYELENGGARAAN HAK ASASI MANUSIA DI KABUPATEN KARANGANYAR DAN PERMASALAHANNYA**

1. Pelaksanaan RANHAM

Di Kabupaten Karanganyar sudah dibentuk Panitia Pelaksana kegiatan RANHAM Kabupaten yang bertanggung jawab kepada Bupati dan Panitia Pelaksana Provinsi. Panitia RANHAM dilengkapi dengan kelompok kerja yang dibentuk wakil Bupati Karanganyar selaku ketua Panitia RANHAM Karanganyar. Sebagaimana diketahui bahwa RANHAM mempunyai 6 (enam) program pokok, yaitu :

1. Penguatan institusi pelaksanaan RANHAM;
2. Penyiapan pengesahan dan penyusunan buku laporan implementasi instrumen mekanisme HAM;
3. Penyiapan regulasi, harmonisasi rancangan dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan dari perspektif HAM;
4. Pendidikan dan peningkatan kesadaran tentang HAM.

5. Penerapan norma standar;
6. Pelayanan komunikasi masyarakat.

Berdasarkan hasil *assessment*, keenam program pokok tersebut belum sepenuhnya tercapai sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Akan tetapi keenam program kegiatan RANHAM tersebut sudah berjalan di Kabupaten Karanganyar yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelayanan publik yang melekat pada semua dinas terkait, yang meliputi aspek sosial, ekonomi, hukum, dan politik yang saling berhubungan satu dengan yang lain.

2. Perlindungan terhadap perempuan dan anak

Dalam rangka memberikan perlindungan anak, bagian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak berjejaring dengan Dinas sosial, khususnya untuk anak-anak yang berkebutuhan khusus, bahkan pada hari anak ada kebijakan yang diberikan pada anak difabel dalam bentuk bantuan, misalnya kursi roda.

3. Perlindungan terhadap kelompok rentan

Di Kabupaten Karanganyar permasalahan kelompok rentan (anak/orang tua terlantar, fakir miskin, cacat, panti jompo, panti asuhan) merupakan bagian dari urusan Dinas Sosial. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial, Kabupaten Karanganyar mengarahkan kebijakan pembangunan bidang sosial pada memberikan jaminan sosial kepada warga masyarakat, khususnya penyandang masalah sosial, meningkatkan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial dalam mendayagunakan sumber-sumber kesejahteraan sosial, meningkatkan pelayanan bagi korban bencana alam dan sosial, dan Meningkatkan prakarsa dan peranserta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial.

4. Pemenuhan hak atas pendidikan

Pada dasarnya Kabupaten Karanganyar telah memiliki program-program yang ditujukan untuk meningkat pemenuhan hak atas pendidikan. Antara lain Program pendidikan untuk anak usia dini (PAUD), program wajib belajar sembilan tahun, program pendidikan menengah, program pendidikan non-formal, program peningkatan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan, program manajemen pendidikan, dan program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender.

5. Pemenuhan hak atas kesehatan

Permasalahan bidang kesehatan di Kabupaten Karanganyar, antara lain belum optimalnya kemandirian masyarakat dalam berperilaku hidup bersih dan sehat, belum optimalnya kualitas layanan kesehatan ibu dan bayi, masih terbatasnya tenaga medis dan paramedis dan belum meratanya pelayanan kesehatan yang berkualitas serta masih tingginya kejadian penyakit menular seperti HIV/AIDS, malaria, dan TBC.

Berdasarkan hasil *assesment*, beberapa permasalahan dalam urusan kesehatan antara lain :

- a. permasalahan kematian bayi yang cukup tinggi disebabkan salah satunya karena Bayi dengan Berat Badan Lahir Rendah (BBLR), karena pengetahuan ibu dan keluarga tentang resiko tinggi

- kehamilan masih terbatas sehingga kemauan memeriksakan kehamilan secara lengkap ke tenaga kesehatan khususnya bidan dan menggunakan fasilitas kesehatan untuk melahirkan masih kurang;
- b. kesadaran sebagian masyarakat untuk menerapkan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) masih kurang;
 - c. tingginya *stigma* dan diskriminasi terhadap HIV/AIDS, pengembangan dan penguatan pelayanan penanggulangan HIV/AIDS belum bisa optimal, serta terbatasnya sumber daya manusia di puskesmas yang sudah terlatih dalam penanggulangan HIV/AIDS;
 - d. belum optimalnya standarisasi pelayanan kesehatan di Puskesmas;
 - e. kurang optimalnya pelayanan Poliklinik Kesehatan Desa (PKD).
6. Pemenuhan terhadap hak atas pekerjaan
Kebijakan pembangunan Kabupaten Karanganyar, antara lain meningkatkan kualitas angkatan kerja dan pencari kerja, mengupayakan akselerasi pertumbuhan lapangan kerja, dan memberikan perlindungan kepada pekerja.
7. Pemenuhan dan perlindungan terhadap hak atas kebebasan beragama
Dalam pemenuhan akan hak kebebasan beragama, Kabupaten Karanganyar termasuk daerah yang mempunyai toleransi keberagaman yang sangat kondusif. Dalam suatu FGD diungkapkan oleh para tokoh agama yang menyebutkan bahwa di Kabupaten Karanganyar mereka telah mendapatkan hak kebebasan dalam beragama dan mengekspresikan keyakinan masing-masing tanpa merasa khawatir akan adanya gangguan dan ancaman atau tekanan dari pihak lain. Untuk membangun hubungan antar umat beragama yang baik dan kondusif, pemerintah telah membentuk lembaga FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama). Forum ini sangat berperan positif sebagai media dalam relasi sosial kemasyarakatan hubungan antara umat beragama sehingga terjalin suasana saling menghargai, menghormati dan saling membantu. Kerukunan antara umat beragama dibina dengan duduk dan berdialog secara rutin dan berkesinambungan dalam wadah FKUB tersebut.
- Terpenuhinya hak kebebasan beragama sebagaimana digambarkan di atas juga tidak terlepas dari kebijakan dan ketegasan pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada semua pemeluk agama. Hal ini juga didukung oleh sikap Bupati Karanganyar yang mempunyai perhatian yang tinggi terhadap perlindungan terhadap hak hak dasar masyarakat dalam menjalankan agamanya.
8. Pemenuhan hak atas pangan dan perumahan
Dalam bidang pangan pemerintah telah memiliki kepedulian akan hak atas pangan masyarakat dengan menjadikan aspek pangan sebagai prioritas sasaran dan program pembangunan Kabupaten Karanganyar. Telah ditetapkan sasaran program pembangunan daerah untuk mewujudkan ketahanan pangan daerah, yaitu meningkatkan ketersediaan bahan pangan utama dan meningkatkan konsumsi protein hewani dan nabati. Kemudian pemerintah juga

telah merencanakan peningkatan jumlah desa mandiri pangan, meningkatkan ketersediaan bahan pangan utama, meningkatkan jumlah lumbung pangan dan tingkat skor PPH (pola harapan pangan).

Dalam aspek perumahan, pemerintah telah memprioritaskan sasaran dan program pembangunan Kabupaten Karanganyar untuk meningkatkan kualitas pemukiman masyarakat. Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan sasaran pembangunan untuk meningkatkan akses penduduk terhadap kepemilikan rumah, kemudian menurunkan luas permukiman kumuh, meningkatkan luasan ruang terbuka hijau di lingkungan permukiman dan meningkatkan pelayanan penanggulangan kebakaran.

9. Pemenuhan hak atas Jaminan Sosial

Dalam pemberian layanan sosial terhadap PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial), Dinas Sosial telah menyusun program-program pemberian layanan sosial dan memiliki prestasi kinerja yang cukup baik.

10. Hukum dan Keadilan

Salah satu aspek penting dalam mewujudkan Kabupaten Karanganyar Ramah Hak Asasi Manusia adalah terpenuhinya hak-hak hukum dan keadilan masyarakat. Untuk memenuhi hak dasar tersebut, ada beberapa indikator yang perlu mendapatkan perhatian serius, antara lain ketersediaan peraturan perundang-undangan yang mengatur perilaku masyarakat, aparat yang menjalankan atau penegak hukum, serta budaya hukum. Secara umum, Kabupaten Karanganyar dalam merancang dan menyusun serta menetapkan Peraturan Daerah yang berkenaan dengan pemenuhan hak hak dasar rakyat telah terpenuhi dengan baik. Jika diukur dari hak sipil dan politik, masyarakat telah menikmati kebebasannya dalam menyalurkan aspirasi politiknya sesuai dengan hati nurani tanpa paksaan dan diskriminasi.

Masyarakat bebas menyuarakan pikiran dan gagasannya melalui forum atau jalur yang resmi maupun turun jalan (demonstrasi). Rakyat bebas berserikat dan berkumpul sesuai dengan hobi, profesi dan kesamaan cipta, rasa, dan karsa. Forum-forum rakyat (*citizen forum*) juga cukup terwadahi sesuai dengan perkembangan persoalan dan problem kemasyarakatan. Dalam hal perlindungan terhadap hak sipil dan politik sudah sangat maju dan terus ditingkatkan.

11. Sarana Pendukung Bidang infrastruktur

Infrastruktur merupakan salah satu bidang yang cukup penting dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia. Antara lain terkait dengan tata kota, akses ekonomi, akses untuk kesehatan, akses untuk pendidikan, pemukiman ramah lingkungan, penyediaan air sehat, dan lain sebagainya. Di Kabupaten Karanganyar penyediaan ruang terbuka hijau dilakukan secara bertahap. Meskipun demikian, fungsi ruang terbuka hijau atau taman kota belum maksimal digunakan sebagai wahana interaksi sosial antar warga. Masih banyak taman kota yang desainnya belum mencerminkan ramah HAM secara menyeluruh.

Pada dasarnya setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan

perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Kabupaten Karanganyar telah memiliki perspektif ramah HAM dalam menyusun rencana penyediaan dan desain sarana dan prasarana jalan dan trotoar. Kelompok masyarakat rentan seperti anak-anak, perempuan, dan difabel menjadi prioritas utama dalam perencanaan dan desain jalan dan trotoar. Hal tersebut juga sudah direalisasi dengan melakukan penataan alun-alun sebagai pusat interaksi masyarakat. Penataan jalan raya, drainase dan trotoar agar ramah untuk anak-anak, perempuan dan difabel ditata sedemikian rupa, agar akses langsung masyarakat terhadap moda transportasi dan pejalan kaki, serta kenyamanan kota dapat dirasakan secara bersama.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH

Pemerintah Daerah merupakan wakil Pemerintah Pusat yang paling dekat dengan rakyatnya. Oleh karena itu, memberi masyarakat peluang untuk berpartisipasi secara efektif dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan sehari-hari mereka. Sebagai jenjang yang paling dekat dengan warga negara, Pemerintah Daerah berada dalam posisi yang jauh lebih baik daripada Pemerintah Pusat untuk menangani masalah-masalah yang memerlukan pengetahuan dan peraturan setempat berdasarkan kebutuhan dan prioritas setempat, termasuk persoalan hak asasi manusia. Berdasarkan situasi ini, dalam dekade belakangan telah berkembang konsep *human rights city*.

Pada dasarnya penerapan konsep *human rights city* tidak memiliki implikasi terhadap sistem hukum di Indonesia. Konsep utama *human rights city* adalah melokalkan hak asasi manusia. Dalam konteks Indonesia artinya, membumikan seperangkat peraturan hak asasi manusia yang telah ada dalam sistem hukum Indonesia dan mengimplementasikannya di tingkat Pemerintah Daerah melalui inisiatif-inisiatif daerah. Dalam konteks otonomi daerah, konsep *human rights city* lebih menekankan pada pengarusutamaan hak asasi manusia dalam menjalankan urusan-urusan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, implikasi penerapan *human rights city* lebih pada cara pandang dan penekanan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Cara Pendekatan pemajuan dan perwujudan hak asasi manusia melalui konsep *human rights city* memiliki 2 (dua) sumbangan penting bagi Indonesia *Pertama*, hak asasi manusia dipandang sebagai aset ketimbang sebagai beban, artinya pemerintah dicitakan sebagai pihak yang aktif memajukan dan memenuhi serta menghormati hak asasi manusia. Pemerintah Daerah bukan lagi pihak yang menjadi "tertuduh" sebaliknya, pemerintah menjadi aktivis yang membangun hak asasi manusia. dalam arti yang kedua, adalah kota sebagai hunian fisik memang diidamkan akan dikelola dan dilaksanakan sebagai tempat hunian yang layak dan bermartabat bagi semua warga. *Kedua*, hak asasi manusia dapat diwujudkan tanpa perlu menunggu dorongan dan instruksi Pemerintah Pusat seperti jaman dulu. Kota dan kabupaten secara mandiri dapat dan mampu mengadakan ukuran-ukuran dan indikator-indikator yang menjadikan kota sebagai kota yang bertumpu dan melaksanakan hak asasi manusia. Baik dalam hal cara pemerintah bekerja dan melayani warga maupun dalam hal, bagaimana kota sebagai hunian manusia menjadi kota yang layak bagi kehidupan semua warga (*livable cities, inclusive cities*). Kedua ciri tersebut tentu berbeda dengan pendekatan hak asasi manusia jaman dulu yang senantiasa mengandalkan diri pada aktor aktor luar negara seperti CSO dan lain-lain.

massa, bertumpu pada tekanan dari luar negara ketimbang inisiatif dari dalam Negara atau dari dalam pemerintah sendiri/negara, dan lebih mengandalkan pada pendekatan dari atas (pemerintah nasional) ketimbang pendekatan dari bawah (Pemerintah Daerah).

Sebagai bagian dari pelaksanaan daerah, secara umum penerapan *human rights city* pada dasarnya tidak memiliki implikasi bagi keuangan negara. Melalui pendekatan baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan menerapkan *human rights city* implikasi yang akan timbul hanya pada penekanan-penekanan alokasi APBD yang ditujukan pada perlindungan, penghormatan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM. Sebaliknya, melalui penerapan konsep *human rights city* APBD dapat dialokasikan secara efektif untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT DENGAN PENYELENGGARAN HAK ASASI MANUSIA

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, peraturan menjadi sarana dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Setiap hal yang menyangkut hidup orang banyak harus mempunyai legitimasi peraturan perundang-undangannya. Legitimasi tersebut penting untuk menjamin kepastian hukum, serta keadilan bagi masyarakat. Menurut Jimly, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun regulator atau lembaga pelaksana Undang-Undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari Undang-Undang untuk menetapkan peraturan berdasarkan peraturan yang berlaku.³¹ Peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dari sistem norma yang merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap norma bersumber pada norma yang berada di atasnya, yang membentuk dan menentukan validitasnya serta menjadi sumber bagi norma yang di bawahnya.³²

Bersama dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan lainnya, Peraturan Daerah termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang mengikat umum (publik). Akan tetapi dibandingkan dengan peraturan-peraturan tersebut, perda berkedudukan lebih rendah (lemah).³³ Berlakunya sistem hirarki menimbulkan konsekuensi pada eksistensi perda. Perda hanya dapat dihadirkan jika ada keterhubungan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tersebut. Peraturan Daerah tidak boleh disusun dan diterbitkan dengan isi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut. Dengan demikian, meski berlaku khusus di daerah setempat, Peraturan Daerah bukanlah produk hukum mandiri. Eksistensinya sangat bergantung kepada peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan gambaran tentang kedudukan Peraturan Daerah di atas, maka untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia diperlukan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan yang terkait dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Kabupaten Karanganyar ramah hak asasi manusia. Terutama untuk melihat efektivitas peraturan tersebut dan menghindari tumpang tindih antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain. Adapun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hak asasi manusia dan daerah, sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 dan Pasal 28I ayat (4)

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang

³¹ Lihat: Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 202

³² Taufiqurrahman Syahuri, Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-undang, 30 Desember 1990.

³³ Sistem hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang diatur oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Lihat Pasal 7 UU tersebut.

tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan bunyi Pasal ini Pemerintah Kabupaten Karanganyar merupakan Kabupaten yang juga merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan pemerintahan daerah, berdasarkan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Kabupaten Karanganyar mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, Pemerintahan Kabupaten Karanganyar berhak menetapkan Peraturan Daerah.

Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Jika pasal ini dikaitkan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, maka sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah Kabupaten Karanganyar turut bertanggung jawab dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Oleh karena itu, untuk menjalankan tanggung jawab tersebut, Kabupaten Karanganyar berwenang untuk menetapkan Peraturan Daerah dalam rangka perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia. Kabupaten Karanganyar berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri tata-cara perlindungan, pemajuan, dan pemenuhan hak asasi manusia sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Oleh karena itu, Kabupaten Karanganyar berwenang untuk menetapkan Peraturan Daerah yang bermaterikan *human rights city* atau Kabupaten Karanganyar ramah hak asasi manusia.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan pemerintah dan Pemerintah Daerah harus mengacu dan melaksanakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terutama terkait dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6, yaitu tentang asas formil dan asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil diatur dalam Pasal 5, yaitu :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, *hierarki*, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu :

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;

- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang secara hierarki kedudukannya sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi manusia, disebutkan bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan, serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Bahwa manusia dianugerahi oleh Tuhan Yang Maha Esa akal budi dan nurani yang memberikan kepadanya kemampuan untuk membedakan yang baik dan yang buruk yang akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjalani kehidupannya. Dengan akal budi dan nuraninya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Di samping itu, untuk mengimbangi kebebasan tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukannya.

Hak-hak tersebut tidak dapat diingkari, pengingkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, Negara, Pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam rangka menjalankan kewajiban tersebut, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah. Secara khusus dalam Bab V Undang-Undang 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 Kesatuan 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.

Dalam rangka mengambil langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum untuk menjalankan kewajiban untuk menghormati, melindungi, memajukan, dan memenuhi hak asasi manusia, Kabupaten Karanganyar dapat membentuk Peraturan Daerah. Dalam hal ini Kabupaten Karanganyar akan membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan 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 Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara, terdiri atas :

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Sementara ayat (3) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Pasal 11 ayat (1) menyebutkan Urusan konkuren dibagi atas urusan wajib dan urusan pilihan. Sedangkan Pasal 11 ayat (2) menyebutkan bahwa urusan wajib terdiri atas urusan terkait dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Sebagaimana diatur

dalam Pasal 12 ayat (1), Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Sedangkan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi :

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi, serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria urusan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, adalah :

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah. Sedangkan ayat (3) menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dimaksud memuat materi muatan, antara lain :

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan

b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 236 ayat (4) disebutkan bahwa selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam membentuk Peraturan Daerah, Pasal 237 ayat (1) menyebutkan bahwa asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia yang akan dibentuk oleh Kabupaten Karanganyar pada dasarnya merupakan peraturan yang ditujukan untuk menjamin adanya pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Kabupaten Karanganyar kepada masyarakat. Melalui Peraturan Daerah tersebut Kabupaten Karanganyar hendak menegaskan kembali jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya, serta kejelasan kewajiban Pemerintah Daerah dan hak warganya. Melalui Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia diatur prinsip-prinsip hak asasi manusia yang menjadi standar bagi pelayanan publik untuk warga Kabupaten Karanganyar.

5. Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia

Presiden Republik Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia menugaskan Gubernur membentuk Panitia RANHAM Provinsi, dan Bupati/Walikota membentuk Panitia RANHAM Kabupaten/Kota, yang salah satu program utamanya adalah sinkronisasi rancangan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Hak Asasi Manusia melalui Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah yang berperspektif Hak Asasi Manusia berdasarkan pada Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Agar program harmonisasi rancangan dan evaluasi Peraturan Daerah dapat berlangsung dengan baik, maka diperlukan Parameter Hak Asasi Manusia dalam pembentukan produk hukum daerah. RANHAM mempunyai 6 (enam) Program Pokok, yaitu :

- a. Penguatan Institusi pelaksana RANHAM;
- b. Penyiapan pengesahan dan penyusunan bahan laporan implementasi internasional HAM;
- c. Penyiapan regulasi Peraturan Perundang-undangan dari perspektif HAM;
- d. Pendidikan dan peningkatan kesadaran tentang HAM;
- e. Penerapan norma standar;
- f. Pelayanan Komunikasi masyarakat.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar pada dasarnya akan memperluas 6 (enam) program pokok RANHAM. Antara lain di bidang pendidikan, kesehatan, perempuan dan anak, infrastruktur, serta kelompok rentan lainnya. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar akan sejalan dengan RANHAM.

6. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia

Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia, disebutkan bahwa Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM bertujuan untuk :

- a. memberikan motivasi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM;
- b. mengembangkan sinergitas Perangkat Daerah dan instansi vertikal di daerah dalam rangka penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM; dan
- c. memberikan penilaian terhadap struktur, proses, dan hasil capaian kinerja Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia, menyebutkan bahwa Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM didasarkan pada terpenuhinya :

- a. hak atas kesehatan;
- b. hak atas pendidikan;
- c. hak perempuan dan anak;
- d. hak atas kependudukan;
- e. hak atas pekerjaan;
- f. hak atas perumahan yang layak; dan
- g. hak atas lingkungan yang berkelanjutan.

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia pada dasarnya sejalan dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia.

7. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam Pasal 3 Peraturan Bersama ini disebutkan bahwa Pembentukan produk hukum daerah yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia dilakukan dengan mengacu pada parameter hak asasi manusia. Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa secara umum pembentukan produk hukum daerah agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut, yaitu :

- a. Non Diskriminasi, materi muatan produk hukum daerah tidak boleh bersifat diskriminasi dalam bentuk pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya;

- b. Kesetaraan Gender, masalah pokok untuk mengupayakan substansi produk hukum daerah termasuk teknis kebijakan operasional yang sensitif dan responsif terhadap berbagai persoalan dalam masyarakat, diantaranya persoalan kesenjangan gender. Langkah praktis dan strategis untuk menciptakan dan mewujudkan peraturan-perundang undangan yang materi muatannya sensitif dan responsif gender yaitu melalui pengintegrasian perspektif gender dalam suatu produk hukum daerah dan/atau kebijakan teknis operasional untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman sebagaimana yang diidamkan oleh masyarakat luas;
- c. Pembagian Urusan Pemerintahan, bahwa dalam parameter hak asasi manusia mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa dalam Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam kebijakannya harus sesuai dengan nilai-nilai hak asasi manusia yang didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Bahwa manusia dianugerahi oleh Tuhan Yang Maha Esa akal budi dan nurani yang memberikan kepadanya kemampuan untuk membedakan yang baik dan yang buruk yang akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjalani kehidupannya. Dengan akal budi dan nuraninya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Di samping itu, untuk mengimbangi kebebasan tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukannya.

Kebebasan dasar dan hak-hak dasar itulah yang disebut hak asasi manusia yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak-hak ini tidak dapat diingkari. Peningkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, negara, pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sejalan dengan pandangan diatas, Pancasila sebagai dasar negara mengandung pemikiran bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan menyandang 2 (dua) aspek, yakni aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat). Oleh karena itu, kebebasan setiap orang dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ini berarti bahwa setiap orang mengemban kewajiban mengakui dan menghormati hak asasi orang lain. Kewajiban ini juga berlaku bagi setiap organisasi pada tataran manapun, terutama negara dan pemerintah. Dengan demikian, negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi.

Kewajiban menghormati hak asasi manusia tersebut, tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjiwai keseluruhan Pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran.

Secara filosofis hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Negara mengemban tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia. Pemerintah Daerah, sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah mempunyai tanggung jawab untuk memastikan terlaksananya perlindungan, penghormatan, dan pemajuan hak asasi manusia di wilayahnya. Terutama dalam rangka implementasi otonomi daerah. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia, yang bertujuan untuk meningkatkan peran Pemerintahan Kabupaten Karanganyar untuk menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia, merupakan pelaksanaan lebih jauh

dari pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum, serta falsafah bangsa Indonesia sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Secara sosiologis, masyarakat Indonesia sudah semakin sadar akan hak-haknya sebagai warga negara dan warga suatu Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pemerintah semakin diharapkan peran aktifnya untuk memenuhi hak tersebut. Di sisi lain, peran aktif Pemerintah Daerah untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia masih belum memiliki landasan hukum yang kuat. Terutama landasan hukum yang dapat dijadikan acuan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang melindungi, menghormati dan memajukan hak asasi manusia.

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam rangka menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia. Selain itu, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia dimaksudkan untuk mengisi kekosongan acuan bagi masyarakat maupun Pemerintah Kabupaten Karanganyar di bidang hak asasi manusia. Bagi Pemerintah Kabupaten Karanganyar, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia, akan dijadikan acuan untuk meningkatkan perlindungan, pemenuhan dan pemajuan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar. Sedangkan bagi masyarakat Kabupaten Karanganyar, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia dijadikan pijakan untuk turut serta dalam perlindungan, pemenuhan, dan pemajuan hak asasi manusia.

C. LANDASAN YURIDIS

Dalam peraturan perundang-undangan mengenai hak asasi manusia maupun peraturan perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah tidak secara eksplisit ditegaskan mengenai tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia. Namun demikian, bidang-bidang urusan tertentu (yang sebenarnya merupakan implementasi Hak Asasi Manusia) telah dilimpahkan kepada Pemerintahan Daerah.

Di sisi lain, perlindungan, penghormatan, dan pemajuan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar selama ini cenderung sebagai pelaksanaan dari instruksi-instruksi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Antara lain melalui Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM). Dalam kenyataannya, RANHAM tersebut bersifat parsial dan belum menyentuh semua aspek hak asasi manusia. Selain itu, sebagai program dari Pemerintah Pusat, RANHAM terkadang bukan aspek-aspek yang menjadi kebutuhan Pemerintah Daerah setempat. Dengan kata lain, bukan sebagai jawaban atas kebutuhan-kebutuhan bagi daerah untuk melindungi hak asasi manusia. Di samping itu, RANHAM tersebut sangat tergantung pada agenda dan arah Pemerintah Pusat saat itu. Tidak ada jaminan bahwa RANHAM akan terus berlangsung meskipun terjadi pergantian rezim politik di Indonesia.

Kabupaten Karanganyar sebagai salah satu Pemerintah Daerah yang otonom, hendak mewujudkan hak asasi manusia di wilayahnya yang berangkat dari kebutuhan-kebutuhan aktual dan khas yang ada di

Kabupaten Karanganyar. Beberapa peraturan telah diterbitkan oleh Kabupaten Karanganyar untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia. Namun, peraturan tersebut masih bersifat sektoral dan tergantung pada isu-isu tertentu saja. Oleh karena itu, Kabupaten Karanganyar memerlukan peraturan yang lebih komprehensif dan sebagai suatu alternatif yang bertujuan untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia di Kabupaten Karanganyar. Peraturan tersebut kiranya dapat menjadi pedoman bagi semua pemangku kepentingan di Kabupaten Karanganyar. Salah satu alternatif tersebut adalah dengan menjadikan Kabupaten Karanganyar sebagai salah satu *Human Rights City*.

Selain itu, tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi manusia perlu ditegaskan kembali dalam suatu peraturan khusus. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Karanganyar perlu mendeklarasikan diri secara terbuka untuk mengimplementasikan hak asasi manusia dan mengikatkan diri pada norma tertentu agar komitmen dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan koridor-koridor hukum yang telah ditetapkan. Dengan demikian, untuk mewujudkan hal tersebut merancang Peraturan Daerah yang mengatur secara khusus mengenai Kota Hak Asasi Manusia kiranya dapat dijadikan pilihan. Dalam rangka membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia, maka landasan yuridis adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya;
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*);
5. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1990 tentang Telekomunikasi;
6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
7. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia);
8. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
9. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
10. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
11. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2003 tentang Sistem Keolahragaan Nasional;
12. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
13. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
14. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak;
15. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga;
16. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;

17. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya);
18. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik);
19. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;
20. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
21. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
22. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
23. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
24. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan;
25. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan;
26. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
27. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
28. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Ketransmigrasian;
29. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan;
30. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
31. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
32. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2009 tentang Kepemudaan;
33. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan;
34. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
35. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga;
36. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya;
37. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;
38. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir;
39. Undang-Undang 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons With Disabilities* (Konvensi tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas);
40. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
41. Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of The Child* (Konvensi tentang Hak Anak).

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. SASARAN, ARAH, DAN JANGKAUAN PENGATURAN

Sasaran yang akan diwujudkan melalui Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia adalah memberikan pedoman kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat, serta semua pemangku kepentingan di Kabupaten Karanganyar dalam rangka turut serta melaksanakan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, memenuhi, menegakkan, dan memajukan HAM.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia, memberikan arah agar penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM dapat dilakukan di Kabupaten Karanganyar, sehingga tercipta suatu Pemerintahan Daerah yang mengimplementasikan hak asasi manusia dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Jangkauan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia adalah menyangkut pengaturan tentang :

1. penguatan kapasitas bagi aparat Pemerintah Daerah terkait hak asasi manusia dan memberikan pengetahuan dasar masyarakat tentang hak asasi manusia;
2. implementasi hak asasi manusia dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.
3. peran serta masyarakat dalam menghormati, melindungi, memenuhi, menegakkan, dan memajukan HAM.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Ruang lingkup Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia pada dasarnya menyangkut tentang :

1. Ketentuan Umum
Dalam bagian ini diuraikan tentang pengertian-pengertian yang akan diatur dalam Peraturan Daerah.
2. Asas-asas dasar
Asas-asas dasar berisi penegasan kembali bahwa Kabupaten Karanganyar sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia turut memikul tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, memenuhi, dan memajukan hak asasi manusia sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
3. Maksud dan Tujuan
Bagian ini berisi maksud dan tujuan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia, maksudnya adalah menjadikan hak asasi manusia sebagai prinsip dasar dan kerangka kerja bagi Kabupaten Karanganyar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Sedangkan tujuannya adalah untuk meningkatkan peran serta Kabupaten Karanganyar dalam menghormati, melindungi, memenuhi, menegakkan, dan memajukan HAM.

4. Kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia
Bagian ini berisi dari prinsip-prinsip Guangju tentang *Human Rights City* yang telah dimodifikasi dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan.
5. Pelaksanaan
Bagian ini merupakan ketentuan-ketentuan bagaimana agar Kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia dapat dilaksanakan di Kabupaten Karanganyar.
6. Penguatan Kapasitas
Agar Kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia dapat dilaksanakan, maka perlu ada penguatan kapasitas bagi aparatur Pemerintah Daerah. Penguatan kapasitas tersebut dilakukan dengan memberikan pendidikan dan program-program pelatihan tentang hak asasi manusia.
7. Pengawasan dan Evaluasi
Pada bagian ini ditegaskan bahwa pengawasan dan evaluasi disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama yang terkait erat dengan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.
8. Lembaga Hak Asasi Manusia daerah
Bagian ini memberi peluang kepada Kabupaten Karanganyar untuk mendirikan Lembaga atau Badan Hak Asasi Manusia di daerah apabila diperlukan.
9. Partisipasi Masyarakat
Bagian ini mengatur partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia yang dikontekstualkan pada partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.
10. Kerja sama dengan pihak lain dalam penyelenggaraan Kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia
Bagian ini mengatur lebih lanjut bahwa Kabupaten Karanganyar dapat mengadakan kerja sama dengan pihak lain dalam penyelenggaraan Kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia.
11. Pembiayaan
Bagian ini mengatur tentang tata cara pembiayaan dalam pelaksanaan Kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia.
12. Ketentuan lain
Ketentuan lain ini memuat aturan yang menegaskan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia merupakan peraturan bagi produk hukum daerah lainnya di Kabupaten Karanganyar.
13. Ketentuan Penutup.
Ketentuan penutup memuat bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia ini berlaku pada saat diundangkan.

BAB VI PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dalam bab-bab terdahulu, dapat disimpulkan bahwa *Human Rights City* dapat diterapkan di Kabupaten Karanganyar dengan menjadikannya sebagai kerangka dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

Agar *Human Rights City* dapat diterapkan dan dilaksanakan di Kabupaten Karanganyar diperlukan penguatan kapasitas bagi aparatur Pemerintah Kabupaten Karanganyar. Sehingga hak asasi manusia dapat menjadi pendekatan bagi aparat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

B. SARAN

Agar substansi Naskah Akademik dapat dijadikan materi Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia, substansi naskah akademik ini perlu dipilah sehingga relevan bagi Kabupaten Karanganyar dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Apabila Kabupaten Karanganyar hendak menjadi kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia, maka rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia segera disusun dan dijadikan prioritas dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Untuk mendukung penyempurnaan Naskah Akademik ini, perlu dilakukan pembahasan berupa diskusi-diskusi dengan pakar dan masyarakat, serta pemangku kepentingan di Kabupaten Karanganyar.

DAFTAR PUSTAKA

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 202

Taufiqurrahman Syahuri, *Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-undang*, 30 Desember 1990. *Pandangan dan Sikap Bangsa Indonesia Terhadap Hak Asasi Manusia*, Lampiran TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia

Ifdhal Kasim, "Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya : Menegaskan Kembali Arti Pentingnya", makalah yang disampaikan pada Lokakarya yang diselenggarakan oleh PUSHAM UII, Yogyakarta, Hotel Jogja Plaza, 25 Januari 2006

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, Cet.3, 1986, h. 51-52.

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.

Laporan *Advisory Committee* pada Human Rights Council dalam sidang sesi ke-27 tentang Laporan Kemajuan Komite Penasihat (*Advisory Committee*) tentang Peran Pemerintah Daerah dalam Pemajuan dan Perlindungan hak asasi manusia, termasuk pengarusutamaan hak asasi manusia dalam pemerintahan daerah dan pelayanan publik (Laporan tertanggal 4 September 2014).

Gwangju Declaration on Human Rights City

"*Human Rights Learning and Human Rights Cities : Achievements Report*", 2007; diperoleh dari www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf).

International Council on Human Rights Policy, "*Local Government and Human Rights: Doing Good Service*" (Versoix, Switzerland, 2005), hlm. 6. Diperoleh dari www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf.

Aturan Tambahan Resolusi Majelis Umum PBB 56/83

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Lampiran Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Kementerian Hukum dan HAM RI, Hasil penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-Hak Sipil dan Politik pada Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Hukum dan HAM tentang Evaluasi terhadap Peraturan Daerah Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia.