

Prof. Dr. Rachmad Safaat, S.H., M.Si. | Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si. |  
Dr. Maria Christina Endarwati IR., ST., MIUEM |  
Ria Casmi Arrsa S.H., M.H. | Muhammad Nabil | Gita Prismadianto |  
Luna Dezeana Ticoalu, S.H. | Firdaus Izza Prayuda, S.H. |  
Muhammad Dzulfikar Ardiansyah, S.M



# Rekonstruksi Hukum dan Hak Asasi Manusia

*dalam Penataan Urusan  
dan Perangkat Daerah*



# **Rekonstruksi Hukum & Hak Asasi Manusia**

dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah



**Penulis:**

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.; Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.;  
Dr. Maria Christina Endarwati IR., ST., MIUEM; Ria Casmi Arrsa S.H.,  
M.H.; Muhammad Nabil; Gita Prismadianto;  
Luna Dezeana Ticoalu, S.H.; Firdaus Izza Prayuda, S.H.;  
Muhammad Dzulfikar Ardiansyah, S.M

# Rekonstruksi Hukum & Hak Asasi Manusia

dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah

Inteligensia Media  
2024

# **REKONSTRUKSI HUKUM & HAK ASASI MANUSIA**

*dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah*

## **Penulis:**

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.; Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.; Dr. Maria Christina Endarwati IR., ST., MIUEM; Ria Casmi Arrsa S.H., M.H.; Muhammad Nabil; Gita Prismadianto; Luna Dezeana Ticoalu, S.H.; Firdaus Izza Prayuda, S.H.; Muhammad Dzulfikar Ardiansyah, S.M

*Desain Sampul : Dana Ari*

*Tata letak : Nur Saadah*

**ISBN: 978-623-381-217-7**

Copyright © September, 2024

Diterbitkan oleh:

**Inteligensia Media (Intrans Publishing Group)**

Wisma Kalimetro

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Telp. 0341-573650, Fax. 0341-573650

Email: [inteligensiamedia@gmail.com](mailto:inteligensiamedia@gmail.com)

Website: [inteligensiamedia.com](http://inteligensiamedia.com)

Anggota IKAPI No. 196/JTI/2018

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak, baik sebagian atau pun keseluruhan isi buku dengan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.; Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.; Dr. Maria Christina Endarwati IR., ST., MIUEM; Ria Casmi Arrsa S.H., M.H.; Muhammad Nabil; Gita Prismadianto; Luna Dezeana Ticoalu, S.H.; Firdaus Izza Prayuda, S.H.; Muhammad Dzulfikar Ardiansyah, S.M**

REKONSTRUKSI HUKUM & HAK ASASI MANUSIA dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah/Penulis Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.; Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.; Dr. Maria Christina Endarwati IR., ST., MIUEM; Ria Casmi Arrsa S.H., M.H.; Muhammad Nabil; Gita Prismadianto; Luna Dezeana Ticoalu, S.H.; Firdaus Izza Prayuda, S.H.; Muhammad Dzulfikar Ardiansyah, S.M

Cet. 1.—Malang: Inteligensia Media, 2024; xviii + 110; 15,5 cm x 23 cm

1. Hak Asasi Manusia, HAM— I. Judul II. Perpustakaan Nasional

**341.48**

## **Didistribusikan oleh**

PT. Bumi Puthuk Shankara (Bikara)

Jl. Joyosuko Agung 86 Malang

Telp. 0341-5080245

Email: [bikara86@gmail.com](mailto:bikara86@gmail.com)

# Glosarium.

- Dekonsentrasi** : pelimpahan wewenang dari pemerintah, kepala wilayah, instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat daerah. Bisa juga diartikan sebagai pembagian wewenang dan tanggung jawab administrasi yang berlangsung antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan tanpa penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan secara leluasa.
- Delegasi** : pelimpahan atau pun penyerahan wewenang. Dalam konteks otonomi daerah, hal ini berarti pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan pengelolaan untuk melakukan tugas-tugas yang tidak secara langsung dalam pengawasan pemerintah pusat.
- Desentralisasi** : bentuk tindakan memberi wewenang pada sub, unit atau pengelola dengan tingkat kewenangan yang posisinya lebih rendah dalam struktur hierarkis suatu organisasi. Dalam konteks otonomi daerah, hal ini berarti penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- Devolusi** : proses pelimpahan wewenang pengambilan keputusan, keuangan, dan juga manajemen pada unit otonom pemerintah daerah.
- Diskriminasi** : perlakuan berbeda berdasarkan berbagai alasan tertentu. Diskriminasi saat ini mencakup berbagai aspek, misalnya seperti ras, warna kulit, gender, bahasa, agama, pandangan politik, kewarganegaraan, kepemilikan, kelahiran, orientasi seksual, usia, dan kecacatan fisik.
- Hak Asasi Manusia** : seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.
- Negara Hukum** : negara yang menganut asas hukum dalam kehidupan ketatanegaraannya, di mana hukum itu ditempatkan sebagai entitas kekuasaan tertinggi, dan tiap warga negara—baik pemerintah maupun rakyat—harus tunduk dan patuh terhadap hukum tersebut. Dengan kata lain, jika ada seseorang melakukan tindakan melanggar aturan maka ia berhak untuk mendapat suatu hukuman karena dianggap melanggar hukum, dan ini berlaku tanpa memandang jabatan atau pun status sosial.

<b>Otonomi Daerah</b>	: hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan serta kepentingan masyarakat daerahnya sendiri sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Otonomi daerah diadakan untuk kepentingan daerah itu sendiri.
<b>Privatisasi</b>	: proses pengalihan aset (atau wewenang), baik sebagian maupun keseluruhan, dari negara kepada pihak swasta. Dengan kata lain, ini adalah tindakan kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat. Pemerintah memberikan wewenang kepada organisasi nirlaba.
<b>Tanggung Jawab Negara</b>	: kewajiban untuk melakukan perbaikan ( <i>reparation</i> ) yang timbul ketika suatu negara melakukan kesalahan dalam mematuhi kewajiban hukum berdasarkan hukum internasional. Dapat juga dimaknai sebagai kewajiban negara dalam memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas suatu hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberi pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkan.
<b>Urusan Pemerintahan Absolut</b>	: urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
<b>Urusan Pemerintahan Konkuren</b>	: urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan juga daerah kabupaten/kota.

**Urusan  
Pemerintahan  
Umum** : merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan.

# Pengantar Penulis.

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan yang Maha Esa, karena atas limpahan rahmat dan kasih sayang-Nya, buku ini akhirnya dapat kami selesaikan.

Ide buku ini bermula dari keresahan kami terkait tanggung jawab dan komitmen pemerintah dalam perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, khususnya di tingkat daerah. Pemerintah, dalam hal ini Kemenkumham RI, sebenarnya telah menetapkan Permenkumham Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia, yang isinya terkait penetapan standar indikator pemenuhan HAM di tingkat kabupaten/kota.

Namun, menurut kami, hal itu belum merepresentasikan komitmen pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mendesain pengaturan yang mengintegrasikan konsep hak asasi dengan ranah sipil dan politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Dalam proses penyusunan buku ini, kami berhutang budi kepada Direktur Sekolah Pasca Sarjana Universitas Brawijaya yang telah memfasilitasi pembiayaan penulisan dan penerbitan buku ini. Buku ini tidak bisa terbit dan dibaca oleh khalayak akademisi atau aktivis HAM jika tidak dibiayai oleh Sekolah Pasca Sarjana Universitas Brawijaya. Sekaligus kami ucapkan maaf yang tulus karena tidak dapat menyebutkan nama mereka semua satu persatu lantaran keterbatasan ruang.

Kami sadar betul, buku ini sangat jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kami amat mengharapkan kritikan dan saran dari pembaca sekalian sehingga buku ini bisa kami sempurnakan pada kesempatan selanjutnya.

Malang, September 2024  
**Penulis**

# Pengantar Penerbit.

Pada 15 Juni 1215 di Inggris, berlangsung pemberontakan para baron yang menolak tunduk pada raja. Pemberontakan ini yang kelak nanti melahirkan Perjanjian Agung (*Magna Charta*), yang pada intinya menegaskan bahwa raja tidak boleh melanggar hak milik dan kebebasan pribadi dari rakyatnya, tanpa memandang golongan dan status sosial apa pun. Peristiwa pemberontakan ini yang menjadi awal mula munculnya konsep dan pemikiran mengenai hak asasi manusia.

Beberapa abad setelahnya, pada 1628, muncul *Bill of Right* yang juga mengatur pembatasan kekuasaan raja, selain juga menghapus hak dan kekuasaan raja dalam memenjarakan, menyiaga, dan mengirim tentara kepada siapa pun tanpa dasar hukum. Kemudian pada 6 Juli 1776, dicetuskanlah Deklarasi Kemerdekaan (*The Declaration of Independence*) di Amerika Serikat. Sebelum akhirnya lahir Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia dan Warga Negara (*Declaration of the Rights of Man and the Citizen*) di Prancis pada 4 Agustus 1789. Peristiwa-peristiwa ini yang menjadi tonggak awal diperhatikannya nilai-nilai hak asasi manusia sebagai elemen sentral bagi hidup dan keberlangsungan hidup seorang individu.

Sebagai negara demokratis yang mengusung visi keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya, pemerintah Indonesia tentu saja dituntut untuk memiliki komitmen pada perlindungan dan pemenuhan hak asasi tiap-tiap warga negaranya. Dan memang,

secara konstitusional, sejumlah hak asasi dan tanggung jawab pemenuhannya oleh negara (pemerintah) ditekankan dalam banyak bagian. Bahkan, Kemenkumham RI menetapkan standar indikator pemenuhan HAM di tingkat kabupaten/kota melalui Permenkumham Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia.

Meski demikian, kerangka regulasi itu oleh banyak ahli dianggap belum merepresentasikan komitmen pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mendesain pengaturan yang mengintegrasikan konsep hak asasi dalam ranah sipil dan politik, ekonomi, sosial, dan budaya, hingga hak-hak atas pembangunan.

Buku ini akan menelaah dengan rinci persoalan-persoalan tersebut. Adapun materi-materi yang diulas, pertama-tama, terkait konsep negara hukum, otonomi daerah, penataan urusan dan perangkat daerah, hingga konsep hak asasi manusia. Lalu, diuraikan permasalahan utama soal rekonstruksi prinsip, desain konstitusional, dan pelembagaan prinsip hukum dan HAM, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Akhirnya, kami berharap buku ini bermanfaat bagi para pembaca, khususnya bagi pengkaji disiplin ilmu hukum, ilmu hukum tata negara, hukum dan HAM, atau pun para aktivis hak asasi manusia.

# Daftar Isi.

Glosarium ... v
Pengantar Penulis ... ix
Pengantar Penerbit ... xi
Daftar Isi ... xiii

**Bab 1: Relasi Negara, HAM, dan Warga Negara ... 1**

**Bab 2: Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia ... 9**

- A. Konsep Negara Hukum ... 9
- B. Konsep Tanggung Jawab Negara ... 20
  - 1. Pengertian Tanggung Jawab Negara ... 20
  - 2. Bentuk Tanggung Jawab Negara ... 22
- C. Konsep Hak Asasi Manusia ... 27

**Bab 3: Otonomi, Penataan Urusan, dan Perangkat Daerah ... 44**

- A. Konsep Otonomi Daerah ... 44
- B. Konsep Penataan Urusan dan Perangkat Daerah ... 51

**Bab 4 Rekonstruksi Prinsip Hukum dan HAM ... 59**

- A. Rekonstruksi Prinsip Hukum dan HAM di Tingkat Nasional ... 59
- B. Rekonstruksi Prinsip Hukum dan HAM di Tingkat Daerah ... 67

**Bab 5 Desain Konstitusional dan Pelembagaan Prinsip Hukum dan HAM ... 72**

- A. Desain Konstitusional Prinsip Hukum dan HAM dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah ... 72

1.	Tingkat Puncak (Pusat) ...	72
2.	Tingkat Nasional ...	73
3.	Tingkat Daerah ...	74
B.	Pelembagaan Prinsip Hukum dan HAM dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah ...	76
1.	Pelembagaan di Pemerintah Pusat ...	76
2.	Pelembagaan di Daerah ...	82
3.	Urgensi Rekonstruksi Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 ...	87
4.	Model Rekonstruksi Kelembagaan ...	91
	Daftar Pustaka ...	94
	Indeks ...	101
	Tentang Penulis ...	103

# Daftar Bagan.

Bagan 1. Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia	79
Bagan 2. Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah	80
Bagan 3. Struktur Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia ...	82
Bagan 4. Bagan Struktur Organisasi Biro Hukum ...	83
Bagan 5. Bagan Struktur Bagian Hukum ...	84
Bagan 6. Bagan Susunan Organisasi Bagian Hukum ...	85
Bagan 7. Bagan Struktur Organisasi Bagian Hukum ...	86
Bagan 8. Pelembagaan Dinas Hukum dan Hak Asasi Manusia (Diskumham) pada Pemerintah Daerah ...	93

# Daftar Gambar.

- Gambar 1. Kesenjangan Kerangka Konseptual Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan, Perlindungan, dan Penghormatan HAM di Daerah ... 7
- Gambar 2. Tanggung Jawab Konstitusional Negara terhadap HAM dalam Konteks Otonomi Daerah dan Relasinya dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 ... 8
- Gambar 3. Desain Piramida Konstitusional Prinsip Hukum dan HAM dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah ... 76

# Daftar Tabel.

- Tabel 1. Dimensi-dimensi Hak Asasi Manusia ... 5
- Tabel 2. Urusan Pemerintahan Daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ... 53
- Tabel 3. UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ... 62
- Tabel 4. UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM ... 62
- Tabel 5. UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ... 62
- Tabel 6. Peraturan Perundang-undangan Lain terkait Upaya Penghormatan, Perlindungan, dan Pemenuhan HAM ... 63
- Tabel 7. Empat Kelompok HAM ... 64
- Tabel 8. Pelembagaan di Kemenkumham ... 79
- Tabel 9. Pelembagaan di Kemenkumham ... 80
- Tabel 10. Pelembagaan di Kemenkumham ... 81
- Tabel 11. Pelembagaan di Daerah ... 83
- Tabel 12. Pelembagaan di Daerah ... 84
- Tabel 13. Pelembagaan di Daerah ... 85
- Tabel 14. Pelembagaan di Daerah ... 86
- Tabel 15. Undang-undang Terkait Pemerintah Daerah ... 88
- Tabel 16. Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan ... 89
- Tabel 17. UU Nomor 23 Tahun 2014 ... 90



# O1.

## Relasi Negara, HAM, dan Warga Negara

Sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, bangsa Indonesia telah mendeklarasikan dengan tegas sebagai negara hukum yang demokratis sebagaimana dituangkan di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu konsekuensi logis dari pernyataan itu yaitu adanya komitmen serta tanggung jawab jaminan konstitusional negara untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi hak asasi setiap warga negaranya agar tercipta keadilan sosial dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana telah dicita-citakan para pendiri bangsa. Dalam perkembangannya, untuk merealisasikan tanggung jawab serta jaminan konstitusional hak asasi warga negara, pemerintah pusat mengambil adanya langkah simultan melalui ratifikasi berbagai perjanjian internasional di bidang hak asasi manusia meliputi hak sipil dan politik serta hak sosial, ekonomi, dan budaya.

Secara historis, kemunculan konsep hak asasi manusia disebabkan oleh adanya anggapan seseorang atau suatu bangsa sebagai entitas yang tidak utuh. Derajat kemanusiaan seseorang dipotong dan dibatasi dan acapkali diperlakukan sebagai manusia

“kelas dua”. Memori sejarah penistaan harkat dan martabat manusia tersebut bisa kita tilik dari praktik kekejaman Perang Dunia I dan Perang Dunia II sehingga memunculkan kesadaran kolektif seluruh warga dunia untuk mengembalikan tatanan dunia yang baru dengan mengedepankan perdamaian dan menghormati kemanusian.<sup>1</sup> Sejalan dengan historisitas tersebut maka konsep hak asasi manusia telah berjalan seiring dengan laju peradaban manusia itu sendiri, yang pada akhirnya konteks hak asasi manusia tidak hanya dipahami sebatas hak individualitas (*individual rights*) semata, tetapi dalam praktiknya ide hak asasi manusia menjelma menjadi hak kolektif (*collective rights*) yang tumbuh berkembang dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dalam konteks ini maka esensi kemerdekaan hak dalam perspektif Amartya Sen<sup>2</sup> merujuk pada kemerdekaan individu sebagai prinsip fundamental. Amartya Sen mengemukakan, “*The freedom of individuals as the basic building blocks. Attention is thus paid particularly to the expansion of the ‘capabilities’ of a person to lead the kind of lives they value and have reason to value. These capabilities can be enhanced by public policy, but also on the other side, the direction of public policy can be influenced by the effective use of participatory capabilities by the public.*”

Beranjak dari pandangan di atas, terdapat relasi antara negara, HAM, dan warga negara. Berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik yang mengkaji tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitutionalisme) biasanya terdiri dari anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) yang tunduk pada hukum, jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan mandiri, dan pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama asas kedaulatan rakyat.<sup>3</sup> Sementara itu, hak konstitusional memiliki ruang lingkup yang lebih sempit yang hanya berlaku dalam hukum positif suatu negara. Kemudian perkembangan hak asasi manusia di tingkat internasional juga

---

<sup>1</sup> Hari Kurniawan, dkk, 2015, *Aksesibilitas* Yogyakarta: Pusham-UII, hlm. 28.

<sup>2</sup> Amartya Sen, 1999, *Development As Freedom*, New York: Oxford University Press, hlm. 18.

<sup>3</sup> Dahan Thaib, dkk, 2008, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT Rajawali Pers, hlm. 2.

memberi dorongan bagi pengakuan keberadaannya di tingkat nasional sebagai hak konstitusional.<sup>4</sup>

Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia.<sup>5</sup> Hak-hak yang melekat itu kemudian harus dijamin oleh suatu negara. Hak asasi manusia dalam konstitusi sebuah negara memiliki arti dan peran penting dalam menciptakan keseimbangan antara penyelenggaraan kekuasaan negara dan perlindungan hak-hak dasar warga negara.<sup>6</sup> Salah satu fungsi konstitusi adalah sebagai *guardian of fundamental rights*.<sup>7</sup> Hak konstitusional memiliki perbedaan dengan hak legal. Hak konstitusional adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal rights*) timbul berdasar jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislations*).<sup>8</sup> Menurut Jimly Asshidiqie, hak konstitusional yang diatur dalam UUD 1945 dapat dibagi ke dalam beberapa kelompok, di antaranya adalah sebagai berikut.<sup>9</sup>

1. Kelompok hak-hak sipil
2. Kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya
3. Kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan
4. Kelompok yang mengatur tanggung jawab negara dan kewajiban asasi manusia

---

<sup>4</sup> I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, hlm. 131.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, 2008, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*, makalah disajikan dalam Lecture Peringatan 10 Tahun KontraS. Jakarta, 26 Maret 2008, hlm. 6.

<sup>6</sup> Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni, hlm. 74.

<sup>7</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Fakultas Hukum Unpad, Sumedang, 2016, hlm. 456.

<sup>8</sup> Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 134.

<sup>9</sup> Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum dan HAM*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 220-223.

Hak-hak dan kebebasan tersebut ada yang tercantum dalam UUD 1945 dan ada pula yang tercantum hanya dalam undang-undang tetapi memiliki kualitas yang sama pentingnya secara konstitusional sehingga dapat disebut memiliki *constitutional importance* yang sama dengan yang disebut eksplisit dalam UUD NRI 1945.<sup>10</sup>

Sebagaimana dikemukakan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM),<sup>11</sup> langkah-langkah yang ditempuh oleh bangsa Indonesia merupakan hal positif yang dilakukan untuk memperkuat kerangka hukum bagi pemajuan dan perlindungan HAM. Upaya ini memperlihatkan adanya prospek bagi pemajuan dan perlindungan HAM, yaitu *pertama*, sejauh mana kemajuan kerangka hukum itu mewujud nyata dalam pelaksanaannya, dan *kedua*, bagaimana kita mengukur pelaksanaan HAM tersebut. Beberapa hak yang tercantum dalam konstitusi sebagaimana diuraikan meliputi: hak untuk bebas dan merdeka (Pembukaan paragraf pertama); hak persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat 1); hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27 ayat 2); hak berkumpul, berserikat, dan kebebasan berpendapat (Pasal 28); hak hidup, hak berkeluarga, hak untuk bekerja, dan hak-hak asasi lainnya (Pasal 28 A-J); hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan (Pasal 29); hak atas rasa aman (Pasal 30 ayat 1); hak atas pendidikan (Pasal 31 ayat 1); dan hak atas kebudayaan (Pasal 32).

Berdasarkan uraian di atas maka komitmen negara untuk mewujudkan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah suatu kebutuhan dalam diskursus relasi antara negara, konstitusi, dan warga negara. Relasi tersebut kian ketara manakala kita menelisik ketentuan Pasal 28I ayat 4 dari konstitusi Indonesia yang menyatakan kewajiban dalam bidang HAM terletak pada negara, sebagai berikut: (1) perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah; (2) untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum

---

<sup>10</sup> Muhmin Muhammad, 2018, Hak Asasi Manusia dalam Hukum Positif dengan Konsep Constitutional Importance, *Meraja Journal*, Volume 1, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Al-Gazali, Barru, hlm. 35.

<sup>11</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2014, *Mengembangkan Indikator Hak Asasi Manusia: Sebuah Indikator (Sebuah Pengalaman Komnas HAM)*, Jakarta: Komnas HAM, hlm. 1.

yang demokratis maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Ketentuan mengenai HAM dan kewajiban negara, dalam hal ini pemerintah, dimuat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Pasal 8 Undang-undang tersebut menyatakan: *"Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah."* Ketentuan tersebut menegaskan berbagai konsep dan ketentuan hukum HAM internasional, yaitu bahwa negara mengemban kewajiban dalam pelaksanaan HAM. Sebuah negara yang menjadi pihak dari perjanjian internasional HAM mempunyai seperangkat kewajiban untuk melaksanakan ketentuan dalam perjanjian terkait.

Sehubungan dengan hal itu maka terkait hukum, HAM, dan konstitusi maka negara, dalam hal ini adalah pemerintah, mempunyai kedudukan sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*). Kewajiban yang diemban negara terdiri atas tiga bentuk, yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*). Kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*) adalah kewajiban negara menahan diri untuk tidak melakukan intervensi, kecuali atas hukum yang sah (*legitimate*). Bentuk tanggung jawab sebagaimana dimaksud oleh penulis diidentifikasi dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 1. Dimensi-dimensi Hak Asasi Manusia

I Penghormatan (Tidak ada gangguan dalam pelaksanaan hak)	II Perlindungan (Mencegah pelanggaran oleh pihak ketiga)	III Pemenuhan (Penyediaan sumber daya dan hasil-hasil kebijakan)
a. Mengupayakan adanya hukum yang melindungi warga agar tidak terjadi penyiksaan, pembunuhan tanpa pengadilan, penghilangan paksa, penahanan sewenang-wenang, pengadilan yang tidak adil, intimidasi pada saat pemilihan umum, dan pencabutan hak pilih.	a. Pemerintah harus mengupayakan tindakan untuk mencegah pelaku non-negara melakukan pelanggaran seperti penyiksaan, pembunuhan tanpa pengadilan, penghilangan paksa, penculikan, dan intimidasi pada saat pemilihan umum.	a. Pemerintah harus melakukan investasi dalam bidang kehakiman, penjara, kepolisian, dan pemilihan umum, serta alokasi sumber daya untuk kemampuan masyarakat.

b. Mengupayakan hukum yang melindungi warga dari diskriminasi etnis, ras, gender atau bahasa dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan, serta alokasi sumber daya yang kurang.	b. Pemerintah harus melakukan tindakan untuk mencegah pelaku non-negara berperilaku diskriminatif sehingga membatasi akses dalam bidang kesehatan, pendidikan serta bidang kesejahteraan lainnya.	b. Pemerintah harus melakukan pemenuhan secara progresif, investasi di bidang kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan lainnya serta alokasi sumber daya untuk kemampuan masyarakat.
c. Praktik empiris, hak untuk hidup berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak membunuh.  d. Hak atas integritas fisik dan mental. Berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak menyiksa.	c. Negara harus menyediakan tatanan yang aman agar penyandang disabilitas tidak rentan menjadi korban kejahatan. Jika penyandang disabilitas menjadi korban kejahatan maka negara wajib menangkap dan memproses hukum si pelaku. Membarkan si pelaku hidup bebas, sama artinya dengan melanggar hak atas rasa aman korban.	c. Praktik empiris, setiap penyandang disabilitas yang ditahan karena tuduhan melakukan kejahatan harus segera didampingi pengacara, dokter, psikolog/psikiater dan ahli yang sesuai dengan kebutuhan penyandang disabilitas sesaat setelah mereka ditahan. Adanya upaya memperlambat pemberian hak ini berpotensi menyebabkan tidak terpenuhinya hak bagi penyandang disabilitas.

Sumber: Australia Indonesia Partnership for Justice (AIPJ) dan Pusham UII (bahan hukum diolah)

Berdasarkan tabel di atas maka apabila tidak terpenuhi ketiga komponen tanggung jawab negara sebagaimana telah diuraikan akan berujung pada bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Jika kondisi ini terjadi, pelanggaran terhadap HAM hanya bisa disematkan pada negara, dalam hal ini adalah penyelenggara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Adanya ketidakmauan (*unwillingness*) dan/atau praktik ketidak mampuan (*inability*) negara untuk melindungi dan memenuhi disebut sebagai pelanggar hak asasi manusia pasif (*human rights violation by omission*). Sementara itu, kegagalan negara untuk menghormati hak asasi manusia disebut sebagai pelanggaran hak asasi manusia aktif (*human rights violation by commission*).

Sebagai tindak lanjut atas tanggung jawab pemerintah dalam rangka mewujudkan hak asasi sebagaimana telah dikemukakan maka pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia

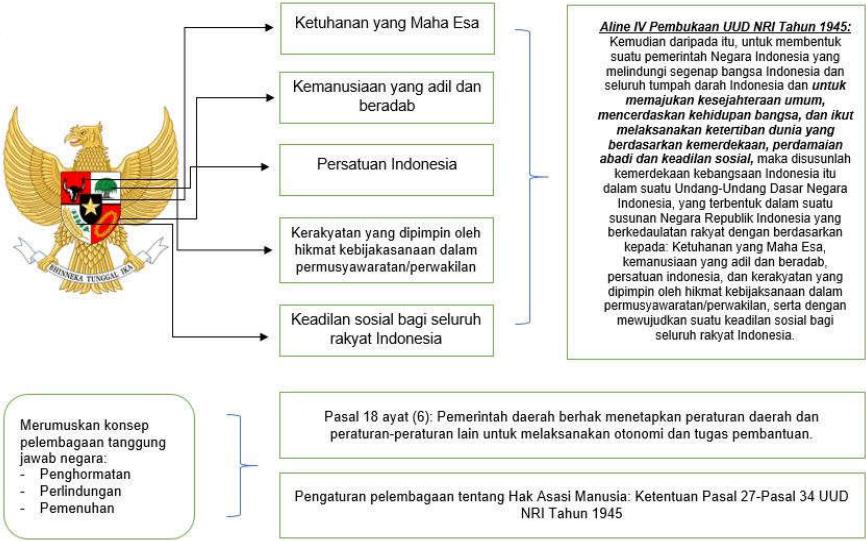
(Kemenkumham RI) menetapkan standar indikator pemenuhan HAM di tingkat kabupaten/kota melalui Permenkumham Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia.

Pembentukan regulasi itu bertujuan meningkatkan kriteria penilaian daerah kabupaten/kota peduli hak asasi manusia guna mewujudkan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dalam penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia. Akan tetapi, kerangka regulasi sebagaimana dimaksud dipandang belum merepresentasikan komitmen pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk mendesain kerangka kerja regulasi yang mengintegrasikan konsep hak asasi dalam ranah sipil dan politik, ekonomi, sosial, dan budaya maupun hak-hak atas pembangunan. Bentuk kepedulian HAM oleh pemerintah daerah dirumuskan melalui upaya pemerintah daerah kabupaten/kota untuk meningkatkan peran dan tanggung jawab dalam penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia. Berikut ini penulis mendeskripsikan kesenjangan konseptual pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan HAM di dalam Permenkumham Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia.



Gambar 1. Kesenjangan Kerangka Konseptual Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan, Perlindungan, dan Penghormatan HAM di Daerah

Berdasarkan gambar di atas, berikut ini penulis identifikasi harmonisasi materi muatan landasan filosofis indikator tanggung jawab konstitusional negara terhadap HAM melalui gambar di bawah ini.



**Gambar 2. Tanggung Jawab Konstitusional Negara terhadap HAM dalam Konteks Otonomi Daerah dan Relasinya dengan Pancasila dan UUD NRI 1945**

Berdasarkan gambar di atas maka penulis memandang penting untuk menelaah kerangka konseptual dari regulasi tanggung jawab negara untuk mewujudkan hak asasi manusia. Kebaruan atau *novelty* dalam pembahasan ini yaitu merumuskan dan mengidentifikasi rekonstruksi konsep dan indikator tanggung jawab konstitusional negara, yang mana konteks pengaturannya hanya sebatas pada konsep kabupaten/kota peduli HAM dan belum mengarah pada desain tanggung jawab negara atas HAM secara holistik dan komprehensif dalam konteks penataan urusan dan perangkat daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

# O2.

## Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia

### A. Konsep Negara Hukum

Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.<sup>1</sup> Pemikiran Plato tentang negara hukum tersebut bertujuan untuk mencegah kekuasaan sewenang-wenang oleh penguasa negara dan melindungi hak-hak rakyat dari tindakan pemerintah yang tidak adil. Sementara itu, menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Terdapat tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, sebagai berikut.

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum
2. Pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi
3. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan yang berupa paksaan-

---

<sup>1</sup> Nurul Qamar, 2013, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 24.

paksaan atau pun tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotik (satu penguasa).

Negara hukum dalam perkembangannya selalu dikaitkan dengan konstitusi negara, terutama dalam hal pengaturan dan penegasan soal pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin kemerdekaan dan perlindungan hak-hak dasar warga negara. Esensi dari negara berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia. Atas dasar itu, keberadaan konstitusi dalam suatu negara merupakan *conditio sine qua non* (kemutlakan). Menurut Sri Soemantri, tidak ada satu pun negara di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar, karena negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan.<sup>2</sup> Dengan demikian, dalam batas-batas minimal, negara hukum identik dengan negara berkonstitusi atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan utama kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Budiono Kusumohamidjojo mengemukakan bahwa pada babak sejarah sekarang, sukar untuk membayangkan negara tidak sebagai negara hukum.<sup>3</sup> Setiap negara yang tidak mau dikucilkan dari pergaulan masyarakat internasional menjelang abad ke-21 paling sedikit secara formal akan memaklumkan dirinya sebagai negara hukum. Hukum juga telah menjadi aturan main untuk menyelesaikan segala macam perselisihan, termasuk juga perselisihan politik dalam rangka mencapai kesepakatan politik.

Dengan begitu, hukum bukan mengabdi pada kepentingan politik sektarian dan primordial, melainkan kepada cita-cita dalam kerangka kenegaraan. Menurut Bothlingk, negara hukum adalah negara di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi ketentuan hukum. Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara keterikatan hakim dan pemerintah pada undang-undang dan pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang.<sup>4</sup> Oleh karena itu, dapat kita ketahui bahwa negara hukum sifatnya adalah membatasi segala kegiatan yang dianggap dapat merugikan warga

---

<sup>2</sup> Sri Soemantri, *Op. Cit.*, hlm. 3.

<sup>3</sup> Kusumohamidjojo Budiono, 2004, *Filsafat Hukum: Problematika Ketertiban yang Adil*, Jakarta: Grasindo, hlm. 147.

<sup>4</sup> Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 18.

negaranya. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia dibentuk dengan tujuan untuk melindungi hak-hak warga negara dari tindakan pemerintah yang tidak adil.

Perkembangan konsep negara hukum modern tidak lepas dari pengaruh gagasan negara hukum (*rechtsstaat*) maupun *rule of law*. Menurut S.W. Couwenberg dalam bukunya *Westers Staatsrecht als Emancipatie Proces*, meliputi sepuluh bidang antara lain:<sup>5</sup>

1. Pemisahan antara negara dengan masyarakat sipil (*de scheiding tussen staat en burgerlijke maatschappij*), pemisahan kepentingan umum dan kepentingan khusus, serta pemisahan hukum publik dan hukum privat
2. Pemisahan antara negara dengan gereja
3. Adanya jaminan kebebasan hak-hak sipil (*burgerlijke vrijheidsrechten*)
4. Persamaan terhadap undang-undang (*gelijkheid voor de wet*)
5. Adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum
6. Pemisahan kekuasaan berdasarkan asas trias politika dan sistem *checks and balances*
7. Asas legalitas (*heerschappij van de wet*)
8. Ide soal aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral
9. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak, dan berbarengan dengan prinsip-prinsip itu diletakkan prinsip tanggung gugat negara secara yuridis
10. Prinsip pembagian kekuasaan, baik teritorial maupun vertikal (sistem federasi maupun desentralisasi)

Sementara itu, menurut Jimly Asshidiqie,<sup>6</sup> ide negara hukum itu, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga

---

<sup>5</sup> S.W. Couwenberg, dalam Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsip Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Surabaya: Peradaban, hlm. 67-70.

<sup>6</sup> Jimly Asshidiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, hlm. 395-396.

berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *kratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *kratos* atau *cratēin* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *kratos* adalah kekuasaan. Hal yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey,<sup>7</sup> hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon “*The rule of law, and not of Man.*” Sesungguhnya hal yang dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul *Nomoi*, yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Laws*,<sup>8</sup> jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Di zaman modern ini, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman: *rechtsstaat*. Sementara itu, dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*.<sup>9</sup> Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha negara

Sementara itu, A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law*, yaitu:

---

<sup>7</sup> A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, edisi 1971, dalam Jimly Asshidiqie, *Ibid.*, hlm. 395-396.

<sup>8</sup> Lihat, Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders, dalam Jimly Asshidiqie, *Ibid.*, hlm. 395-396.

<sup>9</sup> Untuk diskusi yang mendalam mengenai konsep *rule of law* ini dapat dibaca karya Franz Neumann, *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System of Modern Society*, Leamington Spa and Heidelberg, 1986, dalam Jimly Asshidiqie, *Ibid.* hlm. 395-396.

1. *Supremacy of law*
2. *Equality before the law*
3. *Due Process of law*

Karakteristik di atas menunjukan bahwa *core ideas* daripada konsep *rechtsstaat* ialah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar sebagai *staats fundamental norm* akan memberikan jaminan Konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Diturnya pembagian kekuasaan adalah semata-mata untuk mewujudkan *check and balances* lembaga negara sehingga terhindar dari perlakuan *abuse of power* dan tindakan sewenang-wenang dalam penggunaan kekuasaan, yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan. Sementara itu, A.V. Dicey memberikan pandangan atas arti dari konsep *rule of law*, antara lain sebagai berikut.

1. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari penyelenggaraan pemerintah.
2. Persamaan di hadapan hukum atau kedudukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*. Ini berarti bahwa tidak ada yang berada di atas hukum dan tidak ada peradilan administrasi negara.
3. Konstitusi berasal dari *ordinary law of the land*, yang berarti bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, melainkan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegakan di peradilan.

Dalam pandangan Wirjono Prodjodikoro,<sup>10</sup> negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayah kekuasaannya antara lain sebagai berikut.

1. Seluruh alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat dari pemerintah, dalam aktualisasinya baik terhadap warga negara maupun dalam saling hubungan masing-masing, tidak diperkenankan berlaku sewenang-wenang, tetapi harus memperhatikan

---

<sup>10</sup> Wirjono Prodjodikoro, 1971, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung: Eresco, hlm. 38.

- serta mempertimbangkan peraturan perundang-undangan hukum yang berlaku.
2. Semua orang dalam relasi kemasyarakatan harus tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, dalam pandangan moral politik, menurut Franz Magnis Suseno,<sup>11</sup> ada empat rasionalisasi utama untuk menuntut agar negara beserta seluruh kelengkapannya diselenggarakan dan dijalankan tugasnya dengan baik, antara lain: (a) kepastian hukum; (b) tuntutan perlakuan yang sama; (c) legitimasi demokratis; dan (d) tuntutan akal budi. Ditinjau dari ilmu politik, Magnis Suseno mengambil empat ciri negara hukum yang secara etis relevan, yaitu: (a) kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku; (b) kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif; (c) berdasar pada sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia; dan (d) menurut pembagian kekuasaan.

Paham negara hukum tidak lepas dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah didefinisikan sebagai hukum yang dibentuk berdasar pada kekuasaan dan kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum demokratis atau *democratische rechtsstaat*.<sup>12</sup> Scheltema berpandangan bahwa kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) adalah salah satu dari empat asas negara hukum, selain pula *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheidsbeginsel*, dan *het beginsel van de dienende overheid*.<sup>13</sup> Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain soal masalah kesejahteraan rakyat.<sup>14</sup>

Di negara-negara Eropa Kontinental, konsepsi hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama dalam perkembangan atas asas legalitas yang mulanya didefinisikan sebagai

---

<sup>11</sup> Franz Magnis Suseno, 1999, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 295-297.

<sup>12</sup> D.J. Elzinga, 1989, "De Democratische Recht Staat Als Ontwikkelings Perspectief", dalam Scheltema (ed.), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm. 43. Dikutip kembali dalam Bagir Manan, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 167.

<sup>13</sup> Scheltema, "De Rechtsstaat," dalam *De Rechtsstaat, Herdacht, Ibid.*, hlm. 19.

<sup>14</sup> Elzinga, *Op.Cit.*, hlm. 48.

pemerintahan berdasar undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), lalu berkembang menjadi pemerintah berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materil sehingga pemerintah diserahi tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar dalam pelaksanaan pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan warga negaranya. Di lain sisi, pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar, yang cenderung melahirkan pemerintah bebas atau *vrij bestuur* disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.<sup>15</sup>

Guna menghindari penyalahgunaan kekuasaan bebas atau *vrij bestuur* dan wewenang kebijaksanaan atau *freies ermessen* yang disalahgunakan dan agar tetap ada dalam batas hukum maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan hukum.

Salah satu asas penting dari adanya negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas itu adalah menghendaki agar setiap tindakan dan perlakuan badan atau pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa adanya dasar undang-undang, badan atau pejabat administrasi negara tidak berwenang untuk melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah serta memengaruhi eksistensi hukum dalam penyelenggaraannya.

Asas legalitas sangat berkaitan dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratisch ideal en her rechtsstaats ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat, terlebih dalam memerhatikan kepentingan khalayak. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan negara serta pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang terejawantah dalam undang-undang.<sup>16</sup> Menurut Sjachran Basah, asas legalitas merupakan upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan

---

<sup>15</sup> S.F. Marbun, Eksistensi Asas-asas Umum penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam menjalankan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia, Disertasi, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2001, hlm. 22. Lihat juga dalam Anna Erliyana, Keputusan Presiden Analisis Keppres RI 1987-1998, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 3-4.

<sup>16</sup> Ridwan H.R., 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 68-69.

hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan pada prinsip monodualistik sebagai pilar-pilar yang pada sifat hakikatnya konstitutif.<sup>17</sup> Penerapan asas legalitas, menurut pandangan Indroharto, akan menunjang serta mendukung berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan.<sup>18</sup>

Secara teoretis serta yuridis, asas legalitas dapat diperoleh dari suatu badan atau pejabat administrasi melalui *attributive* atau legislator, baik di tingkat pusat maupun daerah. Di Indonesia, asas legalitas yang berupa atributif pada tingkat pusat, atributif yang diperoleh dari MPR ialah UUD dari DPR yang bekerjasama dengan pemerintah merupakan undang-undang, sedangkan atributif yang berasal dari tingkat daerah bersumber dari DPRD dan pemerintah daerah adalah peraturan daerah.

Kedua sumber wewenang yang telah diuraikan di atas disebut *original legislator* atau berasal dari pembuat undang-undang asli atau *original wetgever*. Atas dasar itulah, terjadinya penyerahan suatu wewenang baru dari pembentuk undang-undang melalui lembaga legislatif pusat dan daerah kepada badan atau pejabat administrasi di Indonesia. Selanjutnya, atas dasar atributif tersebut, tindakan setiap badan atau pejabat publik Indonesia sah secara yuridis dan memiliki kekuatan mengikat umum karena telah memperoleh persetujuan dari lembaga legislatif bersama eksekutif.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD NRI 1945 telah diangkat ke dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "*Negara Indonesia adalah negara hukum.*" Konsekuensi dari ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini ada untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kuasa, baik dilakukan oleh alat negara maupun warga negara.

Dalam paradigma negara hukum, bahwa hukumlah yang menduduki komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sebab

---

<sup>17</sup> Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, hlm. 2.

<sup>18</sup> Indroharto, *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum bidang PTUN, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.

sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan konsep “*The rule of law, and not of a man*,” yang sejalan dengan definisi *nomocratie* yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu dibangun dan diimplementasikan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada dasarnya bersumber dari kedaulatan rakyat. Prinsip negara hukum hendaknya dibangun dan dikembangkan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (*democratiche rechtsstaat*). Hukum tak boleh dibuat, ditetapkan, diinterpretasi, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasar kekuasaan belaka atau *machtstaat*. Prinsip negara hukum tidak dapat ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam undang-undang dasar atau *constitutional democracy* yang diimbangi dengan penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis.<sup>19</sup>

Negara hukum atau yang biasa disebut dengan istilah *rechtsstaat* atau *the rule of law* merupakan negara yang dalam menjalankan suatu tindakan, semua berdasarkan pada aturan atau sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika ada seseorang yang melakukan tindakan melanggar aturan maka ia berhak untuk mendapat suatu hukuman karena dianggap melanggar hukum. Ciri-ciri negara hukum, yaitu:<sup>20</sup>

1. Adanya sistem ketatanegaraan yang sistematis
2. Hukum sebagai patokan segala bidang atau supremasi hukum
3. Adanya perlindungan dan pengakuan hak asasi manusia (HAM)
4. Adanya pengakuan dan perlindungan atas hak asasi manusia bagi seluruh rakyatnya
5. Sistem peradilan yang tidak memihak dan memiliki persamaan kedudukan di hadapan hukum
6. Adanya pembagian kekuasaan yang jelas

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

<sup>20</sup> Laurensius Arliman S., Menjerat Pelaku Penyuruh Pengrusakan Barang Milik Orang Lain dengan Mempertimbangkan Asas Fungsi Sosial, *Jurnal Gagasan Hukum*, Volume 1, Nomor 1, 2019.

7. Adanya peradilan pidana dan perdata
8. Legalitas, dalam arti hukum itu sendiri

Hukum adalah pedoman tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Bagi negara hukum, yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *rule of law and not of man*.<sup>21</sup>

International Commision of Jurist dalam konferensinya di Bangkok 1965 menekankan prinsip-prinsip negara hukum yang seharusnya dianut oleh sebuah negara hukum, yaitu:<sup>22</sup>

1. Perlindungan konstitusional
2. Badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Pemilihan umum yang bebas
4. Kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat, berorganisasi, dan beroposisi
5. Pendidikan kewarganegaraan

Dikemukakan oleh Jimly Ashidique, bahwa dalam negara hukum terdapat 12 prinsip atau unsur, yaitu:<sup>23</sup>

1. Supremasi hukum  
Dalam perspektif supremasi hukum, pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukan manusia, melainkan konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.
2. Persamaan dalam hukum  
Setiap orang berkedudukan sama dalam hukum dan pemerintahan, sikap diskriminatif dilarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang disebut *affirmative action*, yakni tindakan yang mendorong dan mempercepat kelompok warga negara tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai perkembangan yang lebih maju dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang telah lebih maju.
3. Asas legalitas  
Tiap tindakan pemerintah harus didasari atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Setiap perbuatan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rule and procedure*.

---

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 69.

<sup>22</sup> K.C. Wheare, 2013, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Surabaya: Pustaka Eureka, hlm. 18.

<sup>23</sup> *Op.Cit.* hlm. 124-129.

Namun disamping prinsip itu, *freies ermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid regels* atau *policy rule* yang berlaku secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas dan jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4. Pembatasan kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan menerapkan prinsip pembagian secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Kekuasaan harus selalu dibatasi dengan memisahkan kekuasaan ke cabang-cabang yang bersifat *check and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain. Dapat juga dilakukan pembatasan dengan membagikan kekuasaan negara secara vertikal. Dengan demikian, kekuasaan negara tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi yang bisa saja menimbulkan kesewenang-wenangan. Akhirnya, falsafah *power tend to corrupt absolute power corrupt absolutely* dapat dihindari.

5. Organ-organ eksekutif independen

Independensi lembaga atau pun organ-organ dianggap penting untuk menjamin demokrasi karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pihak pemerintah untuk melanggengkan kekuasaannya. Misalnya tentara harus independen agar fungsinya sebagai pemegang senjata tidak disalahgunakan untuk menutup aspirasi pro-demokrasi.

6. Peradilan bebas dan tidak mengikat

Dalam menjalankan tugas yudisialnya, hakim tak boleh dipengaruhi oleh siapa pun, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan eksekutif maupun legislatif atau pun dari kalangan masyarakat dan media massa.

7. Peradilan tata usaha negara

Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara oleh pejabat administrasi negara.

8. Peradilan tata negara

Selain adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung atau pun dengan mengintegrasikan ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya.

9. Perlindungan hak asasi manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.

10. Bersifat demokratis

Dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau pun kedaulatan rakyat yang menjamin peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi maupun yang diwujudkan melalui kesejahteraan umum.

12. Transparansi dan kontrol sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

**B. Konsep Tanggung Jawab Negara**

**1. Pengertian Tanggung Jawab Negara (*State Responsibility*)**

Pengertian tanggung jawab negara jika merujuk pada *Dictionary of Law* adalah “*Obligation of a state to make reparation arising from a*

*failure to comply with a legal obligation under international law.”<sup>24</sup>* Dari rumusan tersebut, tanggung jawab negara dapat diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan perbaikan (*reparation*) yang timbul ketika suatu negara melakukan kesalahan dalam mematuhi kewajiban hukum berdasarkan hukum internasional.

Sementara itu, tanggung jawab negara dalam *Black's Law Dictionary* hanya terdapat pengertian tanggung jawab secara sempit, yaitu “*Answerability or accountability.*”<sup>25</sup> Sugeng Istanto memberikan pengertian atas tanggung jawab negara dengan menggunakan istilah pertanggungjawaban negara. Menurutnya, pertanggungjawaban negara adalah kewajiban negara memberi jawaban yang merupakan perhitungan atas suatu hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberi pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkan.<sup>26</sup>

Konsep tanggung jawab secara harfiah dapat diartikan sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, jika terjadi apa-apa boleh dituntut, disalahkan, diperkarakan, atau juga berarti hak yang berfungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikapnya oleh pihak lain.<sup>27</sup> Lebih lanjut, Andi Hamzah mengatakan bahwa tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang atau pun negara untuk melaksanakan dengan selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Tanggung jawab negara atau pertanggungjawaban negara, terdapat di dalamnya dua istilah yang harus mendapat perhatian, yaitu *responsibility* dan *liability*. Kedua istilah ini sering digunakan secara rancu atau diperlakukan untuk merujuk pada maksud yang sama. Perbedaan kedua istilah tersebut menyatakan bahwa istilah *responsibility* digunakan untuk kewajiban (*duty*), atau menunjukkan pada standar pemenuhan suatu peran sosial yang ditetapkan oleh sistem hukum tertentu, sedangkan *liability* digunakan untuk merujuk pada konsekuensi dari suatu kesalahan atau kegagalan untuk melaksanakan suatu kewajiban atau pun untuk memenuhi suatu standar tertentu yang telah ditetapkan.

---

<sup>24</sup> Elizabeth A. Martin (Ed), 2002, *A Dictionary of Law*, New York: Oxford University Press, hlm. 477.

<sup>25</sup> Bryan A. Garner, 2014, *Black's Law Dictionary*, Edisi Kesepuluh, New York: Claiors Pub Division, hlm. 211.

<sup>26</sup> F. Sugeng Istanto, 1994, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: UAJ Yogyakarta, hlm. 77.

<sup>27</sup> Nur Fatimah, 2019, “Pengertian Tanggung Jawab, Tujuan, Jenis, dan Contohnya”, <https://pelayananpublik.id/2019/08/13/pengertian-tanggung-jawab-tujuan-jenis-dan-contohnya/>. Diakses pada 22 Desember 2022.

Tanggung jawab negara pada dasarnya dilandasi oleh dua teori, yaitu teori kesalahan (*fault theory*) dan teori risiko (*risk theory*), sebagai berikut.<sup>28</sup>

a. Teori kesalahan (*fault theory*)

Teori ini merupakan tanggung jawab subjektif (*subjective responsibility*), yaitu tanggung jawab negara atas dasar kesalahan. Tanggung jawab negara atas perbuatannya baru dikatakan ada apabila dapat dibuktikan adanya unsur kesalahan pada perbuatan-nya itu. Namun, dalam perkembangan hukum internasional, teori ini cenderung ditinggalkan dalam beberapa kasus dan lebih condong menganut prinsip tanggung jawab mutlak.

b. Teori risiko (*risk theory*)

Teori ini merupakan tanggung jawab objektif (*objective responsibility*), yaitu negara secara mutlak bertanggung jawab atas segala kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat berbahaya meskipun kegiatan itu adalah kegiatan yang sah di mata hukum.

## 2. Bentuk Tanggung Jawab Negara

Kekuasaan negara selalu berkaitan dengan tanggung jawab. Hampir tidak ada suatu kekuasaan yang tidak diikuti oleh tanggung jawab. Negara merupakan pengemban tanggung jawab utama untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi akses agar terpenuhinya hak asasi manusia. Ketika negara telah meratifikasi instrumen-instrumen HAM internasional, berarti pula negara telah mengikat dirinya secara hukum untuk menjalankan kewajiban dalam melindungi, menghormati, dan memenuhi hak asasi manusia. Di bawah hukum internasional, pemerintah telah berkomitmen pada diri mereka sendiri untuk melindungi warga negaranya dari kejahanatan yang bisa dilakukan oleh pihak lain di dalam wilayah hukum mereka.

Perserikatan Bangsa-Bangsa merekomendasikan untuk memenuhi kewajiban dengan melakukan tindakan pencegahan, penyelidikan, dan penghukuman atas pelanggaran melalui regulasi dan pengadilan. Aturan hukum yang dibuat oleh setiap negara inilah yang kemudian menjadi instrumen yang paling penting dalam menjembatani jaminan hak asasi manusia yang ada di dalam hukum internasional. Dalam hal

---

<sup>28</sup> Bambang Suparno, 2018, *Ilmu Hukum Tata Negara*, Surabaya: Ubhara Press, hlm. 57.

ini, negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk membuat serta mematuhi aturan-aturan hukum itu. Kewajiban dan tanggung jawab negara dalam kerangka pendekatan berbasis hak asasi manusia bisa dilihat dalam tiga bentuk, sebagai berikut.

a. Melindungi

Negara punya tanggung jawab utama untuk melindungi warga negaranya, baik yang tinggal dalam yurisdiksi wilayahnya maupun di luar wilayah yurisdiksi negara yang bersangkutan. Dalam memberikan perlindungan, negara harus bertindak aktif untuk mengambil tindakan-tindakan demi mencegah pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak ketiga.

b. Menghormati

Negara harus menghormati hak asasi manusia dengan tidak ikut campur untuk mengatur warga negaranya ketika melaksanakan hak-haknya. Negara berkewajiban untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang akan menghambat pemenuhan dari seluruh hak asasi. Kewajiban negara dalam penghormatan terhadap hak asasi manusia dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kewajiban langsung (*immediate obligations*) dan kewajiban progresif (*progressive obligations*). Kewajiban langsung negara atas hak asasi manusia sering kali diwujudkan dalam bentuk proses yuridis, sementara kewajiban progresif adalah kewajiban yang bisa ditanggalkan jika kekurangan sumber daya penunjang.<sup>29</sup>

c. Memenuhi

Negara memiliki tanggung jawab untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, hukum, dan tindakan-tindakan lain untuk merealisasi secara penuh hak asasi warga negaranya. Jika negara tidak mau atau tidak punya keinginan untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawabnya, pada saat itulah negara tersebut bisa dikatakan telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Jika pelanggaran itu tidak mau dipertanggung jawabkan oleh negara maka tanggung jawab itu akan diambil alih oleh masyarakat internasional. Peran negara dalam menjamin dan memenuhi semua hak yang ada dalam instrumen

---

<sup>29</sup> Christianugra Philip, 2016, Tanggung Jawab Negara terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia menurut Hukum Internasional, *Lex Administratum*, Volume IV, Universitas Sam Ratulangi, Manado, hlm. 34.

hak asasi manusia tidak memiliki perbedaan signifikan. Semua hak wajib untuk dijamin dan dipenuhi, tanpa melihat jenis hak tersebut. Negara juga dapat bersifat aktif (intervensi) maupun pasif (non-intervensi), tergantung pada konteks seperti apa yang dihadapi. Pemenuhan hak asasi manusia oleh negara pada dasarnya sangat bergantung pada komitmen dan kemauan politik pemerintah. Selain itu, pemenuhan tersebut juga sangat bergantung pada sistem politik yang dianut. Pada negara-negara dengan sistem liberal, negara cenderung enggan meregulasi kebijakan untuk ikut turut campur dalam urusan ekonomi.

Kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, dan juga memenuhi, masing-masing mengandung unsur kewajiban untuk bertindak (*obligation to conduct*), yaitu negara disyaratkan melakukan langkah-langkah tertentu untuk melaksanakan pemenuhan suatu hak dan kewajiban untuk berdampak (*obligation to result*), yaitu mengharuskan negara untuk mencapai sasaran tertentu dengan memenuhi standar substantif yang terukur. Sebagai pihak yang memangku tanggung jawab, negara dituntut harus melaksanakan dan memenuhi semua kewajiban yang dikenakan kepadanya secara sekaligus dan segera. Jika kewajiban-kewajiban tersebut gagal dilaksanakan maka negara akan dikatakan telah melakukan pelanggaran.<sup>30</sup>

Negara sebagai pemangku HAM memiliki posisi dan peran yang jelas dalam seluruh aspek yang mencakup penghormatan, perlindungan, pemenuhan, dan pemajuan HAM sebagai bentuk tanggung jawab negara. Apabila negara tidak menjalankan kewajibannya maka negara akan dianggap melanggar HAM. Oleh karena itu, dalam konteks demikian, ada yang disebut dengan prinsip pertanggungjawaban negara (*state responsibility*), yaitu negara dapat dimintakan pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM yang menimpa kelompok atau individu. Pertanggungjawaban ini melekat pada negara sehingga negara wajib memberi ganti rugi berupa pemulihan

---

<sup>30</sup> Legal Smart Channel, "Kewajiban dan Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia", <https://lsc.bphn.go.id/artikel?id=365>. Diakses pada 24 Desember 2022.

terhadap korban pelanggaran HAM.<sup>31</sup> Dengan demikian, tanggung jawab negara menjadi suatu jaminan dalam menegakkan HAM.

Secara konstitusional, pengertian konsep tanggung jawab negara memiliki keterkaitan dengan upaya untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang ditemukan dalam UUD NRI 1945. Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan bagi konsep politik hukum peraturan perundang-undangan nasional di Indonesia yang hendak diimplementasikan. Berdasarkan rumusan Pasal 1 UUD NRI 1945 itu maka konsep politik hukum peraturan perundang-undangan nasional kita paling tidak dilandasi oleh tiga prinsip yang fundamental, sebagai berikut.

- a. Prinsip negara hukum (*welfare state*)
- b. Prinsip negara kesatuan (*unitary state*) dengan bentuk pemerintah republik
- c. Prinsip demokrasi (*democracy*)

Prinsip negara hukum yang dianut dalam konsep politik hukum (peraturan perundang-undangan) nasional ialah *welfare state*. Prinsip ini dapat ditemukan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alenia keempat yang menyatakan bahwa:<sup>32</sup> “*Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu.*”

Prinsip *welfare state* dalam Pembukaan UUD NRI 1945 itu mengisyaratkan agar dalam pembentukan politik perundang-undangan nasional mesti berorientasi pada tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa,

---

<sup>31</sup> Setiyani dan Joko Setiyono, Penerapan Prinsip Pertanggungjawaban Negara terhadap Kasus Pelanggaran HAM Etnis Rohingya di Myanmar, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 2, Nomor 2, 2020, hlm. 261-274.

<sup>32</sup> Dalam alinea keempat ini juga tercantum tujuan pembentukan negara Indonesia, dan oleh karena itu, ketentuan dalam alinea ini harus dilaksanakan oleh seluruh penyelenggara negara.

dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>33</sup>

Menurut Kamus Umum Politik dan Hukum, pengertian *welfare state* adalah negara yang mempunyai sistem sosial berdasarkan anggapan bahwa badan politik mempunyai tanggung jawab sosial terhadap setiap warga negaranya.<sup>34</sup> Menurut Kranenburg dan Utrecht, teori *welfare state* (negara kesejahteraan) mewajibkan bahwa tujuan negara adalah bukan sekadar memelihara ketertiban hukum saja. Tetapi negara juga harus aktif mengupayakan kesejahteraan warga negaranya. Piet Thoenes dalam bukunya *The Elite in Welfare State* mendefinisikan *welfare state* sebagai:<sup>35</sup> “*A form of society characterized by a system of democratic, government sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production*” (Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk masyarakat yang ditandai oleh suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan pemerintah mensponsori dan memberikan suatu jaminan perawatan sosial secara kolektif kepada warga negaranya, atas landasan baru yang sejalan dengan sistem produksi kapitalis)."

Sementara itu, Mustamin Daeng Matutu mengatakan, asas-asas pokok negara kesejahteraan (*welfare state*) modern berkaitan dengan kepentingan kolektif dan individu sesuai dengan kodrat dan kenyataannya, yakni:

- a. Bahwa tiap manusia berhak atas kesejahteraan material minimum seperti makanan, pakaian, dan perumahan yang layak.
- b. Bahwa pemanfaatan sumber-sumber daya alam secara ilmiah meningkatkan taraf hidup masyarakat.
- c. Bahwa negara mempunyai hak dan kewajiban untuk bertindak bilamana inisiatif swasta/perseorangan gagal.

---

<sup>33</sup> Delfina Gusman, "Politik Hukum dan Modifikasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional," dalam <http://fhuk.unand.ac.id>, diakses pada 6 April 2019.

<sup>34</sup> Telly Sumbu, dkk., 2010, *Kamus Umum Politik & Hukum*, Jakarta: Jala Permata Aksara, hlm. 842.

<sup>35</sup> I Dewa Gede Atmadja, 2011, *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan)*, Malang: Setara Press, hlm. 65.

Dengan demikian, dapat digambarkan bahwa tipe negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah sebuah kondisi di mana negara mensponsori seluas-luasnya usaha-usaha masyarakat untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan. Dalam kaitan itu, dapat dikatakan pula bahwa tipe negara *welfare state* adalah negara dan alat-alat perlengkapannya atau aparatnya mengabdi pada kepentingan, kemakmuran, dan kesejahteraan masyarakat, termasuk pula melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan pun ikut melaksanakan ketertiban dunia.

### C. Konsep Hak Asasi Manusia

Berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik yang mengkaji ruang lingkup paham konstitusi (konstitutionalisme) biasanya terdiri dari anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) yang tunduk pada hukum; jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia; peradilan yang bebas dan mandiri; dan pertanggungjawaban pada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.<sup>36</sup> Sementara itu, hak konstitusional memiliki ruang lingkup yang lebih sempit yang hanya berlaku dalam hukum positif suatu negara. Kemudian perkembangan hak asasi manusia di tingkat internasional juga memberi dorongan bagi pengakuan keberadaannya di tingkat nasional sebagai hak konstitusional.<sup>37</sup>

Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia.<sup>38</sup> Hak-hak yang melekat tersebut kemudian harus dijamin oleh suatu negara.

Awal munculnya pemikiran hak asasi manusia secara internasional dimulai dengan Perjanjian Agung (*Magna Charta*) pada 15 Juni 1215 di Inggris, yang merupakan bagian dari pemberontakan

---

<sup>36</sup> Dahlan Thaib, *Op.Cit.*, hlm. 2.

<sup>37</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional*, *Op.Cit.*, hlm. 131.

<sup>38</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*, *Op. Cit.* hlm. 6.

para baron terhadap raja. Isinya menegaskan bahwa raja tidak boleh melanggar hak milik dan kebebasan pribadi siapa pun dari rakyatnya. Kedua, pada 1628 muncul *Bill of Rights* yang menegaskan pembatasan kekuasaan raja dan menghapus hak raja untuk melaksanakan kekuasaan terhadap siapa pun atau memenjarakan, menyiksa, dan mengirim tentara kepada siapa pun tanpa dasar hukum. Ketiga, pada 6 Juli 1776 di Amerika Serikat, lahir Deklarasi Kemerdekaan (*The Declaration of Independence*) yang menyatakan bahwa setiap orang dilahirkan dalam persamaan dan kebebasan dengan hak untuk hidup dan mengejar kebahagiaan, serta berhak untuk mengganti pemerintahan yang tidak mengindahkan ketentuan-ketentuan dasar tersebut. Keempat, pada 4 Agustus 1789 di Prancis, muncul Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia dan Warga Negara (*Declaration of the Rights of Man and the Citizen*) yang menitikberatkan lima hak asasi, yaitu hak atas kepemilikan harta, kebebasan, persamaan, keamanan, dan juga perlawanan terhadap penindasan.<sup>39</sup>

Sejarah perkembangan hak asasi manusia pada peradaban modern saat sebelum Perang Dunia II terdapat tonggak-tonggak penting, yaitu:<sup>40</sup>

1. Doktrin perlindungan negara atas orang asing (*state responsibility for injury to aliens*) adalah mengajarkan bahwa orang asing berhak untuk mengajukan tuntutan kepada negara dimana dia diberlakukan sewenang-wenang oleh aparat pemerintah negara tersebut dan negara tidak mengambil tindakan atas pelanggaran tersebut.
2. Doktrin intervensi kemanusiaan, yaitu suatu negara dapat mengintervensi secara militer untuk melindungi penduduk atau sebagian penduduknya yang berada di negara lain apabila penguasa negara tersebut memperlakukan hal semena-mena kepada mereka.
3. Penghapusan perbudakan, mula mula pada Traktat Perdamaian Paris (1814), lalu pada Akta Umum Konferensi Berlin, yang mana menyatakan bahwa “Perdagangan budak dilarang berdasarkan asas-asas hukum internasional.” Pada 1926, Liga Bangsa-Bangsa

<sup>39</sup> Eko Riyadi, 2018, *Hukum Hak Asasi Manusia Perspektif Internasional, Regional dan Nasional*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hlm. 10.

<sup>40</sup> *Ibid.*

mengesahkan Konvensi Penghapusan Perbudakan dan Perdagangan Budak, dan melarang perbudakan di wilayah bekas koloni Jerman dan Turki yang berada di bawah Sistem Mandat (*Mandates System*). Sejak pembentukannya, International Labour Office (ILO) telah menyebarluaskan hampir 180 konvensi, sebagian besar berkaitan dengan hak asasi manusia yang mana mencangkup tentang tenaga kerja paksa atau wajib, kebebasan berserikat dan hak berorganisasi, diskriminasi dan upah yang sama untuk pekerja pria dan perempuan untuk pekerjaan yang nilainya sama, dan memperbaiki hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.<sup>41</sup>

4. Pembentukan Komite Palang Merah Internasional pada 1863. Untuk melindungi korban perang dan perlakuan terhadap tawanan perang maka dibuatlah konvensi Jenewa.
5. Pembentukan Liga Bangsa-Bangsa (League of Nations) setelah Perang Dunia I melalui perjanjian Versailles yang mana tujuannya adalah untuk memajukan kerja sama internasional, mencapai perdamaian dan keamanan internasional. Dalam dokumen pendiriannya (*Covenant of the League of Nations*), negara-negara anggotanya wajib berupaya ke arah sasaran kemanusiaan, seperti menetapkan kondisi kerja manusiawi bagi individu, larangan perdagangan perempuan dan anak, pencegahan dan pengendalian penyakit, dan perlakuan yang adil terhadap penduduk pribumi dan wilayah jajahan.

Setelah Perang Dunia II terjadi, masyarakat internasional membangun konsensus baru yang lahir dalam bentuk norma, doktrin, dan kelembagaan baru yang tertuang dalam hukum hak asasi manusia internasional, antara lain:<sup>42</sup>

1. Pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa didirikan pada 1945 pengganti Liga Bangsa-Bangsa, yang mana bertujuan untuk mencapai kerja sama internasional, mempromosikan dan memajukan penghormatan hak asasi manusia, dan kebebasan fundamental.

---

<sup>41</sup> C. De Rover, 2000, *To Serve and To Protect: Acuan Universal Penegakan HAM*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 50.

<sup>42</sup> Eko Riyadi, *Op. Cit*, hlm. 15-17.

2. Hukum hak asasi manusia internasional mengatur hak-hak individu dan hubungannya dengan pemerintah. Setelah disahkannya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, individu sebagai pemegang hak (*right-holders*) yang dijamin secara internasional karena ia adalah individu bukan karena alasan kebangsaannya dari suatu negara dan negara ditempatkan sebagai pemegang kewajiban (*duty-holders*).

Pentingnya hak asasi manusia merefleksikan adanya upaya bersama untuk melindungi martabat dan kebebasan individu di seluruh dunia. Hak asasi manusia merangkum nilai-nilai dasar universal, seperti hak untuk hidup, kebebasan berekspresi, dan perlindungan dari tindakan yang merendahkan martabat.<sup>43</sup> Dengan berfokus pada nilai-nilai dasar itu, hak asasi manusia berupaya mengatasi kesenjangan dan mendorong keadilan global. Meskipun memang pada kenyataannya, sering kali hak asasi manusia menemui hambatan dan tantangannya tersendiri dalam penerapan dan penegakannya. Misalnya, hambatan dan tantangan ini muncul dari adanya perbedaan budaya, kebijakan internal suatu negara, dan isu yang menyangkut perpolitikan.

Hak asasi manusia merupakan fitrah yang dimiliki individu sejak lahir. Secara kodratnya, manusia memiliki hak atas kebebasan, sebagaimana dijelaskan Franklin D. Roosevelt melalui konsep *The Four Freedoms*, yang mencakup kebebasan berbicara (*freedom of speech*), kebebasan beribadah (*freedom to worship in one's own way*), kebebasan dari kemiskinan (*freedom from want*), dan kebebasan dari rasa takut (*freedom from fear*). Konsep yang diserukannya pada 1941 dalam *Annual Message to Congress*, Roosevelt berpendapat bahwa kebebasan-kebebasan tersebut harus diterima sebagai hak asasi manusia yang tidak hanya berlaku di Amerika Serikat saja, namun di mana pun di dunia (*everywhere in the world*).<sup>44</sup> Konsep yang menjadi visinya ini bertahan sepanjang Perang Dunia II dan melambangkan cita-cita di balik hak-hak kemanusiaan dan upaya perdamaian di dunia pasca-

---

<sup>43</sup> Muhammad Maulana, Nur Akifah Janur, Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan HAM di Bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya, *Qisthosia: Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 1, Nomor 2, 2020, hlm. 107-129.

<sup>44</sup> Roosevelt House, 2018, "Reimagining the Four Freedoms", <https://www.roosevelthouse.hunter.cuny.edu/exhibits/reimagining-four-freedoms/> diakses pada 10 Juni 2024.

perang. *The Four Freedoms* mengakui dorongan dan kebutuhan setiap orang dan berupaya menyalurkannya ke arah saling menghormati dan bekerjasama dengan menerapkan setidaknya nilai toleransi ke dalamnya.<sup>45</sup> Berikut merupakan penjelasan masing-masing konsep dalam *The Four Freedoms*.<sup>46</sup>

1. Kebebasan berbicara (*freedom of speech*)

Linda Eads memandang bahwa kebebasan menjadi hal yang krusial untuk memahami ketegangan yang terus menerus terjadi antara hak individu dan kebutuhan komunitas. Dalam konteks ini, seruan Roosevelt terhadap kebebasan berpendapat tidak boleh dilihat sebagai sublimasi dari hak individu yang mutlak, sebab secara normatif Roosevelt memperbolehkan adanya pembatasan kebebasan berpendapat untuk memberikan perlindungan, baik kepada warga negara maupun kepada pemerintah.

2. Kebebasan beribadah (*freedom to worship in one's own way*)

Secara historis, melihat pada peristiwa yang melibatkan agama dan ras dalam sejarah AS abad ke-20, konsep ini menjadi gambaran pencapaian Roosevelt dalam menciptakan model religiusitas publik yang berorientasi pada konsensus sehingga seruan ini memberikan perlindungan yang semakin luas terhadap kelompok minoritas seperti Yahudi, Katolik, dan Afrika-Amerika.

3. Kebebasan dari kemiskinan (*freedom from want*)

Roosevelt menjelaskan bahwa kebebasan ini mencakup stabilitas ekonomi untuk memastikan "*To every nation a healthy peacetime*" setelah dampak kekacauan dari berakhirnya perang. *Freedom from want* membahas hak atas standar hidup yang layak dan hak atas makanan, pakaian, dan tempat tinggal yang layak.

4. Kebebasan dari rasa takut (*freedom from fear*)

Hemat penulis, konsep kebebasan ini menjadi salah satu yang paling sulit diimplementasikan, bahkan di AS sendiri selama diserukannya pertama kali konsep *The Four Freedoms* ini.

---

<sup>45</sup> Mark R. Shulman, *The Four Freedoms: Good Neighbors Make Good Law and Good Policy in a Time of Insecurity*, *Fordham Law Review*, Volume 77, Nomor 2, 2008, hlm. 579-580.

<sup>46</sup> Jeffrey A. Engel, 2016, *The Four Freedoms: Franklin D. Roosevelt and the Evolution of an American Idea*, New York: Oxford University Press.

Mengingat pemanfaatan rasa takut dalam jangka panjang menjadi alat politik yang ampuh. Di sisi lain, Frank Costigliole menyebutkan, kebesaran Roosevelt adalah terletak pada kemampuannya untuk menggunakan rasa takut warga negara secara politis, sebab Roosevelt memandang bahwa rasa takut apabila dikelola dengan baik maka tidak akan melumpuhkan seseorang, tetapi akan merangsang reaksi-reaksi tertentu yang diinginkan. Dengan kata lain, Roosevelt dengan cerdik menggunakan rasa takut seseorang untuk memobilisasi adanya konsensus sehingga niat awal Roosevelt lebih kepada politis, dan bukan sosial. Hal ini kemudian menimbulkan persepsi lain. Norman Rockwell menyebutkan bahwa Roosevelt mungkin alih-alih ingin mempersiapkan bangsanya untuk berperang sehingga perlu menakut-nakuti warganya agar mereka dapat ikut secara kolektif dalam perang, namun Roosevelt ingin perang dingin tidak terjadi lagi. Meskipun demikian, Costigliole menekankan bahwa menjamin kebebasan dari rasa takut merupakan kegagalan terbesar AS.

Hak asasi manusia dalam konstitusi sebuah negara memiliki arti dan peran penting dalam rangka menciptakan keseimbangan antara penyelenggaraan kekuasaan dalam negara dan perlindungan hak-hak dasar warga negara.<sup>47</sup> Salah satu fungsi konstitusi adalah sebagai *guardian of fundamental rights*.<sup>48</sup> Pasal-pasal tentang hak asasi manusia itu sendiri, terutama yang termuat dalam Pasal 28A sampai Pasal 28J, pada pokoknya berasal dari rumusan TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang kemudian isinya menjadi materi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, untuk memahami konsepsi tentang hak-hak asasi manusia itu secara lengkap dan historis, ketiga instrumen hukum UUD 1945, TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut dapat dilihat dalam satu kontinum.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Sri Soemantri, *Op. Cit.*, hlm. 74.

<sup>48</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Op. Cit.*, hlm. 456.

<sup>49</sup> Satya Arinanto, 2003, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, hlm. 21-30.

Hak konstitusional memiliki perbedaan dengan hak legal. Hak konstitusional adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal rights*) timbul berdasar jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislations*).<sup>50</sup> Menurut Jimly Assidiqie, hak konstitusional yang diatur dalam UUD 1945 dapat terbagi ke dalam beberapa kelompok, sebagai berikut.<sup>51</sup>

1. Kelompok hak-hak sipil
2. Kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya
3. Kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan
4. Kelompok yang mengatur mengenai tanggung jawab negara dan kewajiban asasi manusia

Hak-hak dan kebebasan tersebut ada yang tercantum dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ada pula yang tercantum hanya dalam undang-undang tetapi memiliki kualitas yang sama pentingnya secara konstitusional sehingga dapat disebut memiliki *constitutional importance* yang sama dengan yang disebut eksplisit dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>52</sup>

Beranjak dari pandangan di atas maka setiap manusia sejak lahir telah memiliki hak asasi dimana sebagai manusia pasti memiliki sesuatu yang menjadi pokok atau dasar dari setiap diri masing-masing individu. Hak bisa diartikan sebagai kekuasaan untuk melakukan sesuatu atau kepunyaan (milik), sedangkan asasi merupakan hal yang utama, dasar atau pokok sehingga hak asasi manusia bisa diartikan kepunyaan atau milik yang sifatnya pokok dan melekat pada diri setiap insan sebagai anugerah yang diberikan oleh Tuhan.

Banyak sekali definisi tentang hak asasi manusia (HAM). Untuk lebih jelasnya, dapat disimak penjelasan dari pengertian HAM menurut John Locke,<sup>53</sup> yang menjelaskan bahwa:

"HAM ialah hak-hak yang langsung diberikan Tuhan yang Esa kepada manusia sebagai hak yang kodrat. Oleh karenanya, tidak ada kekuatan apa pun di dunia yang bisa mencabutnya. HAM ini sifatnya fundamental atau mendasar bagi kehidupan manusia dan pada hakikatnya sangat suci."

---

<sup>50</sup> Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 134.

<sup>51</sup> Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara*, Op. Cit., hlm. 220-223.

<sup>52</sup> Muhmin Muhammad, Op. Cit., 35.

<sup>53</sup> *Ibid.*

Dari beberapa penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa HAM merupakan hak yang sudah melekat dalam diri setiap insan yang dibawa sejak lahir ke dunia dan berlaku sepanjang hidupnya serta tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun karena hak itu sifatnya kodrati yang langsung Tuhan berikan pada setiap makhluk ciptaannya tanpa adanya perbedaan, baik suku, status, keturunan, gender, golongan, dan lain sebagainya. Untuk memperkuat pandangan tersebut, penulis sampaikan pula definisi HAM menurut Miriam Budiarjo:<sup>54</sup>

“HAM merupakan hak yang dimiliki setiap orang yang dibawa sejak lahir ke dunia, dan hak itu sifatnya universal karena dimiliki tanpa adanya perbedaan ras, kelamin, suku, budaya, agama, dan lain sebagainya.”

Adapun pengertian pelanggaran HAM yang dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 6 UU Nomor 39 Tahun 1999 adalah sebagai berikut.<sup>55</sup>

“Pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok, termasuk aparat negara, baik sengaja maupun tidak sengaja atau kelalaian yang secara hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan/atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang dan tidak mendapat atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.”

Menurut UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM, pelanggaran HAM adalah:

“Setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang, termasuk aparat negara, baik sengaja atau kelalaian yang secara hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan/atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak didapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.”

Dengan demikian, pelanggaran HAM merupakan tindakan pelanggaran kemanusiaan, baik dilakukan individu maupun oleh institusi negara atau institusi lainnya terhadap hak asasi individu lain tanpa ada dasar atau alasan yuridis dan rasional yang menjadi pijakan.

Untuk memahami hakikat hak asasi manusia, terlebih dahulu akan dijelaskan pengertian dasar tentang hak. Secara definitif, hak merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman

---

<sup>54</sup> Miriam Budiarjo, 2009, *Demokrasi Kita*, Jakarta : Gramedia, hlm. 75.

<sup>55</sup> Pasal 1 Angka 6 Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

berperilaku, melindungi kebebasan, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya.<sup>56</sup> Hak sendiri mempunyai unsur-unsur sebagai berikut.<sup>57</sup>

1. Pemilik hak
2. Ruang lingkup penerapan hak
3. Pihak yang bersedia dalam penerapan hak

Ketiga unsur itu menyatu dalam pengertian dasar tentang hak. Dengan demikian, hak merupakan unsur normatif yang melekat pada diri setiap manusia, yang dalam penerapannya berada pada ruang lingkup hak persamaan dan hak kebebasan yang terkait dengan interaksinya antara individu atau dengan instansi. Hak merupakan sesuatu yang harus diperoleh.

Dalam kaitannya dengan pemerolehan hak, ada dua teori yaitu teori McCloskey dan Joel Feinberg. Menurut teori McCloskey, dinyatakan bahwa pemberian hak adalah untuk dilakukan, dimiliki, atau sudah dilakukan, sedangkan dalam teori Joel Feinberg dinyatakan bahwa pemberian hak penuh merupakan kesatuan dari klaim yang absah (keuntungan yang didapatkan dari pelaksanaan hak yang disertai pelaksanaan kewajiban). Dengan demikian, keuntungan dapat diperoleh dari pelaksanaan hak jika disertai dengan pelaksanaan kewajiban. Hal itu berarti antara hak dan kewajiban merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam perwujudannya. Karena itu, ketika seseorang menuntut hak maka ia juga harus melakukan kewajiban.<sup>58</sup>

Adapun prinsip-prinsip hak asasi manusia meliputi:<sup>59</sup>

1. Prinsip universal, yaitu bahwa setiap orang di dunia mempunyai hak yang sama sebagai manusia, di mana pun tempatnya dan sampai kapan pun harus terpenuhi. Prinsip ini dilakukan pada Pasal 5 Deklarasi Wina tentang Program Aksi: "Semua hak asasi manusia adalah universal, tak terbagi, saling bergantung, saling terkait" (*All human rights are universal ,invisible, independent and interrelated*).

---

<sup>56</sup> Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 199.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 200.

<sup>59</sup> Eko Riyadi, *Op. Cit*, hlm. 15-17.

2. Prinsip tak terbagi (*indivisibility*), yaitu semua hak asasi manusia adalah sama-sama penting, tidak diperbolehkan mengeluarkan hak-hak tertentu atau kategori hak tertentu dari bagianya. Pemerintah harus mengakui seluruh hak asasi manusia, tidak dapat hanya mengakui suatu kategori hak tertentu saja, apalagi dicabut atau dihilangkan karena setiap orang memiliki seluruh kategori hak asasi manusia yang tidak dapat dibagi-bagi, seperti hak untuk memilih; hak untuk mendapatkan sandang, pangan, papan, dan pangan; hak beragama dan berkeyakinan; hak ekonomi, sosial, dan politik.
3. Prinsip saling bergantung (*dependent*) yaitu terpenuhinya satu kategori hak tertentu akan bergantung dengan terpenuhinya hak yang lain.
4. Prinsip saling terkait (*interrelated*) yaitu keseluruhan hak asasi manusia merupakan bagian tak terpisahkan dari yang lain, seperti hak sipil dan politik, yang merupakan kesatuan dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Artinya, ketika seseorang memiliki hak untuk sosial dan politik maka ia juga harus mendapatkan fasilitas pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, dan terlibat dalam kegiatan kebudayaan dan lainnya.
5. Prinsip kesetaraan (*equality*) yaitu perlakuan yang setara, dimana pada situasi yang sama harus diperlakukan dengan sama, dan pada situasi yang berbeda dengan sedikit perdebatan diperlakukan secara berbeda. Hal yang penting dalam pemenuhan hak asasi manusia yaitu kesetaraan di depan hukum, kesetaraan kesempatan, kesetaraan dalam akses pendidikan, kesetaraan dalam mengakses peradilan, kesetaraan berkeyakinan dan beribadah sesuai dengan kepercayaannya, kesetaraan dalam memperoleh kesehatan, dan lain-lain.
6. Prinsip non-diskriminasi (*non-discrimination*), terdiri dari dua bentuk, yaitu diskriminasi langsung dan tidak langsung. Diskriminasi langsung ialah ketika seseorang secara langsung atau pun tidak langsung diperlakukan secara berbeda dari yang lainnya. Diskriminasi tidak langsung adalah ketika dampak praktis dari hukum dan/atau kebijakan merupakan bentuk diskriminasi walaupun tidak ditujukan untuk tujuan diskriminasi. Diskriminasi terjadi ketika setiap orang diperlakukan atau memiliki

kesempatan yang tidak setara pada situasi yang sama dan/atau pada situasi yang berbeda tetapi diperlakukan sama.

7. Martabat manusia (*human dignity*), yaitu semua orang harus dihormati, diperlakukan secara baik, dan juga dianggap bernilai maka semua orang dapat menjalani hidupnya dengan bermartabat dan dilakukan dengan menghormati nilai sosial dan budaya. Memperlakukan orang dengan cara menghormatinya sebagai manusia sama seperti manusia yang lain.
8. Tanggung jawab negara (*state responsibility*), yaitu pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara melalui aparatur pemerintah. Di Indonesia, diakui secara tegas pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia: "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah." Dapat ditemukan juga dalam konsideran menimbang Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, yang berbunyi: "Negara-negara anggota berjanji untuk mencapai kemajuan dalam pemajuan dan penghormatan umum terhadap hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan asasi, dengan bekerjasama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa."

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 membagi hak asasi manusia menjadi sepuluh bagian, yaitu:<sup>60</sup>

1. Hak hidup, yaitu setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan juga meningkatkan taraf kehidupannya, hak untuk hidup damai, aman, sejahtera, dan mendapat lingkungan yang sehat. Hak ini terdapat dalam Pasal 9.
2. Hak untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan, yaitu setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan memiliki keturunan, yang mana perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan kehendak bersama tanpa paksaan dari siapa pun. Hak ini terdapat dalam Pasal 10.
3. Hak untuk pengembangan diri, meliputi hak untuk tumbuh kembang secara layak, hak atas pendidikan, hak untuk memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan, hak atas kebebasan berpendapat dan informasi, hak untuk pengembangan diri, hak

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 232-234.

untuk berpartisipasi dalam pengembangan sosial seperti mendirikan organisasi dan lembaga pendidikan. Hak ini terdapat dalam Pasal 11-16.

4. Hak untuk memperoleh keadilan, yang mana hak ini meliputi hak untuk tidak diskriminatif pada proses peradilan, hak atas praduga tak bersalah, hak atas asas legalitas, hak atas pemberlakuan hukum yang meringankan, hak atas bantuan hukum, hak atas asas prinsip *ne bis in idem*, dan hak untuk tidak dipidana karena tidak mampu membayar prestasi kontraktual. Hak ini terdapat dalam Pasal 17-19.
5. Hak atas kebebasan pribadi, yang mana meliputi hak untuk tidak diperbudak dan diperhamba, hak atas keutuhan pribadi, hak atas kebebasan beragama, hak untuk bebas memilih dan menentukan pilihan politik, hak berserikat dan berkumpul, hak berdemonstrasi secara damai, hak atas status kewarganegaraan, hak atas kebebasan bergerak, termasuk keluar masuk negara, bahkan negaranya sendiri. Hak ini terdapat dalam Pasal 20-27.
6. Hak atas rasa aman, yang mana meliputi hak atas suaka politik; hak atas perlindungan diri dan kehormatan pribadi dan keluarga; hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; hak atas rasa aman dan bebas dari ancaman ketakutan; hak untuk tidak dicampuri urusan pribadinya; hak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat; hak untuk tidak dihilangkan secara paksa; hak untuk tidak ditangkap dan ditahan secara sewenang-wenang. Hak ini terdapat dalam Pasal 28-35.
7. Hak atas kesejahteraan, yang mana meliputi hak milik atas properti; hak atas pekerjaan; hak untuk bergabung dan mendirikan serikat pekerja; hak atas tempat tinggal layak; hak atas jaminan sosial; hak bagi penyandang cacat (disabilitas), orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak berhak untuk memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus; hak khusus penyandang disabilitas untuk menikmati perawatan, pendidikan, dan pelatihan khusus. Hak ini terdapat dalam Pasal 36-42.
8. Hak untuk partisipasi publik, yang mana meliputi hak untuk dipilih dan memilih, termasuk hak untuk mengisi jabatan urusan

pemerintahan, hak untuk mengajukan usulan bagi perbaikan pemerintahan. Hak ini terdapat dalam Pasal 43-44.

9. Hak wanita, yang mana meliputi hak atas keterwakilan wanita dalam sektor pemerintahan, hak wanita yang menikah dengan orang asing untuk tetap memiliki status kewarganegaraan, hak wanita atas pendidikan, hak untuk bebas memilih dan dipilih—termasuk dalam jabatan publik, hak atas perlindungan kesehatan reproduksi, hak untuk bebas melakukan perbuatan atas nama diri sendiri walaupun telah menikah, dan hak atas tanggung jawab yang sama antara suami dan istri setelah pernikahan—termasuk pengurusan anak dan kepemilikan harta. Hak ini terdapat dalam Pasal 45-51.
10. Hak anak, yang meliputi hak anak atas perlindungan; hak anak sejak dalam kandungan, untuk hidup dan mempertahankan hidupnya; hak anak atas nama dan status kewarganegaraan; hak anak penyandang disabilitas untuk mendapat pendidikan dan perawatan khusus; hak atas kebebasan berpikir, berhati nurani, dan beragama; hak untuk tumbuh kembang dengan baik; hak atas perlindungan kekerasan dan segala bentuk eksplorasi; hak untuk tidak dipisahkan dengan orang tuanya; hak atas pendidikan; hak atas informasi; hak untuk beristirahat dan berinteraksi dalam kehidupan budaya; hak atas kesehatan; hak untuk tidak menjadi sasaran penyiksaan; hak atas jaminan prosedur hukum minimal ketika ditangkap, ditahan, dan membela diri di hadapan pengadilan. Hak ini terdapat dalam Pasal 52-66.

Apabila dilihat dari sejarah, adat kebiasaan, hukum, tata pergaulan, dan pola hidup bangsa Indonesia maka Indonesia telah memiliki dan mengenal ide dan nilai yang berkaitan dengan hak asasi manusia sejak nenek moyang, yang mana dikenal dengan istilah rembuk desa, *kato pusako jo kato mufakat*, gotong royong, *tut wuri handayani*, *ka bukik samo mandaki ka lurah samo manurun*, musyawarah, dan lain-lain. Asas-asas hukum adat yang mengenal atau menghormati hak-hak asasi manusia, artinya dalam diri hukum adat mengandung nilai-nilai hak asasi manusia yang dapat dioperasionalkan melalui aturan-aturan hukum yang ada. Menurut John Locke, hak asasi

manusia adalah *inalienable rights* (hak yang tak dapat dipisahkan dengan manusia), dan itu menjadi tepat.<sup>61</sup>

Indonesia memandang HAM sebagai hak-hak kodrat dan fundamental bagi kemanusiaan, konsentrasi HAM sifatnya baik bagi individu maupun kolektivitas manusia tercermin dalam sila-sila Pancasila. Oleh para pendiri negara yang bercita-cita mendirikan negara hukum yang demokratis, jiwa atau roh hukum tersebut ada pada sejauh mana hak asasi manusia yang diakui, dihormati, dilaksanakan, meski secara yuridis diakui tetapi sampai pelaksanaannya, kemauan politik dan tindakan politik pemegang kuasa tetap memegang peran penting maka hak asasi manusia merupakan bagian dari persoalan hukum dan politik. Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang mana menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin kedudukan warga negaranya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu tanpa terkecuali. Penghayatan, pengamalan, dan pelaksanaan hak asasi manusia, dalam arti menegakkan keadilan tidak boleh ditinggalkan oleh para aparat penyelenggara negara dan hukum dan berlaku juga bagi setiap lembaga negara dan lembaga kemasyarakatan lainnya, baik pusat dan daerah. Membicarakan hak asasi manusia sama dengan membicarakan *staatsidee* yang terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>62</sup>

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, terdapat 27 materi HAM yang terdapat dalam rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meliputi:<sup>63</sup>

1. Setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya.
2. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.

---

<sup>61</sup> Masyhur Effendi, 1994, *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 135-136.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 129-130.

<sup>63</sup> Nurul Qamar, 2013, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratische Rechtsstaat)*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 92-95.

3. Setiap anak berhak untuk melangsungkan hidupnya, tumbuh dan berkembang, dan berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
4. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak untuk mendapatkan perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif.
5. Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadah sesuai agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal dan meninggalkannya, dan berhak untuk kembali.
6. Setiap orang berhak atas kebebasan untuk meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan juga sikap sesuai dengan hatinya.
7. Setiap orang berhak mendapat hak kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
8. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi, mendapatkan informasi, mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, menyampaikan informasi dengan segala jenis saluran yang tersedia untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.
9. Setiap orang berhak atas perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda di bawah kekuasaan, dan berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
10. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
11. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak untuk memperoleh pelayanan kesehatan.
12. Setiap orang berhak untuk memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus untuk mendapatkan kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
13. Setiap orang berhak mendapatkan jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat.
14. Setiap orang memiliki hak milik pribadi dan tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

15. Setiap orang berhak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, berhak atas pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, untuk meningkatkan kualitas hidup dan demi kesejahteraan umat manusia.
16. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya untuk memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
17. Setiap orang berhak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.
18. Setiap orang berhak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan dan memperoleh perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
19. Setiap orang berhak mendapat status kewarganegaraan.
20. Negara dalam keadaan apa pun tidak diperbolehkan mengurangi hak setiap orang 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.
21. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan juga hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban bangsa.
22. Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya.
23. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
24. Untuk memajukan, menegakkan, dan melindungi HAM sesuai prinsip negara hukum yang demokratis maka pelaksanaan HAM dijamin, diatur, dan dituang dalam peraturan perundang-undangan.
25. Dibentuknya Komnas HAM yang bersifat independen sesuai ketentuan yang diatur oleh undang-undang.

26. Setiap orang wajib menghormati HAM orang lain dalam tertib hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
27. Setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis.

# O3.

## Otonomi, Penataan Urusan, dan Perangkat Daerah

### A. Konsep Otonomi Daerah

Setiap negara di dunia memiliki sistem pemerintahan, bentuk pemerintahan, dan juga bentuk negara yang berbeda-beda. Penggunaan model pemerintahan tersebut didasarkan pada keinginan masing-masing negara dalam penerapannya. Sebagaimana di Indonesia yang memiliki sistem pemerintahan presidensial yang berbentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahannya republik. Menurut sejarah ketatanegaraan Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, negara Indonesia menggunakan bentuk negara kesatuan tersentralistik di mana proses pelaksanaan pemerintahan berada pada pemerintah pusat. Hal tersebut menyebabkan pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan sendiri sehingga setelah era reformasi, dengan beberapa kali amandemen, akhirnya sistem tersentralistik tersebut diubah menjadi negara kesatuan yang kekuasaannya tidak hanya bertumpu pada pemerintah pusat, tetapi pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola secara mandiri dengan kemampuan dan potensi yang dimiliki daerah.

Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan.<sup>1</sup> UUD NRI 1945 telah menjelaskan bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat konsep otonomi daerah yang memberi ruang kepada daerah dalam menentukan kebijakan daerahnya. Perubahan UUD 1945 membawa semangat baru bagi pemerintah daerah dengan diberikannya kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan. Keberadaan pemerintah daerah di Indonesia secara konstitusional diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 ayat (1), yang berbunyi:

“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 dalam undang-undang.”

Menurut Bagir Manan, ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Lebih lanjut, Bagir Manan mengatakan bahwa asas dekonsentrasi adalah instrumen sentralisasi. Karena itu, sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistematika pemerintahan daerah yang merupakan antitesis dari sentralisasi.<sup>2</sup> Pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan prinsip hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yakni pelaksanaan prinsip otonomi daerah.

Berangkat dari bentuk pemerintahan desentralisasi, tercipta istilah otonomi daerah. Secara etimologis, otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *eidos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang sehingga bisa diartikan bahwa otonomi adalah membuat perundang-undangan sendiri. Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memaknai pemerintahan daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> Negara kesatuan adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan satuan-satuan sub-nasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan.

<sup>2</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.

Sejatinya, otonomi bukanlah pemerdekaan daerah atau daerah yang memiliki kebebasan penuh secara absolut. Makna otonomi seharusnya ialah bentuk jalan mengoptimalkan segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Optimalisasi bukanlah sebagai bentuk eksploitasi, melainkan proses yang memungkinkan daerah dapat mengembangkan diri dan mengubah kehidupan bermasyarakat menjadi lebih baik.<sup>3</sup>

Dengan demikian, otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri, mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan, termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.<sup>4</sup>

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan serta kepentingan masyarakat daerahnya sendiri sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Otonomi daerah diadakan untuk kepentingan daerah itu sendiri. Secara konseptual, terdapat tiga tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:<sup>5</sup>

1. Tujuan politik

Hal yang diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah.

2. Tujuan administratif

Perwujudan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk sumber daya keuangan serta pembaharuan manajemen birokrasi di pemerintah daerah.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm.17

<sup>4</sup> Lukman Santoso Az, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca-Reformasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 74.

<sup>5</sup> Ani Sri Rahayu, 2018, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 22.

### 3. Tujuan ekonomi

Adapun tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia ialah realisasi dari peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Terkait konsep otonomi, Ni'matul Huda menguraikan, terdapat lima tingkatan, yakni:<sup>6</sup>

#### 1. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas

Melalui UU Nomor 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.

#### 2. Negara kesatuan dengan otonomi luas

Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pertimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.

#### 3. Negara *quasi federal* dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat.

Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.

#### 4. Negara federal dengan pemerintahan federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.

#### 5. Negara Konfederasi

Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* dari negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *common wealth*.

Menurut Teguh Yuwono, yang mengutip pendapat Rondinelli, otonomi daerah memiliki beberapa bentuk, antara lain:<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Jakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 87-88.

## 1. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pembagian wewenang dan tanggung jawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan secara leluasa. Jadi, inti dekonsentrasi terdapat praktik pemberian keleluasaan kepada pejabat di daerah untuk mengambil keputusan (merencanakan, membuat, dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan pusat dengan daerah setempat). Namun hal ini dilakukan atas petunjuk dari pemerintah pusat.

Dekonsentrasi dapat ditempuh melalui dua cara. *Pertama*, ialah dengan mentransfer kewenangan dan bantuan keuangan dari pusat ke provinsi, distrik, dan unit administrasi lokal. *Kedua*, melalui koordinasi unit pada level sub-nasional di antara pemerintah pusat dan daerah. Mengutip pendapat Smith, Turner, dan Hulme, pilihan dekonsentrasi didasarkan ukuran manajerial, bukan politik. Akan tetapi, dampak politiknya sangat tinggi dan ini disebabkan kepentingan politik dalam mengendalikan kekuasaan negara, baik di pusat maupun daerah.

## 2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan pengelolaan untuk melakukan tugas-tugas yang tidak secara langsung dalam pengawasan pemerintah pusat. Adapun delegasi merujuk pada sebuah situasi di mana pemerintah pusat mentransfer tanggung jawab pengambilan keputusan dan fungsi administrasi publik pada pemerintah daerah yang sepenuhnya tidak dikendalikan oleh pemerintah pusat. Bentuk desentralisasi semacam ini dapat dicirikan sebagai hubungan *principal-agent* di mana pemerintah pusat berfungsi sebagai *principal* dan pemerintahan daerah sebagai *agent*.

Bentuk delegasi dilaksanakan di beberapa negara berkembang dengan memberikan tanggung jawab kepada korporasi publik serta agen-agen pembangunan regional. Rondinelli menyebutkan, sejumlah negara berkembang yang mendelegasi pengendalian terhadap eksploitasi proses dan ekspor beberapa sumber alam

---

<sup>7</sup> Ani Sri Rahayu, *Op.Cit.* hlm. 24-26.

yang bernilai tinggi kepada korporasi yang dimiliki publik. Pendeklarasian manajemen kepada otoritas khusus dilandasi oleh pertimbangan bahwa birokrasi reguler tidak mampu mengatur, mengendalikan secara langsung, atau mengelola industri tersebut. Misalnya, Indonesia mempunyai Pertamina, Meksiko memiliki Pemex, dan Aljazair mempunyai Sonatrach. Semua itu punya peranan penting dalam industri pertambangan.

### 3. Devolusi

Devolusi adalah proses pelimpahan wewenang untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan juga manajemen pada unit otonom pemerintah daerah. Ada lima bentuk karakteristik devolusi, yaitu:

- a. Unit pemerintah lokal bersifat otonom, mandiri, dan terpisah dari tingkat-tingkat pemerintah
- b. Unit pemerintahan lokal mempunyai batas yang jelas dan resmi, serta memiliki tugas umum pemerintahan
- c. Unit pemerintah lokal berstatus sebagai badan hukum dan berwenang mengelola sumber daya alam secara mandiri
- d. Unit pemerintahan daerah diakui warganya sebagai lembaga yang memberikan pelayanan dengan baik
- e. Terdapat hubungan yang saling menguntungkan antara pemerintah pusat dan daerah.

Bentuk devolusi adalah pelimpahan tanggung jawab untuk pelayanan kepada pemerintahan kota maupun bupati dan juga DPRD. Pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan mereka dan pun memiliki independensi kewenangan untuk mengambil keputusan investasi. Salah satu contohnya adalah Sudan, di mana komisi provinsi dan DPRD provinsi mempunyai kewajiban hampir seluruh fungsi-fungsi publik, kecuali keamanan nasional, pos komunikasi, urusan luar negeri, perbankan, dan peradilan.

### 4. Privatisasi

Privatisasi adalah tindakan kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat. Pemerintah memberikan wewenang kepada organisasi nirlaba. Misalnya, Kamar Dagang dan Industri (Kadin), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

yang dijadikan satu, membentuk perseroan terbatas (PT). Pemerintah memberikan wewenang kepada Kadin, koperasi, dan juga asosiasi lain untuk mengeluarkan bimbingan, pengawasan, serta izin yang semula dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam memberikan pembinaan kesejahteraan keluarga, koperasi petani, dan koperasi nelayan untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial, termasuk melatih, meningkatkan, dan memberdayakan masyarakat.

Privatisasi juga menempatkan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi nirlaba (sosial) dan mereka diizinkan membentuk perusahaan swasta. Dalam masalah tertentu, pemerintah memberikan wewenang tanggung jawab tersebut kepada organisasi paralel seperti nasional, asosiasi dagang dan industri, kelompok-kelompok profesional, organisasi keagamaan, partai politik, serta koperasi. Hal ini berarti pemerintah memberikan peluang kepada organisasi swasta untuk mendapat kesempatan sama dengan organisasi bentukan pemerintah untuk berpartisipasi dalam membangun bangsa. Pembangunan bangsa merupakan tugas semua elemen masyarakat yang tidak boleh melakukan pemihakan hanya kepada kelompok tertentu, namun semua elemen masyarakat berkewajiban ikut serta memberikan kesejahteraan masyarakat.

Otonomi daerah dalam pelaksanaannya memiliki beberapa faktor yang memengaruhi demi berjalannya otonomi daerah. Faktor-faktor tersebut antara lain:<sup>8</sup>

#### 1. Faktor manusia

Manusia ialah subjek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

---

<sup>8</sup> Yusnani Hasyimzoem dkk. 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 17-18.

## 2. Faktor keuangan

Faktor ini adalah tulang punggung terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting*-nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

## 3. Faktor peralatan

Faktor ini merupakan pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya, serta praktis dalam penggunaannya.

## 4. Faktor organisasi dan manajemen

Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif.

## B. Konsep Penataan Urusan dan Perangkat Daerah

Indonesia merupakan negara kesatuan. Konsekuensi yang ditimbulkan adalah bahwa tidak ada yang disebut negara dalam negara atau tidak boleh ada daerah provinsi yang menganggap dirinya adalah "negara bagian" seperti halnya Amerika Serikat yang berbentuk federal. Indonesia lebih condong pada tata pemerintahan *federal-like arrangement*, di mana *residual power* tetap ada pada pemerintah pusat sebagai karakteristik dari negara kesatuan.<sup>9</sup>

Secara filosofis, penyelenggaraan pemerintahan dalam konsep hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bertumpu pada tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea tiga dan empat Pembukaan UUD NRI 1945. Melihat pada Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan adanya konsep negara kesatuan, menjadikan konstruksi pasal tersebut sebagai landasan konstitusional hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Sebagai penjabaran dari Pasal 18 UUD NRI 1945, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pemerintah daerah diberikan otonomi yaitu hak

---

<sup>9</sup> Andi Kasmawati, Implikasi Hukum Kebijakan Desentralisasi dalam Hubungan Kewenangan antartingkat Pemerintahan Negara Kesatuan, *Jurnal Hukum*, Volume 17, Nomor 4, 2010, hlm. 553.

dan wewenang serta kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Dengan adanya hal tersebut, timbulnya hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah berimplikasi pada timbulnya pembagian urusan, yang kemudian dilakukan dengan cara desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom.

Hakikat desentralisasi yakni *delegation of power levels in a territorial hierarchy*, dengan menggunakan sumber dana yang berasal dari dana anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).<sup>10</sup> Adapun desentralisasi bertujuan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah sebagai upaya mewujudkan politik nasional yang stabil dan menjamin pelaksanaan pembangunan daerah yang efektif dan efisien sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan sosial.<sup>11</sup>

Desentralisasi bisa dikatakan sebagai pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi perlu dilakukan penataan daerah. Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 31 ayat (2) UU *a quo* bahwa penataan daerah ditujukan untuk:

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik
4. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan
5. Meningkatkan daya saing nasional dan daerah
6. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Dengan begitu, desentralisasi ialah penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan menerapkan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat.

---

<sup>10</sup> Andi Pangarang Moenta, Syafaat Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 28.

<sup>11</sup> Tjahya Supriatna, 1996, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 21.

Penerapan desentralisasi menciptakan dinamika hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Sejatinya, pasang surut hubungan antara pusat dan daerah akan selalu melekat pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengaturan kewenangan pemerintahan yang ada pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 apabila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memiliki perbedaan krusial, terutama pada persoalan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Dalam undang-undang *a quo*, urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Lebih lanjut dijabarkan dalam undang-undang *a quo*, urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan juga daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Terkait dengan urusan pemerintahan konkuren, yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Berikut merupakan tabel rincian urusan pemerintahan wajib dan pilihan.

**Tabel 2. Urusan Pemerintahan Daerah dalam UU Nomor 23  
Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Urusan Pemerintahan Wajib terkait Pelayanan Dasar	Urusan Pemerintahan Wajib yang Tidak Terkait Pelayanan Dasar	Urusan Pilihan
a. Pendidikan b. Kesehatan c. Pekerjaan umum dan penataan ruang d. Perumahan rakyat dan	a. Tenaga kerja b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak c. Pangan d. Pertanahan	a. Kelautan dan perikanan b. Pariwisata c. Pertanian d. Kehutanan

<p>kawasan permukiman</p> <p>e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat</p> <p>f. Sosial</p>	<p>e. Lingkungan hidup</p> <p>f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil</p> <p>g. Pemberdayaan masyarakat dan desa</p> <p>h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana</p> <p>i. Perhubungan</p> <p>j. Komunikasi dan informatika</p> <p>k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah</p> <p>l. Penanaman modal</p> <p>m. Kepemudaan dan olahraga</p> <p>n. Statistik</p> <p>o. Persandian</p> <p>p. Kebudayaan</p> <p>q. Perpustakaan</p> <p>r. Kearsipan</p>	<p>e. Energi dan sumber daya mineral</p> <p>f. Perdagangan</p> <p>g. Perindustrian</p> <p>h. Transmigrasi</p>
---	---	---

Sumber: Bahan Hukum Primer (Diolah, 2024)

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan pesat di tengah tuntutan demokrasi partisipatif yang menghendaki pelibatan aktif masyarakat dalam sendi-sendi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Untuk menopang kinerja pemerintahan dalam meningkatkan kesejahteraan maka setiap pemerintahan dilengkapi berbagai urusan pemerintahan sebagaimana termaktub di dalam ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implementasi sistem desentralisasi menghendaki setiap daerah, baik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Menurut Solichin Abdul Wahab, bahwa hakikat otonomi daerah adalah kemampuan menyediakan ruang publik yang lebar bagi munculnya partisipasi masyarakat di dalamnya, tidak hanya secara pasif di mana partisipasi

tersebut ditentukan struktur kekuasaan di atasnya (dan itu bukanlah partisipasi, tetapi mobilisasi), juga secara aktif di mana masyarakat memahami sepenuhnya atas kebutuhan-kebutuhannya, kemudian memilih, merumuskan, dan mengupayakan agar dapat tercapai.<sup>12</sup>

Secara kontekstual, pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi pada pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujudlah pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten/kota. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya: dari pusat ke daerah.<sup>13</sup>

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri.<sup>14</sup> Sebagai langkah konkret untuk mewadahi hak dan kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana telah dijelaskan di atas tentunya dibutuhkan adanya suatu instrumen yuridis dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan pembangunan di daerah agar berjalan secara terarah, terpadu, dan terencana.

---

<sup>12</sup> Solichin, A. Wahab, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC, hlm. iii.

<sup>13</sup> Jimly Asshidiqie, 2000, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah disampaikan dalam "Lokakarya tentang Perda dan Budget bagi Anggota DPRD se-Provinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000, hlm. 4.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Beranjak dari pemahaman di atas maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan batasan definisi 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 UUD NRI Tahun 1945. Sehubungan dengan konsep pemerintahan seperti dimaksud, dalam rangka mendukung kinerja gubernur, bupati/walikota, dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah maka dipandang penting untuk dilakukan penataan dan penyelarasan atas organisasi perangkat daerah agar tercipta suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pembentukan perangkat daerah sebagaimana dimaksud di atas merupakan kesatuan mata rantai kebijakan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 212 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Karena itu, dalam konteks pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan dengan menggunakan peraturan daerah, dengan mempertimbangkan karakteristik, potensi, ketersediaan sumber daya aparatur sipil negara, kemampuan keuangan, dan kebutuhan daerah. Pembentukan peraturan daerah tentang perangkat daerah sebagaimana dimaksud berlaku setelah mendapat persetujuan dari menteri bagi perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota.

Persetujuan menteri atau pun gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud di atas diberikan berdasarkan pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan. Terhadap kedudukan, susunan organisasi, rincian tugas dan fungsi, serta tata kerja perangkat daerah sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas maka penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan yang signifikan atas pembentukan perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-

masing daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Pengelompokan organisasi perangkat daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas lima elemen, yaitu kepala daerah (*strategic apex*), sekretaris daerah (*middle line*), dinas daerah (*operating core*), badan atau fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*techno-structure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Dalam rangka mewujudkan pembentukan perangkat daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi maka pembentukan perangkat daerah yang diatur dalam peraturan pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf diwadahi dalam sekretariat daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah diwadahi dalam dinas daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah diwadahi dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diwadahi dalam inspektorat. Selain itu, pada daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai perangkat daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat, dan camat bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Fungsi sekretaris daerah dalam pertanggungjawaban itu

hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggung jawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektor, kepala satuan polisi pamong praja, dan camat atau sebutan lain kepada kepala daerah.

Beranjak dari konsep pemerintahan sebagaimana dimaksud maka dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib dibagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pembentukan perangkat daerah harus mempertimbangkan faktor keuangan, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah, serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah.

Dengan demikian, pembentukan dan susunan perangkat daerah tidak lain bertujuan untuk: (a) menunjang kinerja walikota dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; (b) menata dan/atau menyelaraskan fungsi koordinasi dalam rangka perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif; dan (c) mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga pembentukan perangkat daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

# O4.

## Rekonstruksi Prinsip Hukum dan HAM

### A. Rekonstruksi Prinsip Hukum dan HAM di Tingkat Nasional

Hak asasi manusia adalah elemen yang memiliki universalitas, namun juga kontekstual. Karena setiap negara memiliki riwayat perjuangan serta perkembangan hak asasi manusia yang berbeda maka sukar rasanya untuk menyetarakan konsep maupun implementasi hak asasi manusia suatu negara dengan negara lainnya. Konsekuensi logis dari adanya hak asasi manusia yaitu adanya kewajiban asasi, di mana keduanya selalu beriringan menjadi satu kesatuan yang seharusnya tak terpisahkan. Apabila diabaikan salah satu dari keduanya, tentu akan berakibat terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, dan Indonesia sebagai negara hukum sudah seharusnya mempunyai panduan untuk mengatasi masalah tersebut yang dimuat dalam sistem hukum nasional.

Hukum hak asasi manusia berasal dari hukum perjanjian internasional atau *treaty*, yang mana memberikan tanggung jawab kepada negara-negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak serta kebebasan dasar individu. Setiap negara yang meratifikasi sebuah kovenan atau konvensi HAM internasional secara otomatis

terikat oleh sejumlah kewajiban hukum yang berkaitan dengan cara mereka harus menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak serta kebebasan dasar individu yang berada dalam yurisdiksi mereka. Tujuan utama hak asasi manusia adalah untuk melindungi hak asasi manusia dari penyalahgunaan kekuasaan negara sekaligus mendorong pertumbuhan potensi individu manusia. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika hukum HAM diartikan sebagai seperangkat peraturan, prosedur, dan lembaga yang diciptakan untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi HAM di seluruh dunia, baik untuk individu maupun kelompok, guna mencegah pelanggaran terhadap hak-hak tersebut.

Beberapa prinsip utama hak asasi manusia yang diakui secara internasional antara lain universal, setara, tidak diskriminatif, tidak dapat dipisahkan, saling bergantung, dan tidak dapat dipecahkan.<sup>1</sup> Universal berarti sama di mana pun, baik secara teori maupun praktis. Negara-negara berkembang yang mengembangkan relativisme budaya menentang gagasan ini. Semua agama, sistem moral, dan filosofi telah mengakui manusia sebagai individu dengan berbagai cara dan sistem. Namun, prinsip ini sulit diterapkan dalam berbagai tradisi, budaya, dan agama. Konsep kesetaraan mengatakan bahwa setiap orang dilahirkan dengan kebebasan dan kesetaraan yang sama. Ketika seseorang diperlakukan secara berbeda karena alasan tertentu, tindakan afirmatif (diskriminasi positif) dapat diambil. Jika kondisi menjadi setara, tindakan afirmatif dapat dicabut. Diskriminasi adalah perlakuan berbeda berdasarkan berbagai alasan tertentu. Diskriminasi saat ini mencakup berbagai aspek, seperti ras, warna kulit, gender, bahasa, agama, pandangan politik, kewarganegaraan, kepemilikan, kelahiran, orientasi seksual, usia, dan kecacatan fisik.

Prinsip saling terkait, saling tergantung, dan tidak bisa dibagi-bagi berkembang sebagai hasil perbedaan pandangan antara negara-negara maju yang menekankan masalah sipil dan politik dan negara-negara berkembang yang lebih menitik beratkan pada hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, tetapi telah mencapai kesepakatan bahwa hak asasi manusia harus dianggap sebagai satu kesatuan yang integral.

---

<sup>1</sup> Asep Mulyana, HAM dan Pemerintah Daerah: Ikhtiar Membumikan HAM di Level Lokal, *Jurnal HAM*, Volume XIII, 2016, hlm. 158.

Amartya Sen juga mengemukakan, hak asasi manusia saling terkait dan juga saling bergantung satu sama lain. Menurutnya, memberikan akses sosial melalui pendidikan dan perawatan kesehatan dapat mendorong partisipasi ekonomi. Fasilitas ekonomi, seperti terlibat dalam perdagangan dan produksi, memiliki potensi untuk meningkatkan kemakmuran dan meningkatkan sumber daya publik yang dapat digunakan untuk fasilitas sosial. Oleh karena itu, kebebasan ekonomi dapat meningkatkan kapabilitas individu dan sebagai akibatnya, meningkatkan kualitas hidup mereka. Dengan cara ini, berbagai bentuk kebebasan dapat saling mendukung satu sama lain dalam menguatkan hak-hak yang lain.

Praktiknya di Indonesia, Pancasila sebagai dasar negara, ditambah Pembukaan UUD NRI 1945, terutama alinea pertama yang menyatakan "*Kemerdekaan ialah hak segala bangsa serta penjajahan harus dihapuskan*," serta alinea kedua "*Kemerdekaan negara menghantarkan rakyat merdeka, bersatu, adil, dan makmur*," mengindikasikan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, menjunjung tinggi supremasi hukum, serta menghormati dan juga menjunjung tinggi HAM.

Hasil amandemen UUD 1945 memberikan suatu titik terang bahwa Indonesia semakin memperhatikan dan menjunjung nilai-nilai hak asasi manusia yang selama ini kurang memperoleh perhatian oleh pemerintah. Amandemen kedua UUD 1945 telah memunculkan satu bab khusus mengenai hak asasi manusia, yaitu Bab XA. Rujukan yang melatarbelakangi perumusan BAB XA tentang hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945 adalah Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998. Ketetapan MPR tersebut kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Kedua undang-undang itu lahir sebagai konsekuensi dari adanya kebutuhan, tuntutan zaman, dan amanah Pembukaan UUD NRI 1945.

Kemudian terdapat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta undang-undang tentang ratifikasi beberapa konvensi internasional, misalnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* 1966 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* 1966.

**Tabel 3. UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia**

Bab	Perihal	Pasal
I	Ketentuan Umum	1
II	Asas-Asas Dasar	2-8
III	HAM dan Kebebasan Dasar Manusia	9-66
IV	Kewajiban Dasar Manusia	67-70
V	Kewajiban dan Tanggung Jawab Pemerintah	71-72
VI	Kewajiban dan Larangan	73-74
VII	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	75-99
VIII	Partisipasi Masyarakat	100-103
IX	Pengadilan Hak Asasi Manusia	104
X	Ketentuan Peralihan	105
XI	Ketentuan Penutup	106

**Tabel 4. UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM**

Bab	Perihal	Pasal
I	Ketentuan Umum	1
II	Kedudukan dan Tempat Kedudukan Pengadilan HAM	2-3
III	Lingkup Kewenangan	4-9
IV	Hukum Acara	10-33
V	Perlindungan Korban dan Saksi	34
VI	Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi	35
VII	Ketentuan Pidana	36-42
VIII	Pengadilan HAM Ad Hoc	43-44
IX	Ketentuan Peralihan	45
X	Ketentuan Penutup	46-51

**Tabel 5. UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi**

Bab	Perihal	Pasal
I	Ketentuan Umum	1
II	Asas dan Tujuan Pembentukan Komisi	2-3
III	Tempat Kedudukan, Fungsi, Tugas, dan Wewenang	4-7
IV	Alat Kelengkapan	8-16
V	Tugas dan Wewenang Sub-Komisi	17-23
VI	Tata Cara Penyelesaian Permohonan Kompensasi, Restitusi, Rehabilitasi, dan Amnesti	24-30
VII	Keanggotaan	31-41
VIII	Pembangunan	42-43

IX	Ketentuan Lain	44
X	Ketentuan Penutup	45-46

**Tabel 6. Peraturan Perundang-undangan Lain terkait Upaya Penghormatan, Perlindungan, dan Pemenuhan HAM**

No.	Peraturan
1.	Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Keppres tersebut mengatur pembentukan Komnas HAM, tugas yang diemban dan dijalankan dalam rangka penegakkan HAM.
2.	Kepres Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Keppres tersebut berisi larangan kekerasan terhadap perempuan.
3.	Kepres Nomor 129 Tahun 1998 tentang Rencana Aksi Nasional HAM, yang berisi langkah-langkah nyata dalam pemajuan HAM, baik di tingkat pusat maupun daerah.
4.	Inpres Nomor 26 Tahun 1998 tentang Penghentian Istilah Pribumi dan Non-Pribumi dalam Semua Rumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan atau Penyelenggaraan Pemerintahan.

Mencermati ruang lingkup HAM sebagaimana tertuang dalam berbagai instrumen hak asasi manusia, baik nasional maupun internasional, materi HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya terdiri atas empat kelompok meliputi 37 butir ketentuan, tujuh di antaranya merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non derogable rights*), yakni 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. Adapun empat kelompok HAM yang dimaksud adalah sebagai berikut.

**Tabel 7. Empat Kelompok HAM**

Kelompok Hak Sipil	Kelompok Hak Politik, Ekonomi, Sosial, & Budaya	Kelompok Hak Khusus & Hak atas Pembangunan	Kelompok Tanggung Jawab Negara & Kewajiban Asasi Manusia
<p>a. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya.</p> <p>b. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiakan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan.</p> <p>c. Setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan.</p> <p>d. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya.</p> <p>e. Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran, dan hati nurani.</p> <p>f. Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum.</p> <p>g. Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan.</p> <p>h. Setiap orang berhak untuk tidak dituntut</p>	<p>a. Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapatnya secara damai dengan lisan dan tulisan.</p> <p>b. Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam lembaga perwakilan rakyat.</p> <p>c. Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan publik.</p> <p>d. Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan.</p> <p>e. Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapatkan imbalan, dan mendapatkan perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan.</p> <p>f. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi.</p> <p>g. Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang</p>	<p>a. Setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil berhak mendapat kemudahan &amp; perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama.</p> <p>b. Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mendapat kesetaraan gender dalam kehidupan nasional.</p> <p>c. Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi hukum.</p> <p>d. Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian, dan perlindungan orang tua, keluarga, masyarakat, dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya.</p> <p>e. Setiap warga negara berhak dan berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam.</p> <p>f. Setiap orang berhak atas lingkungan</p>	<p>a. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.</p> <p>b. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas, kesuilaan, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.</p> <p>c. Negara bertanggung jawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia.</p> <p>d. Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukannya diatur dengan undang-undang.</p>

<p>atas dasar hukum yang berlaku surut.</p> <p>i. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.</p> <p>j. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.</p> <p>k. Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan dan kembali ke negaranya.</p> <p>l. Setiap orang berhak untuk memperoleh suaka politik.</p> <p>m. Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan bersifat diskriminatif tersebut.</p>	<p>dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat.</p> <p>h. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi.</p> <p>i. Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran.</p> <p>j. Setiap orang berhak untuk mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia.</p> <p>k. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa-bangsa.</p> <p>l. Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional.</p>	<p>hidup yang bersih dan sehat.</p> <p>g. Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyuarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminatif dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat dan perlakuan khusus tersebut tidak termasuk dalam pengertian diskriminatif.</p>	

	m. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan untuk beribadah menurut kepercayaannya itu.		
--	---	--	--

Memasukkan hak-hak asasi dalam konstitusi bukan saja menegaskan hak asasi sebagai *fundamental rights*, melainkan sekaligus sebagai *the supreme constitutional rights*. Hal ini juga membawa konsekuensi bagi negara terhadap tiga kewajiban dasar yaitu kewajiban melakukan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak itu. Proteksi konstitusional terhadap HAM hanya dapat berperan penting jika setiap orang yang memperoleh perlindungan melalui konstitusi dan peraturan perundang-undangan serta mereka yang melaksanakan kewenangan berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan mempunyai keterikatan terhadap HAM tersebut.

Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 dan ketentuan Pasal 8 UU Nomor 39 Tahun 1999 menentukan kewajiban serta tanggung jawab pemerintah dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Kewajiban negara, dalam hal ini pemerintah tersebut pun ditegaskan kembali dalam Pasal 71 UU *a quo* yang menyatakan “*Pemerintah wajib bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM*” dan Pasal 72 yang menyatakan “*Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan negara, dan bidang lain.*”

Dalam menjawab persoalan HAM, Komnas HAM menjadi lembaga yang bertanggungjawab atas pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya yang berkaitan dengan HAM dan menangani perkara-perkara atas pelanggaran HAM. Dalam konteks itu, Komnas HAM dihadapkan pada dua tanggung jawab, yaitu pelaksanaan mandat sesuai dengan undang-undang dan peraturan di tingkat nasional serta prinsip HAM yang berlaku secara universal, dan tanggung

jawab untuk merespons dinamika HAM yang terus berubah, baik dalam skala domestik maupun global atau internasional.

Untuk menjawab berbagai permasalahan dalam ruang lingkup HAM yang terjadi di Indonesia, Komnas HAM mendorong penguatan beberapa kerangka HAM, yang mana pada 2023 Komnas HAM menerbitkan Standar Norma dan Pengaturan (SNP) mengenai Hak Konstitusional Warga dalam Pemilu, serta SNP tentang Bisnis dan HAM. Selain itu, Komnas HAM juga menegaskan perlunya penggunaan kerangka HAM dalam menjawab berbagai persoalan HAM seperti kerangka perlindungan bagi pembela HAM, kebebasan berekspresi di dunia digital, dan hak-hak korban pelanggaran HAM berat.

## B. Rekonstruksi Prinsip Hukum dan HAM di Tingkat Daerah

Dewasa ini, tantangan baru HAM saat ini tentu berbeda dengan tantangan ketika Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan pembentukan Komnas HAM RI pada 1993. Tantangan saat ini lebih kompleks karena terdapat intensifikasi interaksi antara situasi global HAM dan situasi HAM nasional sehingga memunculkan permasalahan-permasalahan yang baru seperti kapitalisme, kemiskinan dan ketidakadilan, krisis demokrasi, degradasi lingkungan, konflik kekerasan, disrupti teknologi, dan lain sebagainya.<sup>2</sup> Kewajiban untuk memenuhi HAM itu melekat pada semua instrumen kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah. Apabila pelanggaran HAM terjadi maka pemerintah dapat dikatakan gagal dalam mengambil kebijakan untuk memberikan perlindungan, pemenuhan, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Pada dasarnya, hak asasi manusia harus dijamin secara penuh tanpa diskriminasi atas dasar pertimbangan apa pun. Perlindungan dan pemajuan hukum dan HAM merupakan aspek fundamental dalam konteks masyarakat yang adil dan inklusif. Prinsip hukum dan HAM sejatinya penting untuk diletakkan sebagai kerangka dan standar dalam pemerintahan yang baik di tingkat daerah. Melihat perkembangan otonomi oleh pemerintah daerah, tentu diperlukan adanya pengakuan, perlindungan, dan pengawasan terhadap hukum

---

<sup>2</sup> Komnas HAM RI, *Laporan Tahunan Komnas HAM RI 2023: Menjawab Tantangan Baru Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia di Tahun 2023*, Jakarta: Komnas HAM RI, hlm. 2-3.

dan HAM di daerah. Pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerahnya dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, dan keadilan terhadap potensi serta keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks ini, untuk membangun kesejahteraan yang merata bagi masyarakat Indonesia maka pemerintah daerah diberikan wewenang dalam melaksanakan otonomi seluas-luasnya.<sup>3</sup>

Pemenuhan HAM bukan hanya dilaksanakan pemerintah pusat, melainkan juga pemerintah daerah berfungsi untuk mendelegasikan kepentingan pusat yang dipandang akan lebih efektif apabila diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Seperti yang diketahui bersama, persepsi masyarakat terhadap HAM acap kali hanya dimaknai sebagai pemenuhan hak-hak sipil politik saja. Selain daripada itu, pemenuhan hak-hak ekonomi dan sosial budaya juga menjadi hal yang penting dalam hal pemenuhannya. Di sisi lain, nilai, prinsip, dan instrumen HAM perlu dipelajari, diinternalisasi, dan diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Akan tetapi, nilai, prinsip, dan instrumen HAM ini belum sepenuhnya terlembaga dalam seluruh jenjang pemerintahan, meski tiap jenjang pemerintahan telah memiliki kewajiban dalam menegakkan HAM.

Dalam konteks pemerintah daerah, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, yang menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
6. Aspek sosial

Lebih lanjut, dalam Pasal 12 ayat (2) disebutkan bahwa urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

---

<sup>3</sup> Andi Akhirah Khairunnisa, Penerapan Prinsip-Prinsip Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum oleh Pemerintah Daerah, *Jurnal MP (Manajemen Pemerintahan)*, Volume 5, Nomor 1, 2018, hlm. 66.

1. Tenaga kerja
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
3. Pangan
4. Pertanahan
5. Lingkungan hidup
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
9. Perhubungan
10. Komunikasi dan informatika
11. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
12. Penanaman modal
13. Kepemudaan dan olahraga
14. Statistik
15. Persandian
16. Kebudayaan
17. Perpustakaan
18. Kearsipan

Selanjutnya, terkait dengan urusan pemerintahan pilihan telah disebutkan dalam Pasal 12 ayat (3), yang meliputi:

1. Kelautan dan perikanan
2. Pariwisata
3. Pertanian
4. Kehutanan
5. Energi dan sumber daya mineral
6. Perdagangan
7. Perindustrian
8. Transmigrasi

Sistem desentralisasi memungkinkan adanya pembagian kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pada pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan daerah juga berkaitan dengan tanggung jawab negara dalam hal penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia sehingga berdasarkan urusan pemerintahan itu dalam tataran daerah, diperlukan adanya penjelmaan representasi negara

yang bersinggungan langsung terhadap implementasi atas prinsip-prinsip hukum dan hak asasi manusia. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah daerah memiliki kontribusi penting dalam penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hukum dan hak asasi manusia, terlebih hal ini berkaitan dengan hajat hidup masyarakat di daerah itu sendiri. Akan tetapi, urusan pemerintahan yang telah termaktub dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 belum mengakomodasi perihal hukum dan hak asasi manusia.

Daerah kabupaten/kota pada dasarnya telah memiliki strategi untuk menginternalisasi prinsip-prinsip HAM dalam pembangunan di daerah. Upaya ini sudah lama dilakukan, sejak 23 Juni 2015, di mana Presiden Joko Widodo mengeluarkan Perpres Nomor 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) 2015-2019. Akan tetapi, meski RANHAM tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai kebijakan khusus terkait kabupaten/kota HAM, RANHAM telah memberikan peluang yang besar bagi pemerintah daerah dapat memiliki dan menjalankan agenda-agenda HAM di tingkat daerah.<sup>4</sup>

Apabila menilik tantangan dan hambatan yang dihadapi pemerintah daerah dalam rangka pemajuan dan perlindungan HAM, terdapat beberapa tantangan dan hambatan yang bersifat politik, ekonomi, dan administratif, seperti lemahnya *political will* dari pemerintah daerah; terbatasnya kapasitas kelembagaan dan sumber daya; kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat-daerah; terbatasnya informasi mengenai pelaksanaan HAM di tingkat daerah; terbatasnya pengakuan terhadap peran dan partisipasi masyarakat sipil; dan tidak adanya pengakuan prioritas atas kewajiban HAM bagi pemerintah daerah dari lembaga tingkat pusat maupun internasional dalam konteks desentralisasi.<sup>5</sup>

Meskipun telah adanya agenda pembentukan kota ramah HAM di kabupaten/kota, namun belum ada perwujudan lembaga atau badan yang secara spesifik membidangi urusan hukum dan HAM di daerah itu. Hal tersebut menjadikan optimalisasi upaya mewujudkan

---

<sup>4</sup> Rommy Putra, Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Berbasis Hak Asasi Manusia, *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, Volume 10, Nomor 3, 2022, hlm. 132.

<sup>5</sup> Yuli Asmini, dkk., 2017, *Kertas Posisi Kabupaten/Kota HAM (Human Right Cities)*, Jakarta: Komnas HAM RI, hlm. 3.

pemenuhan dan perlindungan hukum dan HAM menjadi minim. Implikasi yang ditimbulkan yakni adanya kesenjangan antara kewenangan yang dimiliki dengan perwujudan pemenuhan dan perlindungan hukum dan HAM. Selain itu, akan adanya keterbatasan pengetahuan, pemahaman, dan penegakan HAM oleh aparatur daerah.

Sebagai bagian dari komitmen yang kuat dalam memberi kepastian hukum serta pemajuan HAM di tingkat daerah serta dalam rangka mengoptimalkan peran negara di tingkat daerah maka diperlukan lembaga atau badan yang membidangi urusan hukum dan HAM di daerah itu. Perangkat daerah tersebut bertujuan untuk menyusun berbagai program dan kebijakan yang berorientasi pada pengembangan potensi daerah sehingga daerah yang bersangkutan dapat memiliki kemandirian untuk mensejahterakan masyarakatnya secara efektif dan efisien, baik dari aspek implementasi prinsip-prinsip negara hukum dan HAM maupun penyelesaian terhadap persoalan perumusan kebijakan HAM di daerah.

# O5.

## Desain Konstitusional dan Pelembagaan Prinsip Hukum dan HAM

### A. Desain Konstitusional Prinsip Hukum dan HAM dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah

Desain konstitusional prinsip hukum dan hak asasi manusia (HAM) dalam penataan urusan dan perangkat daerah di Indonesia merupakan bagian integral dari kerangka kerja konstitusi yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam kerangka ini, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi tertinggi menjadi acuan utama, dan prinsip-prinsip hukum dan HAM tercermin dalam berbagai undang-undang dan peraturan yang mengatur otonomi daerah. Adapun desain konstitusional yang mencerminkan prinsip-prinsip tersebut akan diuraikan pada sub-bab di bawah ini.

#### 1. Tingkat Puncak (Pusat)

Pada tingkat puncak terdiri atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang memiliki peran yang sangat penting dalam konteks hukum dan hak

asasi manusia (HAM) di Indonesia. Hak asasi manusia adalah hak pokok atau hak dasar yang dibawa oleh manusia sejak lahir yang secara kodrat melekat pada setiap manusia dan tidak dapat diganggu gugat karena merupakan anugerah Tuhan yang Maha Esa.<sup>1</sup> Pancasila adalah dasar negara Indonesia yang menjadi prinsip dasar pembentuk landasan negara Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan konstitusi tertinggi yang telah mencantumkan prinsip-prinsip dasar negara, termasuk prinsip hukum dan hak asasi manusia (HAM) itu sendiri. Istilah hak asasi manusia (HAM) dapat ditemukan dalam pembukaan UUD NRI 1945 alinea pertama dan pada bagian batang tubuh UUD NRI 1945 mulai Pasal 27 sampai Pasal 31. Dalam UUD NRI 1945 dapat dibagi atas lima dimensi sebagai berikut.

- a. Hak atas kebebasan berbicara dan berpendapat
- b. Hak atas kebebasan beragama
- c. Hak atas perlindungan dan kedudukan yang sama di depan hukum
- d. Hak atas penghidupan yang layak
- e. Hak atas pendidikan

Pancasila dan UUD NRI 1945 merupakan dokumen hukum utama yang membentuk kerangka kerja hukum dan HAM di Indonesia. Pancasila memberikan dasar nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar, sementara UUD NRI 1945 memberikan landasan hukum konkret yang mengatur hak dan kewajiban warga negara serta kewenangan pemerintah dalam konteks HAM.

## 2. Tingkat Nasional

Pada tingkat nasional terdiri dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya; dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Aturan ini mencakup prinsip legalitas dan prinsip perlindungan hak asasi manusia.

---

<sup>1</sup> Bobi Aswandi & Kholis Roisah, Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila dalam Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM), *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia: Program Studi Magister Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 1, 2019.

- a. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memberi dasar hukum bagi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sesuai dengan standar internasional dan mencerminkan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang meliputi hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Undang-Undang ini menjamin atas hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya seperti hak atas pekerjaan, kesehatan, pendidikan, perumahan, dan kehidupan budaya yang layak. Undang-undang ini mengharuskan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah konkret dalam melindungi dan memajukan hak-hak tersebut.
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Undang-undang ini menjamin hak-hak sipil dan politik seperti hak atas kebebasan berpendapat, kebebasan beragama, hak atas pengadilan yang adil, dan hak-hak politik lain. Undang-undang ini menetapkan tanggung jawab pemerintah untuk melindungi hak-hak itu dan menjamin akses warga negara ke mekanisme penegakan hukum.

Ketiga undang-undang ini memberikan dasar hukum yang kuat bagi perlindungan dan pelaksanaan HAM di Indonesia. Mereka mencerminkan komitmen Indonesia untuk memenuhi kewajiban-kewajiban internasionalnya dalam bidang HAM dan membantu menciptakan kerangka kerja yang memungkinkan warga negara Indonesia untuk menikmati hak-hak mereka dengan adil dan setara.

### 3. Tingkat Daerah

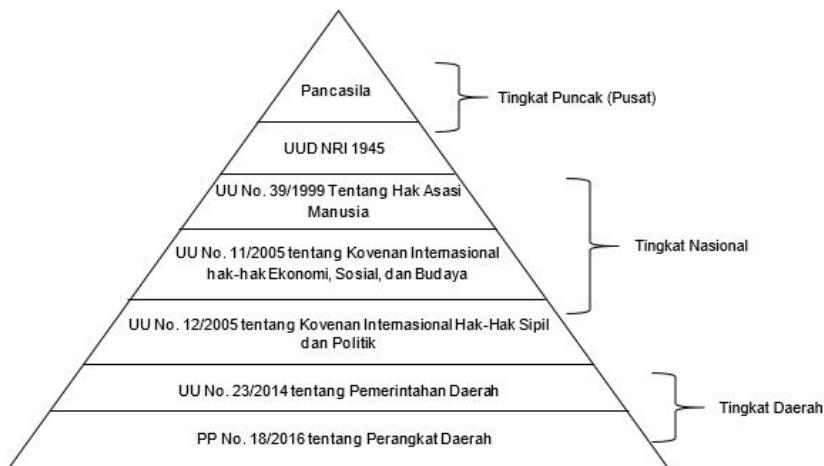
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah memiliki dampak yang signifikan terhadap aspek hukum dan hak asasi manusia (HAM) dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia. Berikut adalah beberapa poin penting tentang bagaimana kedua peraturan ini berkaitan dengan hukum dan HAM.

- a. Aspek hukum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

- 1) Prinsip hukum, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan prinsip legalitas dalam pemerintahan daerah, yang berarti bahwa semua tindakan pemerintah daerah harus didasarkan pada hukum. Hal ini menciptakan dasar hukum untuk pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah.
  - 2) Perlindungan HAM, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memuat prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia dalam pengaturan pemerintahan daerah. Hal ini mencakup perlindungan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya warga negara di tingkat daerah.
  - 3) Prosedur hukum, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah mengatur tata cara pembuatan keputusan pemerintah daerah dan pelaksanaan tugas pemerintahan daerah. Ini menciptakan kerangka kerja hukum untuk proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan tugas pemerintahan di tingkat daerah.
- b. Aspek hak asasi manusia pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
- 1) Perlindungan HAM, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit mencantumkan prinsip perlindungan HAM dalam pengaturannya. Ini mencakup hak-hak seperti kebebasan berpendapat, hak beragama, hak atas pengadilan yang adil, hak atas kesehatan, dan hak-hak sosial dan ekonomi lainnya.
  - 2) Keterlibatan masyarakat, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan daerah. Hal ini menciptakan saluran untuk masyarakat berperan dalam melindungi dan memajukan HAM di tingkat daerah.
  - 3) Transparansi dan akuntabilitas, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah mengatur prinsip transparansi dan juga akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah dan pelaksanaan tugas pemerintahan

daerah. Hal ini guna membantu memastikan bahwa sumber daya publik digunakan secara adil dan sesuai dengan prinsip-prinsip HAM.

Lebih jelasnya, berikut ini desain piramida konstitusional prinsip hukum dan HAM dalam penataan urusan dan perangkat daerah.



Gambar 3. Desain Piramida Konstitusional Prinsip Hukum dan HAM dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah

## B. Pelembagaan Prinsip Hukum dan HAM dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah

### 1. Pelembagaan di Pemerintah Pusat

Berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan “*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*” Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan “*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah.*” Pasal itu menegaskan bahwa negara mengemban kewajiban dalam pelaksanaan HAM. Suatu negara yang menjadi pihak dari perjanjian internasional HAM mempunyai seperangkat kewajiban untuk melaksanakan ketentuan dalam perjanjian terkait. Di Indonesia sendiri, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2023 pada 22 Februari 2023, Pasal 4, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas

menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia guna membantu presiden menyelenggarakan pemerintahan negara.

a. Sejarah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Kemenkumham RI) adalah kementerian dalam pemerintah Indonesia yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kemenkumham dipimpin oleh seorang menteri yang sejak 27 Oktober 2014 dijabat Yasonna Laoly.

Kemenkumham beberapa kali mengalami pergantian nama, yakni Departemen Kehakiman (1945-1999), Departemen Hukum dan Perundang-undangan (1999-2001), Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (2001-2004), Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (2004-2009), dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (2009-sekarang).

Kemenkumham pertama kali dibentuk pada 19 Agustus 1945, dengan nama awal: Departemen Kehakiman. Menteri Kehakiman yang pertama menjabat adalah Soepomo. Kemenkumham pada zaman pemerintahan Belanda disebut Departemen Van Justitie, yang berdasar peraturan Herdeland Yudie Staatsblad Nomor 576. Dalam sidang PPKI 1945 menetapkan Departemen Kehakiman dalam struktur negara menurut UUD. Dalam UUD tadi disebutkan departemen, termasuk Departemen Kehakiman yang mengurus tentang pengadilan, penjara, kejaksaan, dan sebagainya. Dalam sidang PPKI tersebut dibuat pula penetapan tentang tugas pokok, masalah, ruang lingkup, dan tugas Departemen Kehakiman, walaupun secara singkat masih mengacu kepada peraturan Herdeland Yudie Staatsblad Nomor 576.

Pada 1 Oktober 1945, kewenangan Departemen Kehakiman diperluas, yakni Kejaksaan, berdasarkan Maklumat Pemerintah pada 1945 tertanggal 1 Oktober 1945 dan Jawatan Topografi berdasarkan Penetapan Pemerintah Tahun 1945 Nomor 1/S.D. Jawatan Topografi kemudian dikeluarkan dari Departemen Kehakiman dan masuk ke Departemen Pertahanan berdasarkan Penetapan Pemerintah Tahun 1946 Nomor 8/S.D. Ketika

Departemen Agama dibentuk pada 3 Januari 1946, Mahkamah Islam Tinggi dikeluarkan dari Departemen Kehakiman Republik Indonesia dan masuk ke Departemen Agama Republik Indonesia berdasarkan Penetapan Pemerintah Tahun 1946 Nomor 5/S.D. Pada 22 Juli 1960, rapat kabinet memutuskan bahwa kejaksaan menjadi departemen dan keputusan tersebut dituangkan dalam Keputusan Presiden RI Nomor 204/1960 tertanggal 1 Agustus 1960 yang berlaku sejak 22 Juli 1960. Sejak itu pula, Kejaksaan RI dipisahkan dari Departemen Kehakiman. Pemisahan itu dilatarbelakangi rencana kejaksaan mengusut kasus yang melibatkan Menteri Kehakiman pada saat itu.

Pengalihan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung berawal dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pada 23 Maret 2004, Presiden Megawati mengeluarkan Keputusan Presiden RI Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial Lingkungan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara. Pengadilan Agama ke Mahkamah Agung yang kemudian ditindaklanjuti dengan serah terima pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial di lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara ke Mahkamah Agung pada 31 Maret 2004. Nama Departemen Kehakiman telah beberapa kali berubah karena disesuaikan dengan fungsi dari departemen tersebut, yaitu dari Departemen Kehakiman menjadi Departemen Hukum dan Perundang- Undangan, dan sekarang menjadi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.<sup>2</sup>

---

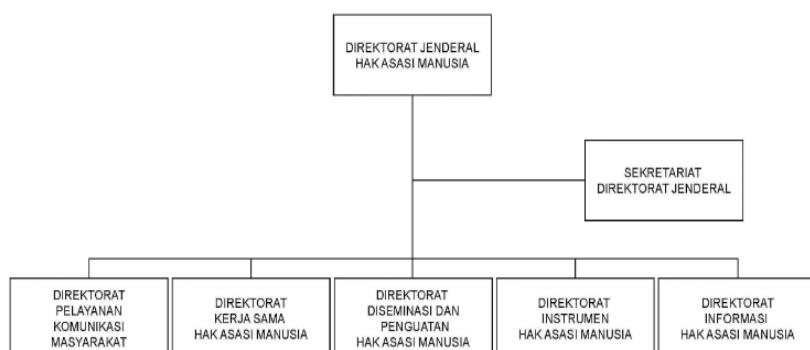
<sup>2</sup> Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Sejarah Kemenkumham RI", <https://www.kemenkumham.go.id/profil-2/sejarah-kemenkumham-ri>.

## b. Pelembagaan Kemenkumham

Tabel 8. Pelembagaan di Kemenkumham

<b>1. Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia</b>	
Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	
Tugas: (Pasal 834)	Menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang hak asasi manusia sesuai ketentuan perundang-undangan
Fungsi: (Pasal 835)	<ul style="list-style-type: none"><li>a. Perumusan kebijakan di bidang pemajuan hak asasi manusia, pelayanan komunikasi masyarakat, kerja sama, diseminasi, penguatan dan informasi hak asasi manusia, serta koordinasi penyusunan indikator dan profil pembangunan hak asasi manusia.</li><li>b. Pelaksanaan kebijakan di bidang pemajuan hak asasi manusia, pelayanan komunikasi masyarakat, kerja sama, diseminasi, penguatan dan informasi hak asasi manusia, serta koordinasi penyusunan indikator dan profil pembangunan hak asasi manusia.</li><li>c. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pemajuan hak asasi manusia, pelayanan komunikasi masyarakat, kerja sama, diseminasi, penguatan dan informasi hak asasi manusia serta koordinasi penyusunan indikator dan profil pembangunan hak asasi manusia.</li><li>d. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan juga pelaporan dalam bidang pemajuan hak asasi manusia, pelayanan komunikasi masyarakat, kerja sama, diseminasi, penguatan, dan informasi hak asasi manusia, serta sekaligus koordinasi penyusunan indikator dan profil pembangunan hak asasi manusia.</li><li>e. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia.</li><li>f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.</li></ul>

Bagan 1. Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia



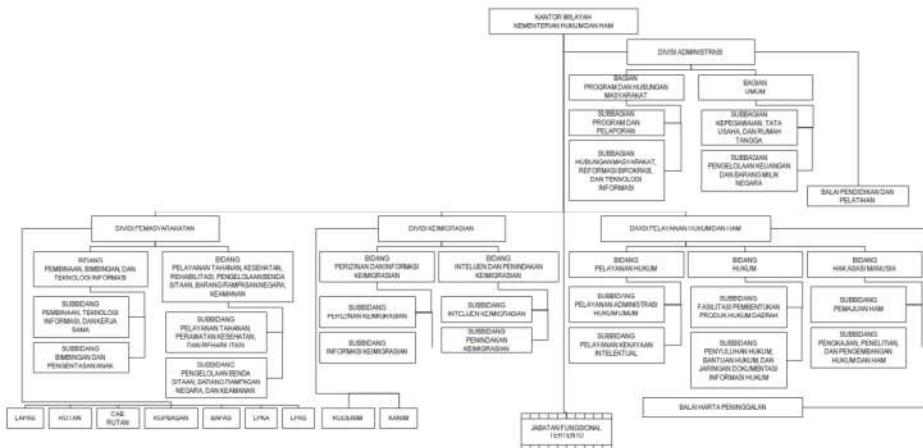
Sumber: Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Nomor 29 Tahun 2015

**Tabel 9. Pelembagaan di Kemenkumham**

<b>2. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia</b>	
Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, kantor wilayah merupakan instansi vertikal di Kemenkumham yang berkedudukan di provinsi, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.	
Tugas: (Pasal 2)	Bertugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam wilayah provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Fungsi: (Pasal 3)	<ol style="list-style-type: none"><li>a. Pengoordinasian perencanaan, pengendalian program, dan pelaporan.</li><li>b. Pelaksanaan pelayanan di bidang administrasi hukum umum, kekayaan intelektual, dan pemberian informasi hukum.</li><li>c. Pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah dan juga pengembangan budaya hukum serta penyuluhan, konsultasi, dan bantuan hukum.</li><li>d. Pengoordinasian pelaksanaan operasional unit pelaksana teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang keimigrasian dan bidang pemasyarakatan.</li><li>e. Penguatan dan pelayanan hak asasi manusia untuk mewujudkan penghormatan, pemenuhan, pemajuan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.</li><li>f. Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan kantor wilayah.</li></ol>

Sumber: Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Nomor 30 Tahun 2018

## **Bagan 2. Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah**



Sumber: Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 30 Tahun 2018

**Tabel 10. Pelembagaan di Kemenkumham**

<b>3. Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia</b>	
Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia berkedudukan di bawah kantor wilayah.	
Tugas: (Pasal 39)	Mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas direktorat jenderal dan badan yang bersangkutan di wilayah.
Fungsi: (Pasal 40)	<ol style="list-style-type: none"><li>a. Pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan administrasi hukum umum dan kekayaan intelektual, pelaksanaan pembinaan hukum, fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah, pengoordinasian pemajuan hak asasi manusia di wilayah, pengoordinasian pengkajian, penelitian, dan pengembangan di bidang hukum dan hak asasi manusia, dan pemantauan pelaksanaan tugas unit pelaksana teknis di lingkungan.</li><li>b. Pelaksanaan kerja sama, pemantauan, evaluasi, dan penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan administrasi hukum umum dan kekayaan intelektual; pelaksanaan pembinaan hukum; fasilitasi pembentukan produk hukum daerah; fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah; pengoordinasian pemajuan hak asasi manusia di wilayah; pengoordinasian pengkajian, penelitian, dan pengembangan dalam bidang hukum dan hak asasi manusia; dan juga pemantauan pelaksanaan tugas unit pelaksana teknis di lingkungan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, serta pembinaan, pengembangan, dan sekaligus pengendalian pelaksanaan tugas perancang peraturan perundang- undangan, penyuluh hukum, peneliti, serta pejabat fungsional tertentu lainnya.</li><li>c. Penyusunan rencana, program, kegiatan, dan anggaran di lingkungan Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia.</li><li>d. Pengoordinasian perencanaan dan juga pelaksanaan pengelolaan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta administrasi keuangan di lingkungan unit pelaksana teknis pada lingkungan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, yang berkoordinasi dengan Divisi Administrasi.</li></ol>

**Bagan 3. Struktur Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia**



Sumber: Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Nomor 30 Tahun 2018

Kondisi *existing* saat ini pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terdapat unit tersendiri yang mengatur hukum dan hak asasi manusia mulai dari unit Eselon I yaitu Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia, sampai dengan instansi vertikal kantor wilayah yang berkedudukan di provinsi yaitu Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia.

## 2. Pelembagaan di Daerah

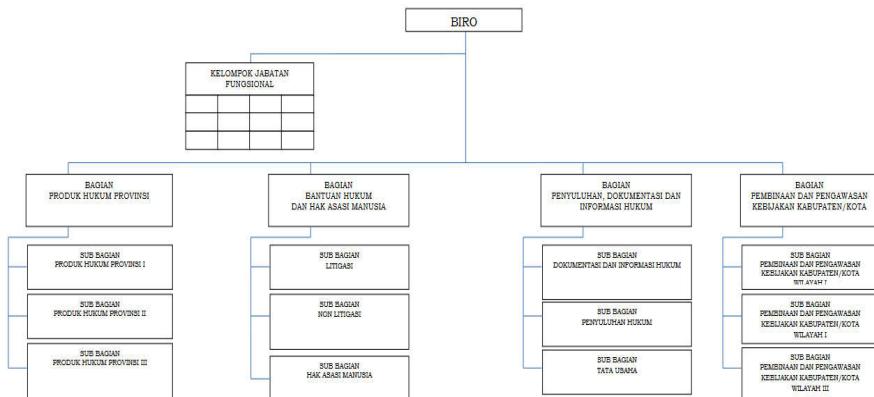
Pengertian pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah dan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang, bahwa penyelenggaraan pemerintah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan,

keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**Tabel 11. Pelembagaan di Daerah**

<b>1. Provinsi Jawa Timur</b>	
Berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 48 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur. Posisi Biro Hukum berada di bawah Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat.	
Tugas: (Pasal 29)	Biro Hukum bertugas membantu Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat menyiapkan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pembentukan produk hukum provinsi, bantuan hukum dan hak asasi manusia, penyuluhan, dokumentasi dan informasi hukum, pembinaan dan pengawasan kebijakan Kabupaten/ Kota.
Fungsi: (Pasal 30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan perumusan pembentukan produk hukum provinsi baik yang bersifat pengaturan (<i>regeling</i>) maupun penetapan (<i>beschikking</i>)</li> <li>b. Pelaksanaan harmonisasi, sinkronisasi, dan penyelarasan terhadap produk hukum provinsi baik yang bersifat pengaturan (<i>regeling</i>) maupun penetapan (<i>beschikking</i>)</li> <li>c. Pelaksanaan penyiapan bahan pertimbangan dan bantuan hukum kepada semua unsur di lingkungan pemerintah provinsi</li> <li>d. Pelaksanaan pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum</li> <li>e. Pelaksanaan penyuluhan hukum</li> <li>f. Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan, monitoring dan evaluasi kebijakan pemerintah kabupaten/kota</li> <li>g. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat</li> </ul>

**Bagan 4. Bagan Struktur Organisasi Biro Hukum**

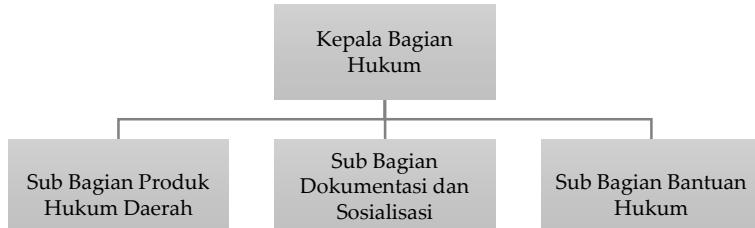


Sumber: Pergub Jawa Timur Nomor 48 Tahun 2020

**Tabel 12. Pelembagaan di Daerah**

<b>2. Pemerintah Kota Malang</b>	
Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 30 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Sekretariat Daerah, kedudukan Bagian Hukum di Kota Malang berada di bawah Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat.	
Tugas: [Pasal 16 ayat (1)]	Bagian Hukum bertugas untuk melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum, dan dokumentasi dan informasi.
Fungsi: [Pasal 16 Ayat (2)]	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyusunan bahan kebijakan pemerintah daerah lingkup pembentukan produk hukum, telaahan hukum, bantuan hukum, dokumentasi dan evaluasi produk hukum daerah, informasi hukum, penyuluhan hukum serta hak asasi manusia.</li> <li>b. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah lingkup pembentukan produk hukum, telaahan hukum, bantuan hukum, dokumentasi dan evaluasi produk hukum daerah, informasi hukum, penyuluhan hukum serta hak asasi manusia.</li> <li>c. Pelaksanaan konsultasi, koordinasi, dan sinkronisasi pelaksanaan tugas lingkup pembentukan produk hukum, telaahan hukum, bantuan hukum, dokumentasi dan evaluasi produk hukum daerah, informasi hukum, penyuluhan hukum serta hak asasi manusia.</li> <li>d. Pembinaan, monitoring, evaluasi, dan juga pelaporan kegiatan pembentukan produk hukum, telaah hukum, bantuan hukum, dokumentasi dan evaluasi produk hukum daerah, informasi hukum, penyuluhan hukum serta hak asasi manusia.</li> <li>e. Penyusunan pendapat hukum (<i>legal opinion</i>)</li> <li>f. Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, perlengkapan, kepustakaan, dan kearsipan.</li> <li>g. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan tugas dan fungsi Bagian Hukum.</li> <li>h. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah sesuai bidang tugasnya.</li> </ul>

**Bagan 5. Bagan Struktur Bagian Hukum**

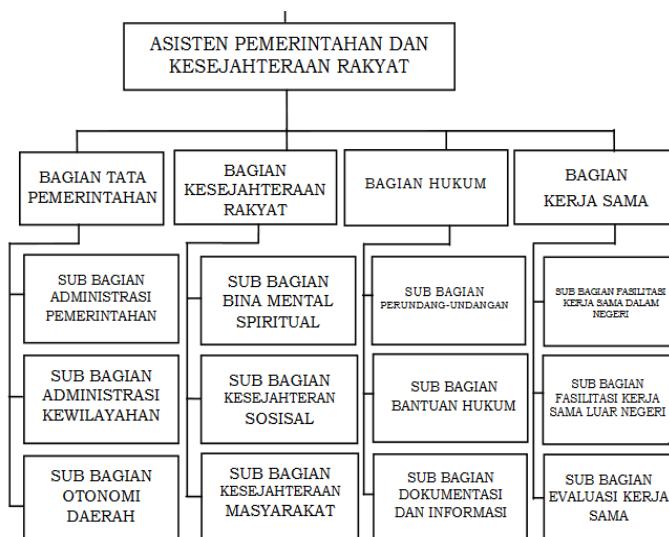


**Sumber:** Perwali Malang Nomor 30 Tahun 2021

**Tabel 13. Pelembagaan di Daerah**

<b>3. Pemerintah Kabupaten Malang</b>	
Berdasarkan Peraturan Bupati Malang Nomor 226 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Sekretariat Daerah, kedudukan Bagian Hukum berada di bawah Asisten Administrasi Pemerintahan dan Kesejahteraan Sosial.	
<b>Tugas:</b> (Pasal 15)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum, dan dokumentasi dan informasi.</li> <li>b. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat sesuai dengan bidang tugasnya.</li> </ul>
<b>Fungsi:</b> (Pasal 16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum, serta juga dokumentasi dan informasi.</li> <li>b. Penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi.</li> <li>c. Penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi.</li> <li>d. Penyiapan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi.</li> <li>e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat yang berkaitan dengan tugasnya.</li> </ul>

**Bagan 6. Bagan Susunan Organisasi Bagian Hukum**



Sumber: Peraturan Bupati Malang Nomor 226 Tahun 2020

**Tabel 14. Pelembagaan di Daerah**

<b>4. Pemerintah Kota Batu</b>	
Berdasarkan Peraturan Wali Kota Batu Nomor 105 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Daerah, Bagian Hukum berkedudukan di bawah Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat.	
Tugas: [Pasal 13 ayat (1)]	Bagian hukum bertugas merencanakan, merumuskan, mengoordinasikan, melaksanakan program, dan sekaligus mengendalikan kegiatan di bidang perundang-undangan, bantuan hukum, dan dokumentasi dan informasi.
Fungsi: [Pasal 13 ayat (2)]	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perencanaan program bidang hukum</li> <li>b. Perumusan kebijakan bidang perundang-undangan, bantuan hukum, serta dokumentasi dan informasi hukum</li> <li>c. Pengoordinasian kebijakan program bidang hukum</li> <li>d. Pembinaan bidang perundang-undangan, bantuan hukum, serta dokumentasi dan informasi hukum</li> <li>e. Penyusunan standar operasional prosedur di bidang perundang-undangan, bantuan hukum, serta sekaligus dokumentasi dan informasi hukum</li> <li>f. Pengendalian data dan informasi bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi hukum</li> <li>g. Penyiapan bahan pengoordinasian dan juga evaluasi penegakan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM)</li> <li>h. Pengelolaan kesekretariatan bagian</li> <li>i. Pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan laporan pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan program dan kegiatan bidang perundang-undangan, bantuan hukum, serta dokumentasi dan informasi hukum</li> <li>j. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat yang berkaitan dengan tugasnya.</li> </ul>

**Bagan 7. Bagan Struktur Organisasi Bagian Hukum**



Sumber: Peraturan Walikota Kota Batu Nomor 105 Tahun 2020

Kondisi saat ini, di dalam pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, secara struktur belum ada dinas terkait yang membawahi tugas terkait hukum dan hak asasi manusia. Di pemerintah daerah hanya terdapat biro hukum yang berkedudukan di bawah asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat. Dalam acara *focus group discussion (FGD)* yang dilaksanakan oleh Tim Peneliti pada 14 September 2023, didapatkan temuan bahwa Biro Hukum di daerah, baik di provinsi maupun kabupaten/kota hanya bersifat koordinatif dan administratif terkait dengan pelaporan-pelaporan terkait hak asasi manusia (HAM), dan belum menyentuh kepada komitmen negara yang diamanatkan UUD NRI 1945 dalam mewujudkan perlindungan, penghormatan, dan juga pemenuhan hak asasi manusia (HAM).

### **3. Urgensi Rekonstruksi Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014**

Berdasarkan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang berbunyi "*Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia, yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*"

Salah satu makna yang terkandung dalam alinea keempat itu yaitu salah satu tujuan negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Komitmen negara untuk mewujudkan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan suatu kebutuhan dalam relasi antar negara, konstitusi dan warga negara. Berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan

*“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”* Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa *“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah.”* Pasal tersebut menegaskan bahwa negara mengemban kewajiban dalam pelaksanaan HAM.

Untuk itu, negara harus hadir dalam konsepsi tanggung jawab negara dalam upaya pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan atas hak asasi manusia di daerah. Konstitusi negara yang ada saat ini hanya sebatas pada konsep kabupaten/kota peduli HAM berdasarkan Permenkumham Nomor 34 Tahun 2016, belum mengarah pada desain tanggung jawab negara atas HAM secara holistik dan komprehensif dalam konteks penataan urusan dan perangkat daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Mengingat tanggung jawab konstitusional negara terhadap HAM dalam otonomi daerah sangat erat kaitannya dengan penerapan falsafah Pancasila dan tujuan Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Saat ini, terjadi kesenjangan tanggung jawab negara dalam pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia di daerah.

Undang-undang terkait pemerintah daerah yang tercantum dalam konstitusi sesuai dengan UUD 1945, adalah sebagai berikut.

**Tabel 15. Undang-undang Terkait Pemerintah Daerah**

Pasal 18 ayat (1)	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.
Pasal 18 ayat (2)	Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan juga mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
Pasal 18 ayat (5)	Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan dari pemerintahan pusat.
Pasal 18 ayat (6)	Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan juga peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasar UUD NRI 1945, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat konsep otonomi daerah yang memberikan ruang bagi kepala daerah dalam menentukan kebijakan daerahnya. Untuk

menjalankan roda pemerintahan di daerah serta meningkatkan kinerja dan kesejahteraan, ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang tujuannya untuk menyelenggarakan pemerintah daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Urusan Pemerintah Konkuren, yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, sebagai berikut.

**Tabel 16. Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan**

Urusan Pemerintah Wajib Terkait Pelayanan Dasar	Urusan Pemerintah Wajib yang Tidak Terkait Pelayanan Dasar	Urusan Pemerintah Pilihan
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pendidikan</li> <li>b. Kesehatan</li> <li>c. Pekerjaan umum dan penataan ruang</li> <li>d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman</li> <li>e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat</li> <li>f. Sosial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tenaga kerja</li> <li>b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak</li> <li>c. Pangan</li> <li>d. Pertanahan</li> <li>e. Lingkungan hidup</li> <li>f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil</li> <li>g. Pemberdayaan masyarakat dan desa</li> <li>h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana</li> <li>i. Perhubungan</li> <li>j. Komunikasi dan informatika</li> <li>k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah</li> <li>l. Penanaman modal</li> <li>m. Kepemudaan dan olahraga</li> <li>n. Statistik</li> <li>o. Persandian</li> <li>p. Kebudayaan</li> <li>q. Perpustakaan</li> <li>r. Kearsipan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kelautan dan perikanan</li> <li>b. Pariwisata</li> <li>c. Pertanian</li> <li>d. Kehutanan</li> <li>e. Energi dan sumber daya mineral</li> <li>f. Perdagangan</li> <li>g. Perindustrian</li> <li>h. Transmigrasi</li> </ul>

Berdasar Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014, konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintah itu didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Di dalam urusan pemerintah konkuren sebagaimana Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 belum mengatur terkait urusan hukum dan hak asasi manusia.

Tabel 17. UU Nomor 23 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	
Pasal 17 ayat (1)	Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
Pasal 209 ayat (1)	Perangkat daerah provinsi terdiri atas: a. Sekretariat daerah b. Sekretariat DPRD c. Inspektorat d. Dinas e. Badan
Pasal 209 ayat (2)	Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas: a. Sekretariat daerah b. Sekretariat DPRD c. Inspektorat d. Dinas e. Badan f. Kecamatan
Pasal 212 ayat (1)	Pembentukan dan susunan perangkat daerah sebagaimana dimaksud Pasal 209 (1) dan (2) ditetapkan dengan Perda.
Pasal 217 ayat (1)	Dinas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf d dan ayat (2) huruf d dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
Pasal 217 ayat (3)	Penentuan beban kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan kemampuan keuangan daerah untuk urusan pemerintahan wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk urusan pemerintahan pilihan.

Dari analisis di atas, dapat disampaikan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan kebijakan untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah setelah mendapatkan persetujuan menteri bagi perangkat daerah provinsi dan gubernur

sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota. Persetujuan menteri atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan berdasar pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintah, yang menjadi permasalahan dalam Pasal 12 terkait urusan pemerintah konkuren belum mengatur terkait hukum dan hak asasi manusia. Untuk itulah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, terutama yang ada saat ini (*existing*) sudah saatnya dikonstruksi, utamanya Pasal 12 terkait dengan urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan daerah untuk memberikan ruang terhadap hukum dan hak asasi manusia, yang tujuan akhirnya menghasilkan *legal framework* bagi penataan dan penyelarasan terhadap organisasi perangkat daerah agar tercipta suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya komitmen negara untuk mewujudkan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tanggung jawab HAM di daerah.

#### 4. Model Rekonstruksi Kelembagaan

Untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah serta meningkatkan kinerja dan kesejahteraan ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang tujuannya untuk menyelenggarakan pemerintah daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengelompokan organisasi perangkat daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas lima elemen, yaitu kepala daerah (*strategic apex*), sekretaris daerah (*middle line*), dinas daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Perangkat daerah di provinsi terdiri dari: (a) sekretariat daerah; (b) sekretariat DPRD; (c) inspektorat; (d) dinas; dan (e) badan. Sementara itu, perangkat daerah di kabupaten/kota terdiri dari: (a) sekretariat daerah; (b) sekretariat DPRD; (c) inspektorat; (d) dinas; (e) badan; dan (f) kecamatan. Dalam pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah setelah mendapatkan persetujuan menteri bagi perangkat daerah provinsi dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota. Persetujuan menteri atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan berdasarkan pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintah.

Mengingat dalam acara *Focus Group Discussion (FGD)* yang dilaksanakan Tim Peneliti pada 14 September 2023, didapatkan temuan bahwa Biro Hukum di daerah, baik di provinsi maupun kabupaten/kota hanya bersifat koordinatif dan administratif terkait dengan pelaporan-pelaporan hak asasi manusia (HAM) dan belum menyentuh ke komitmen negara yang diamanatkan dalam UUD NRI 1945 dalam mewujudkan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi Manusia (HAM). Dengan demikian maka dalam mewujudkan implementasi penyelenggaraan hukum dan hak asasi manusia (HAM) di daerah perlu dilakukan penambahan nomenklatur perangkat daerah yang diwadahi dalam bentuk dinas, yaitu Dinas Hukum dan Hak Asasi Manusia (Diskumham), baik di provinsi maupun kabupaten/kota, yang akan menyelenggarakan urusan hukum dan hak asasi manusia (HAM) di daerah, berpedoman pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam pembentukannya. Diharapkan dengan dibentuknya Diskumham di daerah akan mampu mengatasi kesenjangan tanggung jawab negara dalam pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Secara umum, langkah-langkah yang akan dilaksanakan terkait perubahan kelembagaan pembentukan Dinas Hukum dan Hak Asasi Manusia (Diskumham) pada pemerintah daerah dapat dilihat pada bagan di bawah ini.

**Bagan 8. Pelembagaan Dinas Hukum dan Hak Asasi Manusia  
(Diskumham) pada Pemerintah Daerah**



Model rekonstruksi ini diharapkan menjadi masukan bagi DPR sebagai lembaga legislatif di tingkat pusat untuk melakukan revisi terhadap ketentuan undang-undang tentang pemerintah daerah terutama Pasal 12 terkait urusan pemerintah konkuren untuk mengakomodir urusan hukum dan hak asasi manusia sehingga mampu melahirkan gagasan “Pemerintah Daerah berperspektif Hak Asasi Manusia (HAM).” Sementara itu, untuk gubernur dan bupati/walikota sebagai penyelenggara pemerintah daerah diharapkan dapat mengimplementasikan prinsip-prinsip hukum dan hak asasi manusia (HAM) menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik (*good governance*).

# Daftar Pustaka.

## Buku

- Amartya Sen, 1999, *Development as Freedom*, New York: Oxford University Press.
- Andi Pangerang Moenta, Syafaat Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Ani Sri Rahayu, 2018, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bambang Suparno, 2018, *Ilmu Hukum Tata Negara*, Surabaya: Ubhara Press.
- Bryan A. Garner, 2014, *Black's Law Dictionary*, Edisi Kesepuluh, New York: Claitors Pub Division.
- Burhan Ashofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.
- C. De Rover, 2000, *To Serve dan To Protect Acuan Universal Penegakan HAM*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Dahlan Thaib, dkk., 2008, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT Rajawali Pers.
- Eko Riyadi, 2018, *Hukum Hak Asasi Manusia Perspektif Internasional, Regional dan Nasional*, Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Elizabeth A. Martin (Ed), 2002, *A Dictionary of Law*, New York: Oxford University Press.

- F. Sugeng Istanto, 1994, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: UAJ.
- Franz Magnis Suseno, 1999, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hari Kurniawan, dkk., 2015, *Aksesibilitas Peradilan Bagi Penyandang Disabilitas*, Yogyakarta: Pusham-UII.
- I Dewa Gede Atmadja, 2011, *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan)*, Malang: Setara Press.
- I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Jeffrey A. Engel, 2016, *The Four Freedoms: Franklin D. Roosevelt and the Evolution of an American Idea*, New York: Oxford University Press.
- Jimly Asshidiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum dan HAM*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshidiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- K.C. Wheare, 2013, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Surabaya: Pustaka Eureka.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2014, *Mengembangkan Indikator Hak Asasi Manusia: Sebuah Indikator (Sebuah Pengalaman Komnas HAM)*, Jakarta: Komnas HAM.
- Kusumohamidjojo Budiono, 2004, *Filsafat Hukum: Problematika Ketertiban yang Adil*, Jakarta: Grasindo.
- Lukman Santoso Az, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca-Reformasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Masyhur Effendi, 1994, *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Miriam Budiardjo, 2009, *Demokrasi Kita*, Jakarta: Gramedia.

- Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Nurul Qamar, 2013, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratische Rechtsstaat)*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsip Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Surabaya: Peradaban.
- Ridwan H.R., 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Satya Arinanto, 2003, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.
- Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.
- Solichin, A., Wahab, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC.
- Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Telly Sumbu, dkk., 2010, *Kamus Umum Politik & Hukum*, Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Prenada Media.
- Tjahya Supriatna, 1996, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Wirjono Prodjodikoro, 1971, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung: Eresco.
- Yusnani Hasyimzoem, dkk., 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers.

### **Artikel Jurnal**

Andi Akhirah Khairunnisa, Penerapan Prinsip-Prinsip Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum oleh Pemerintah

- Daerah, *Jurnal MP (Manajemen Pemerintahan)*, Volume 5, Nomor 1, 2018.
- Andi Kasmawati, Implikasi Hukum Kebijakan Desentralisasi dalam Hubungan Kewenangan antartingkat Pemerintahan Negara Kesatuan, *Jurnal Hukum*, Volume 17, Nomor 4, 2010.
- Asep Mulyana, HAM dan Pemerintah Daerah: Ikhtiar Membumikan HAM di Level Lokal, *Jurnal HAM*, Volume XIII, 2016.
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Fakultas Hukum Unpad, Sumedang, 2016.
- Bobi Aswandi & Kholis Roisah, Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila dalam Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM), *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia: Program Studi Magister Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 1, 2019.
- Christanugra Philip, 2016, Tanggung Jawab Negara terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia menurut Hukum Internasional, *Lex Administratum*, Volume IV, Universitas Sam Ratulangi, Manado.
- Laurensius Arliman S, Menjerat Pelaku Penyuruh Pengrusakan Barang Milik Orang Lain dengan Mempertimbangkan Asas Fungsi Sosial, *Jurnal Gagasan Hukum*, Volume 1, Nomor 1, 2019.
- Mark R. Shulman, The Four Freedoms: Good Neighbors Make Good Law and Good Policy in a Time of Insecurity, *Fordham Law Review*, Volume 77, Nomor 2, 2008.
- Muhammad Maulana, Nur Akifah Janur, Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan HAM di Bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya, *Qisthosia: Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 1, Nomor 2, 2020.
- Muhmin Muhammad, 2018, Hak Asasi Manusia dalam Hukum Positif dengan Konsep Constitutional Importance, *Meraja Journal*, Volume 1, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Al-Gazali, Barru.
- Rommy Putra, Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Berbasis Hak Asasi Manusia, *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, Volume 10, Nomor 3, 2022.
- Setiyani dan Joko Setiyono, Penerapan Prinsip Pertanggung Jawaban Negara terhadap Kasus Pelanggaran HAM Etnis Rohingya di Myanmar, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 2, Nomor 2, 2020.

## **Makalah/Prosiding**

Jimly Asshiddiqie, 2000, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Perda dan Budget bagi Anggota DPRD se-Provinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

Jimly Asshiddiqie, 2008, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*, makalah disajikan dalam Lecture Peringatan 10 Tahun KontraS. Jakarta, 26 Maret 2008.

## **Tesis/Disertasi**

S.F. Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjalankan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 2001.

## **Lainnya**

Indroharto, *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum bidang PTUN, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.

Komnas HAM RI, *Laporan Tahunan Komnas HAM RI 2023: Menjawab Tantangan Baru Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia di Tahun 2023*, Jakarta: Komnas HAM RI.

Yuli Asmini, dkk., 2017, *Kertas Posisi Kabupaten/Kota HAM (Human Right Cities)*, Jakarta: Komnas HAM RI.

## **Internet**

Delfina Gusman, “Politik Hukum dan Modifikasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional”, dalam <http://fhuk.unand.ac.id>, diakses pada 6 April 2019.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, “Sejarah Kemenkumham RI”, <https://www.kemenkumham.go.id/profil-2/sejarah-kemenkumham-ri>.

Legal Smart Channel, “Kewajiban dan Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia.” <https://lsc.bphn.go.id/artikel?id=365>, Diakses pada 24 Desember 2022.

Nur Fatimah, 2019, "Pengertian Tanggung Jawab, Tujuan, Jenis dan Contohnya," <https://pelayananpublik.id/2019/08/13/penger-tian-tanggung-jawab-tujuan-jenis-dan-contohnya/> diakses pada 22 Desember 2022.

Roosevelt House, 2018, "Reimagining the Four Freedoms," <https://www.roosevelthouse.hunter.cuny.edu/exhibits/reimagining-four-freedoms/> diakses pada 10 Juni 2024.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).

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) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 144).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1644).

# Indeks.

## A

- Administrasi Kependudukan, 69  
Akses Sosial, 61  
*Arbitrary Power*, 13

## B

- Badan Daerah, 57  
*Burgerlijke Vrijheidsrechten*, 11

## C

- Checks and Balances*, 11  
*Collective Rights*, 22  
Constitutional Importance, 4

## D

- Degradasi Lingkungan, 67  
Dekonsentrasi, 48  
Delegasi, 48  
*Due Process of Law*, 13

## E

- Eksekutif, 16, 19  
*Equality Before the Law*, 13  
Eropa Kontinental, 12, 15

## F

- Fault Theory*, 22  
Federasi, 47  
*Fundamental Rights*, 3, 66

## G

- Gelijkheid voor de wet*, 11  
*Gelijkheidsbeginsel*, 14  
*Good Governance*, 56, 58, 91, 93

## H

- Hak Hidup, 4, 37  
Hak Sipil, 64, 74  
*Human Dignity*, 37  
*Human Rights Violation by Omission*, 6

## I

- Inability*, 6  
International Commision of Jurist, 18  
International Labour Office, 29

**J**  
John Locke, 34, 40  
Julius Stahl, 12

**K**  
Kesehatan, 54, 69, 90  
Kesejahteraan, 83, 84, 85, 86  
Koperasi, 54, 69, 90

**M**  
Magna Charta, 28  
Mandates System, 29  
Mustamin Daeng Matutu, 27

**N**  
Negara Hukum, 9, 12, 41, 73  
Negara Kesatuan, 45, 51, 54,  
56, 68, 83, 89, 92

**O**  
Otonomi Daerah, 8, 44, 45, 47,  
55

**P**  
Pusham UII, 6

**R**  
Rule of Law, 13

**S**  
Swiss, 47

**T**  
Tanggung Jawab Negara, 8, 21,  
23, 24, 25, 31, 64

**U**  
UUD NRI 1945, 4, 8, 17, 26, 45,  
51, 52, 61, 67, 72, 73, 76, 88,  
89, 93

**V**  
*Vrij Bestuur*, 15

**W**  
Walikota, 84, 87  
Warga Negara, 1, 3, 29  
Welfare State, 27

**Y**  
Yudikatif, 6  
Yunani Kuno, 12

# Tentang Penulis.



**Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.** lahir di Surabaya 5 Agustus 1962 dari pasangan suami istri Muhammad Channan (Almarhum, 1996) dan Rufiah (Almahumah, 2019). Telah berkeluarga, menikah dengan Hj Khusnul Khotimah, S.Pd. Dikarunia tiga orang anak, Fitriana Rachma Dhania, Adinda Yulia Damayanti dan Mihammad Haikal Algista Fawwaz. Menjadi Dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sejak tahun 1988. Menyelesaikan Pendidikan Stratum I di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang (1986), bidang Ilmu Hukum. Kemudian tahun 1991 melanjutkan studi ke Universitas Indonesia di Jakarta pada Program Ilmu Lingkungan bidang studi Ekologi Manusia, selesai tahun 1995. Menyelesaikan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang (2011). Dikukuhkan sebagai Guru Besar Bidang Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam oleh Senat Universitas Brawijaya pada 17 Desember 2020. Saat ini menjabat sebagai Wakil Direktur Bidang Umum dan Keuangan Program Studi di Luar Kampus Utama di Jakarta (2022-2023).

Sampai saat ini aktif dalam kegiatan advokasi dan pendampingan buruh, masyarakat korban pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dan kehutanan. Menyelenggarakan Sekolah Buruh pada Pusat Studi Hukum Ketenagakerjaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sejak tahun 2020 aktif sebagai Konsultan Hukum pada Jatim Park Group di Batu dan PT SNA Medika Pandaan hingga saat ini. Pernah

ikut merancang berbagai Naskah Akademik peraturan perundang-undangan, baik di tingkat Daerah maupun Nasional.

Pernah memperoleh berbagai hibah penelitian antara lain, Riset Unggulan Terpadu (1999–2001), Sandwich Like Program dari Dikti (2009) ke Wollongong Australia serta Hibah Profesor (2021 dan 2022) dari LPPM UB. Berbagai buku dan artikel yang pernah dihasilkan, baik berupa buku dan Journal yang telah diterbitkan di berbagai jurnal dan penerbit, antara lain: *Reconception of Mandatory-Based Corporate Social and Environmental Responsibility in Indonesia*. Diterbitkan di The Sustainable Development Goals: Improving Life For Future Generations, tgl. 9 Agustus 2017, Online ISSN : 1755-1315 Print ISSN: 1775-1307, Penyelenggara IOP Publishing, hal. 1-6 (2017). *Reform of World Governance Arrangements on Mining Sectors Based on the Principles of Justice and Sustainability*, Diterbitkan International Conference on Energy And Mining Law, (Theme: Reformulation Conference of Law and Policy On Energy and Mining Management), tgl. 18-19 September 2018, ISBN: 978-94-6252-575-7, Penyelenggara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hal. 264-267. *State's Responsibility for Law Enforcement over Forest Fire in Indonesia (A Case Studi and Forest Fires in Riau and Kalimantan)*. Prosedings of The International Conference on Indonesia Legal Studies Volume 192, Oktober 2018, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (UNNES). *Construction of the Interests of the Nation on Mineral and Coal Mining Law*, diterbitkan International Conference Energy and Mining Law (ICEML) tahun 2018.

Adapun buku yang telah diterbitkan antara lain: *Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, IKIP Malang, 1998. Pada awal tahun 2009 mendapat kehormatan untuk menyunting Buku Prof. Dr Satjipto Raharjo dengan judul buku, *Lapisan-Lapisan Dalam Ilmu Hukum* diterbitkan oleh Bayu Media. *Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa: Latar Belakang, Konsep dan Implementasi*, Surya Pena Gemilang Publising. Surabaya, 2011. *Rekonstruk Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, UB Press, ISBN: 978-602-203-101-7, tahun 2013. *Relasi Negara dan Masyarakat Adat: Perebutan Kuasa Atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Surya Pena Gemilang, ISBN : 978-602-6854-07-0, tahun 2015. *Hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam*, Inteligensia Media,

ISBN: 978-623-381-099-9, tahun 2022. *Hukum pidana lingkungan : penguatan relasi dalam penanganan kasus tindak pidana lingkungan di kawasan suaka margasatwa*, Inteligensia Media, ISBN: 978-623-381-165-1, tahun 2023

Pengalaman pekerjaan yang pernah dilakukan oleh penulis antara lain: Staf Peneliti Asisten Pembela Umum dan Peneliti LBH Surabaya tahun 1986-1988, Sekretaris Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tahun 1996-2000, Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tahun 2000-2004, Sekretaris Komite/Majelis Madrasah MIN Malang I, tahun 2002-2014, Sekretaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, tahun 2011-2015, Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang tahun 2015-2019, Anggota Senat Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tahun 2015-2019, Anggota Senat Universitas Brawijaya tahun 2015-2019, Anggota Senat Akademik Universitas Brawijaya tahun 2021-2025, Ketua Badan Kerjasama Dekan Fakultas Hukum Perguruan Tinggi Negeri (BKS-PTN) se-Indonesia Wilayah Timur tahun 2015-2016, Sekretaris Jederal (Sekjen) Badan Kerjasama Dekan Fakultas Hukum Perguruan Tinggi Negeri (BKS-PTN) se-Indonesia tahun 2016-2019, Ketua dan Anggota Dewan Pendiri Yayasan Ar Rahmat Permata Tlogomas Malang, tahun 2020-sekarang.

Penulis dapat dihubungi melalui email: rachmad.syafaat@ub.ac.id dan rachmad.safaat@yahoo.com



**Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.** lahir di Moyo, Sumbawa-NTB pada tanggal 2 Februari 1961. Penulis menempuh pendidikan S1 Administrasi Negara di Universitas Brawijaya; kemudian melanjutkan S2 Ilmu Sosial di Universitas Padjajaran; dan S3 DI Ilmu Sosial di Universitas Padjajaran.

Sebagai seorang akademisi, tentu penulis juga melakukan penelitian, di antaranya tentang Korupsi (Studi pada Pekerja Sektor Formal dan non Formal di Malang Raya Provinsi Jawa Timur) tahun

2020; Peningkatan Kapasitas PNS dengan adanya Moratorium PNS (Studi di Universitas Brawijaya) tahun 2018.

Kemudian penulis juga melakukan berbagai kegiatan publikasi di jurnal, di antaranya: Abdul Hakim. (2020). The Implementation of Policy on Top Leader Position Fulfillment in Bureaucracy Environment Based on State Civil Apparatus Law (The Study in Mataram City Government, Nusa Tenggara Barat Province). Wacana, Vol. 23, No. 1, Pages 17-27.; Abdul Hakim. (2019). Policy Implementation of the Bus Rapid Transit System in Mataram City. Wacana, Vol. 22, No. 3, Pages 180-186; Abdul Hakim. (2021). Analysis Of The Level Of Readiness For The Application Of One Village One Product In The Small And Medium Batik Tulis Industry In Sidoarjo District. Journal of Engineering and Management in Industrial System, Vol. 9, No. 1, Pages 9-22; Abdul Hakim. (2022). BALANCED SCORECARD DALAM AKSI PENGUKURAN KINERJA: Studi pada PDAM Tirta Tampanama Kabupaten Kolaka Utara. Jurnal Administrasi Publik, Vol. 5, No. 5; Abdul Hakim. (2021). The Implementation of Appraisal Information System to Enhance Education Personnel Performance: Evidence from Universitas Negeri Malang. JPBM (Jurnal Pendidikan Bisnis dan Manajemen), Vol. 5, No. 2

Penulis dapat dihubungi melalui email abdulhakim@ub.ac.id



**Dr. Maria Christina Endarwati IR., ST., MIUEM** adalah seorang dosen di Institut Teknologi Nasional (ITN) Malang. Beliau meraih gelar Sarjana di bidang Perencanaan Wilayah dan Kota dari ITN Malang dan melanjutkan studi lanjut hingga memperoleh gelar Doktor. Dr. Maria telah melakukan berbagai penelitian terkait manajemen risiko bencana, terutama dengan fokus pada model "Transfer Hak Pembangunan" (Transfer of Development Rights, TDR). Salah satu penelitian utamanya mencakup strategi pengembangan komunitas baru yang tahan terhadap bencana, seperti yang diterapkan pada wilayah pasca-gempa di Lombok, NTB.



**Ria Casmi Arrsa S.H., M.H.** Menyelesaikan studi program S1 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (HTN) dan Program Pascasarjana FH Universitas Brawijaya. Selama lima tahun terakhir aktif pada kegiatan penelitian/penulisan ilmiah, organisasi, pendidikan dan pelatihan, serta advokasi kebijakan publik. Karya ilmiah yang pernah diterbitkan antara lain, Legal Harmonization of Local Government

Investment Implementation Through Equity Participation Schemes in Regional-Owned Enterprises based on Good Financial Governance Principles (Study in Batu City Government) (2021); Constitutional Complaint, Human Rights, and Protection of Right to Freedom of Religion and Belief in Indonesia (2020); Dimensi Asas Pemilihan Umum Dan Integritas Hakim Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (2019).

Saat ini penulis aktif sebagai tim ahli peneliti, analis kebijakan publik dan legal drafter pada Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya. Penulis juga aktif sebagai anggota dalam Asosiasi Pengajar HTN-HAN Nasional dan Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Timur.

Penulis dapat dihubungi melalui e-mail: ria.casmarrsa@ub.ac.id



**Muhammad Nabil** merupakan seorang profesional yang berpengalaman dengan 7 tahun di bidang Legal & Government Relations dan 2 tahun di bidang Marketing & Sales.

Penulis merupakan lulusan S1 Ilmu Politik Universitas Brawijaya pada tahun 2015 dan sekarang sedang melanjutkan studi S2 jurusan Wawasan Pertahanan Nasional di Universitas Brawijaya Malang.

Penulis dapat dihubungi melalui email nabilmulahelah@gmail.com



**Gita Prismadianto** lahir di Malang, Indonesia, pada tahun 1992. Penulis menempuh studi S1 and S2 di Universitas Brawijaya (UB), Indonesia serta S2 di Prince of Songkla University (PSU), Thailand. Bidang research yang digeluti sedari S1 adalah stereotype pada suatu golongan tertentu dimana topik bahasan ini sedang dikaji lebih dalam pada studi lanjutan di program magister Ketahanan Nasional di kampus almamaternya UB, Indonesia.

Penulis juga sedang melanjutkan studi masternya di PSU Thailand dalam bidang Human & Social Development dengan bidang research mengenai komunikasi bahasa asing dalam mempertahankan ketahanan nasional.

Perhatian penulis terhadap kasus stereotyping tergerak dari Sustainable Development Goals (SDGs) yang digagas oleh the United Nations (UN) khususnya tujuan 16 tentang Perdamaian, Keadilan dan Kelembagaan yang Tangguh. Penulis berharap dapat memberikan sumbangsih terhadap ilmu pengetahuan melalui buah hasil pikirananya.



**Luna Dezeana Ticoalu, S.H.** Meraih gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (HTN). Saat ini menjadi asisten peneliti di Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP OTODA), Malang. Selama menjadi mahasiswa, aktif dalam kegiatan organisasi berbasis riset yaitu Forum Kajian dan Penelitian Hukum (FKPH) FH UB sebagai Direktur Bidang Penelitian. Karya ilmiah yang pernah diterbitkan yaitu: Menakar Ruang Publik sebagai Arena Demokrasi Deliberatif (2024); Kompleksitas Pembubaran Ormas: Tantangan dan Strategi dalam Pelindungan dan Peluasan Civic Space (2023), dan “Konsep Kerja Sosial Sebagai Alternatif Pidana Pokok Berperspektif Social Defence dan Budaya Moral dalam Upaya Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”.

Penulis dapat dihubungi pada e-mail: [dezeanaluna@gmail.com](mailto:dezeanaluna@gmail.com)



**Firdaus Izza Prayuda, S.H.** Penulis merupakan Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan konsentrasi Hukum Tata Negara. Aktif sebagai Asisten Peneliti di Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP OTODA) Universitas Brawijaya. Penelitian yang pernah dilakukan antara lain Penguanan Tata Kelola Pemerintahan Desa Dalam mendukung Perlindungan Ekosistem Gambut Berbasis Economy di Provinsi Jambi (2022); Pengembangan Wisata Zona Hisap Madu Pelawan (2022).

Penulis pernah menjadi guru di Pondok Modern Darussalam Gontor Kampus 3 Darul Ma'rifat Kediri pada tahun 2017, serta merintis Lembaga Pendidikan Kesetaraan PPS Hamalatul Qur'an Jombang di tahun 2018-2019. Penulis saat ini sedang menempuh pendidikan Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Penulis dapat dihubungi melalui email: [izza13prayuda@gmail.com](mailto:izza13prayuda@gmail.com)



**Muhammad Dzulfikar Ardiansyah, S.M** lahir pada 01 Desember 1998 di Sidoarjo, Jawa Timur. Anak kedua dari dua bersaudara. Telah menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Bisnis, Hukum dan Ilmu Sosial, jurusan manajemen di Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Saat ini bekerja sebagai Marketing di PT Surya Madistrindo dan sedang menyelesaikan pendidikan magister di Sekolah Pascasarjana jurusan Wawasan Ketahanan Nasional di Universitas Brawijaya Malang.

# Rekonstruksi Hukum dan Hak Asasi Manusia

*dalam Penataan Urusan dan Perangkat Daerah*

Kemenkumham RI menetapkan indikator pemenuhan HAM di tingkat kabupaten/kota melalui Permenkumham Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia. Meski demikian, kerangka regulasi itu oleh banyak ahli dianggap belum merepresentasikan komitmen pemerintah pusat dan daerah untuk mendesain pengaturan yang mengintegrasikan konsep hak asasi dalam ranah sipil dan politik, ekonomi, sosial, dan budaya, hingga hak-hak atas pembangunan.

Buku ini akan menelaah dengan rinci persoalan tersebut. Adapun materi-materi yang diulas, pertama-tama, terkait konsep negara hukum, otonomi daerah, penataan urusan dan perangkat daerah, hingga konsep hak asasi manusia. Lalu, diuraikan permasalahan utama soal rekonstruksi prinsip, desain konstitusional, dan pelembagaan prinsip hukum dan HAM, baik di tingkat pusat maupun daerah.



**Inteligensia  
Media**  
*Jelajahi Semesta  
Pengetahuan*

@inteligensiamedia

0811.3083.2044

Facebook: [inteligensiamedia](#)

WWW.inteligenziamedia.Com

ISBN: 978-623-381-217-7



9 786233 1812177

