

KAJIAN TENTANG MODEL RENCANA AKSI DAERAH HAK ASASI MANUSIA (RADHAM) KABUPATEN BONDOWOSO TAHUN 2018

Al Khanif *, Adam Muhshi **, Rosita Indrayati ***, Nurul Laili Fadhilah ****, Dina
Tsalist Wildana *****, Ayu Citra Satyaningtyas *****, Muhammad Bahrul *****

* Peneliti The Center for Human Rights, Multiculturalism and Migration, Universitas Jember

** Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Jember

***Peneliti The Center for Human Rights, Multiculturalism and Migration, Universitas Jember

**** Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Jember

***** Peneliti The Center for Human Rights, Multiculturalism and Migration, Universitas Jember

***** Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Jember

***** Peneliti The Center for Human Rights, Multiculturalism and Migration, Universitas Jember

Korespondensi: Al_khanif@unej.ac.id, rosita_indrayati@unej.ac.id, muhd.bahrul@unej.ac.id,

dinawildana@unej.ac.id

Naskah dikirim: 27 Desember 2018

Naskah diterima untuk diterbitkan: 11 Maret 2019

Abstract

This article discusses Bondowoso District's regional human rights action plan (RADHAM) 2018. The focus of the 2018 RADHAM study explains the background and focus of Bondowoso's 2018 RADHAM policy as the basis for human rights-based policy making in the area. In the context of the division of power between the central and regional governments in the era of autonomy, human rights policy planning becomes complex because there are several regional and central policies that are mutually conflicting so that the mechanism for fulfilling human rights in the regions becomes complicated. To map this issue, local governments need a policy mechanism that focuses on mapping human rights issues that are used to determine the mechanism for solving problems and fulfilling human rights in their regions. This RADHAM policy will then be used as a reference for Bondowoso Regency to maximize the fulfillment of human rights in its territory.

Keywords: Policy, Human Rights, Law, Regional Autonomy

Abstrak

Artikel ini membahas rencana aksi daerah hak asasi manusia (RADHAM) Kabupaten Bondowoso 2018. Fokus kajian RADHAM 2018 menjelaskan latar belakang dan fokus kebijakan RADHAM Bondowoso Tahun 2018 sebagai dasar pengambilan kebijakan berbasis HAM di daerah tersebut. Didalam konteks pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah di era otonomi, perencanaan kebijakan HAM menjadi kompleks karena ada beberapa kebijakan daerah dan pusat yang saling bertentangan sehingga menyebabkan mekanisme pemenuhan HAM di daerah menjadi rumit. Untuk memetakan persoalan tersebut, pemerintah daerah memerlukan mekanisme kebijakan yang fokus pada pemetaan persoalan HAM yang digunakan untuk menentukan mekanisme penyelesaian persoalan dan pemenuhan HAM di daerahnya. Kebijakan RADHAM ini kemudian akan dijadikan sebagai acuan Kabupaten Bondowoso untuk memaksimalkan pemenuhan HAM di wilayahnya.

Kata Kunci: Kebijakan, Hak Asasi Manusia, Hukum, Otonomi Daerah.

I. PENDAHULUAN

Rencana Aksi Daerah Hak Asasi Manusia (RADHAM) merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah daerah untuk menyesuaikan dan mengimplementasikan program Rencana Aksi Nasional (RANHAM) Pemerintah Indonesia. RADHAM dan RANHAM merupakan integrasi kebijakan dari pemerintah daerah dan pusat untuk mengimplementasikan prinsip HAM yang terdiri dari penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM di Indonesia. Pemerintah Daerah Bondowoso sebagai salah satu representasi dari pemerintah dalam kerangka Negara Indonesia mempunyai tanggungjawab mutlak untuk menerapkan prinsip-prinsip HAM di seluruh wilayahnya. Untuk menerapkan prinsip-prinsip HAM tersebut, beragam kebijakan telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bondowoso seperti RADHAM yang telah berlangsung selama tiga tahun terakhir.

Sejak munculnya kebijakan desentralisasi pada awal 1999, terdapat topik-topik perdebatan baru baik dalam bidang hukum maupun kebijakan publik termasuk didalamnya kebijakan yang berbasis HAM. Sebagai kebijakan lokalisasi kewenangan kepada pemerintah daerah, desentralisasi dimaknai sebagai transfer kewenangan baik dalam bidang politik, fiskal maupun pemerintahan.¹ Konteks kewenangan untuk mengatur dan memenuhi HAM tentu tidak dapat dilepaskan dari desentralisasi karena tanggung jawab pemenuhan HAM telah menyebar ke berbagai daerah pasca ditetapkan dan dikembangkannya konsep desentralisasi tersebut. Sebagai salah satu bagian dari agenda perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mengevaluasi kembali penerapan sentralisasi pada pemerintahan sebelumnya yang dinilai kurang berpihak pada pembangunan di daerah. Oleh karena itu, keberadaannya telah mengubah konfigurasi tanggung jawab pemenuhan HAM karena desentralisasi telah merubah pola hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam perkembangannya, desentralisasi telah melalui tiga generasi. Generasi tersebut diawali dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang hadir di awal reformasi. Selanjutnya, regulasi tersebut digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perbaikan dari generasi sebelumnya yang berimplikasi pada luasnya kewenangan daerah dalam memaknai otonomi. Sebagai akibatnya, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai generasi ketiga yang menata kembali hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal, seperti dengan dikenalnya konsep pembagian kewenangan bersama (konkuren). Jika melihat pembagian kewenangan tersebut, desentralisasi kewenangan dapat disebut sebagai desentralisasi tanggung jawab pemenuhan HAM ke semua daerah. Oleh karena itu, ketiga fase perubahan tersebut harus dipahami oleh daerah-daerah sebagai bentuk pelimpahan kewenangan untuk mengatur sekaligus memenuhi HAM.

Saat ini, desentralisasi memainkan peran penting dalam pembangunan berbagai sektor di daerah. Hal ini disebabkan regulasi tentang desentralisasi tersebut telah memberikan kerangka kebijakan kepada pemerintah daerah dalam menentukan keberlangsungan pembangunan untuk mendorong kemajuan dan kesejahteraan daerah. Dengan kewenangan untuk mengatur daerah seluas-luasnya, pemerintah daerah dinilai mampu merespon kebutuhan masyarakat di daerah melalui serangkaian kebijakan. Kebijakan tersebut tersusun secara sistematis dari kewenangan membentuk peraturan

¹ Vedi R Hadiz, 'Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives' (2004) 35 *Development and change* 697, 697.

daerah berikut peraturan pelaksana agar kebijakan dapat secara responsif dan bertanggung jawab menjawab kebutuhan daerah.²

Terkait dengan dinamika pembagian kekuasaan tersebut, Pemerintah Daerah Bondowoso terus berupaya untuk mewujudkan Kabupaten Bondowoso sebagai daerah yang peduli HAM dengan cara melaporkan kegiatan RADHAM Bondowoso setiap tahun. Sejak tiga tahun lalu, Pemerintah Daerah Bondowoso telah berkomitmen untuk melakukan pelaporan kebijakan daerah terkait HAM dalam bentuk laporan tahunan RADHAM. Komitmen rencana kebijakan HAM ini akan terus dipertahankan dan akan diupayakan untuk ditingkatkan menjadi kebijakan daerah untuk pemenuhan HAM.

Pada Tahun 2016, fokus laporan RADHAM Kabupaten Bondowoso adalah pemetaan atau analisis situasi HAM yang ada di Bondowoso. Kemudian pada Tahun 2017 fokus laporan RADHAM Bondowoso adalah penyiapan infrastruktur atau koordinasi antar instansi daerah untuk membuat sekretariat bersama RADHAM. Adapun maksud dari pembentukan sekretariat bersama RADHAM di Kabupaten Bondowoso adalah untuk memaksimalkan koordinasi antar Unit Pelaksana Daerah (UPD) terkait kebijakan-kebijakan daerah yang terkait HAM. Hal ini disebabkan salah satu karakter utama HAM adalah adanya saling keterkaitan antara hak yang satu dengan lainnya. Ketika ada pelanggaran atau tidak terpenuhinya satu hak maka akan berpotensi mengakibatkan terganggunya hak-hak yang lain.

Kebijakan perencanaan kebijakan berbasis HAM tersebut dimaksudkan untuk menginternalisasikan nilai-nilai HAM yang sudah menjadi kesepatan dunia internasional. Konferensi HAM Dunia Tahun 1993 misalnya menerjemahkan prinsip saling keterkaitan dalam diskursus HAM sebagai berikut:

Semua HAM bersifat universal dan saling terkait. Oleh karena itu komunitas internasional harus memperlakukan HAM secara sama dan adil. Meskipun juga harus dipahami bahwa negara-negara mempunyai budaya, sejarah dan konteks nasional yang berbeda-beda, sudah menjadi tugas dan tanggungjawab negara-negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM individu-individu yang ada didalamnya.³

Jika melihat penafsiran Konferensi HAM tersebut dan konteks HAM di era otonomi daerah, maka sudah selayaknya semua pemerintah daerah di Indonesia juga bertanggungjawab untuk memenuhi HAM individu-individu yang ada di daerah tersebut. Jika pendekatan yang dilakukan untuk memenuhi HAM adalah manusia atau individu-individu, maka konsep HAM yang ada di Konstitusi dan instrumen-instrumen HAM internasional tidaklah menjadi sesuatu yang asing bagi budaya Indonesia karena senyatanya hak-hak tersebut sudah melekat pada diri manusia-manusia yang ada di Indonesia. Artinya, konsep kebijakan HAM di Kabupaten Bondowoso tidak boleh berbeda dengan kebijakan pemerintah pusat dan juga harus selaras dengan norma-norma HAM universal didalam instrumen-instrumen HAM yang sudah diratifikasi oleh Indonesia.

Salah satu dasar hukum pelaksanaan RADHAM Kabupaten Bondowoso adalah Peraturan Presiden No. 33 Tahun 2018 yang ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo pada Tanggal 10 April 2018 lalu.⁴ Selain untuk menyempurnakan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2015 tentang RANHAM, Perpres 33 juga dimaksudkan untuk

² Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (Stanford University Press 2010) 30.

³ Christina M Cerna, 'Universality of Human Rights and Cultural Diversity: Implementation of Human Rights in Different Socio-Cultural Contexts' (1994) 16 Human Rights Quarterly 740, 741.

⁴ Yulaika Ramadhani, 'Joko Widodo Tandatangani Perpres Revisi Rencana Aksi HAM 2015-2019' (*tirto.id*, 17 April 2018) <<https://tirto.id/joko-widodo-tandatangani-perpres-revisi-rencana-aksi-ham-2015-2019-cHTU>> accessed 23 June 2018.

memastikan adanya kepastian keberlanjutan RANHAM agar Indonesia dapat merealisasikan pemenuhan HAM di seluruh wilayahnya.⁵

Selain itu, dasar hukum pelaksanaan RADHAM Kabupaten Bondowoso adalah Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 36 Tahun 2016 tentang Kriteria Daerah (Kabupaten/Kota) Peduli HAM. Adapun fokus kajian yang menjadi prioritas RADHAM di Indonesia yaitu hak atas kesehatan; hak atas pendidikan; hak perempuan dan anak; hak atas kependudukan; hak atas pekerjaan; hak atas perumahan yang layak; dan hak atas lingkungan yang berkelanjutan. Yang termasuk dalam tujuh fokus atau prioritas RADHAM tersebut adalah adanya kerangka regulasi yang setidaknya mengandung pengakuan terhadap hak-hak yang dimaksud. Misalnya, jika ada regulasi yang dianggap oleh Pemerintah Daerah Bondowoso telah berdimensi atau berperspektif HAM bidang pekerjaan, setidaknya regulasi tersebut menyebutkan adanya pengakuan pentingnya hak atas pekerjaan. Adapun indikator keberhasilan maksimal dari regulasi terkait tujuh skala prioritas di atas adalah adanya jaminan pemenuhan dari Pemerintah Daerah Bondowoso terkait hak-hak yang dimaksud.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis HAM

Negara yang berdasarkan hukum atau *Rechtsstaats* pada umumnya bercirikan demokrasi konstitusional, dimana undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Negara bukan sekedar sekumpulan keluarga belaka atau suatu persatuan organisasi profesi, atau penengah di antara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan antara perkumpulan suka rela yang diizinkan keberadaannya.⁶ Dalam suatu komunitas politik yang diorganisir secara tepat, keberadaan negara adalah untuk masyarakat dan bukan masyarakat yang ada untuk negara. Konsep negara hukum dalam suatu negara demokrasi dituangkan dalam suatu peraturan sebagai suatu norma yang diakui yang menjadi aturan dalam suatu negara yang berbentuk peraturan perundang-undangan.⁷

Berbicara mengenai peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari membicarakan, masalah norma, kaedah atau norma hukum. Norma atau kaedah adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun lingkungannya. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja, Norma atau kaedah adalah sesuatu yang diperlukan dalam pergaulan hidup, yang memberikan arahan kepada manusia bagaimana dia harus hidup, agar kepentingan bersama dalam kesatuan sosial dapat terjamin. Sedangkan Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa norma atau kaedah adalah suatu patokan atau standar yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai tertentu.⁸

Kewenangan untuk membuat perundang-undangan didistribusikan atau diserahkan atau dibagi berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar (*Grondwet*), maupun Undang-Undang dalam arti Formil. Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang dalam arti formil dengan tegas menentukan atau memberi wewenang

⁵ *ibid.*

⁶ Miriam Budiharjo Dalam Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT. Gramedia, 1982, BUstanuddin, 'Konsepsi Pembentukan Peraturan Daerah Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi' 46, 46.

⁷ *ibid* 47.

⁸ Amiroeddin Syarif, Perundang-undangan, dasar, jenis dan teknik pembuatannya, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987, hal. 8. Lihat juga Budiarjo, *ibid* 48.

untuk itu.⁹ Pengertian peraturan perundang-undangan di dalam hukum positif, khususnya Pasal 1 angka (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pemberlakuan otonomi daerah lewat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 semakin mempertegas kewenangan daerah dalam pembuatan produk hukum daerah baik peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk membentuk produk hukum semakin mempertegas Indonesia adalah Negara hukum. Penyerahan dan/atau pemberian kewenangan urusan pemerintahan pada Pemerintah Daerah untuk membuat produk hukum daerah tentu tidak mudah karena akan muncul persoalan-persoalan yuridis terkait hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.¹⁰ Namun sayangnya hingga sampai saat ini, banyak daerah yang masih belum berhasil menginisiasi PERDA-PERDA berbasis HAM melainkan masih fokus pada penetapan regulasi-regulasi yang mengatur kewenangan-kewenangan sektoral untuk pemajuan pembangunan ekonomi daerah.

Model-model kebijakan yang inovatif pada dasarnya menjadi ruh dari desentralisasi. Hal ini sesuai dengan penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan, peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat/masyarakat. Berdasarkan kewenangan tersebut, sudah seharusnya semua daerah memahami kewenangan mereka untuk memajukan daerah termasuk dibidang HAM.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang nyata telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensidan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat/masyarakat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹¹

Jika melihat beragamnya model-model kebijakan berbasis HAM dari daerah-daerah, desentralisasi dan konsep otonomi sepertinya belum mampu untuk menyeragamkan perlindungan dan pemenuhan HAM di Indonesia. Selain inovasi kebijakan, desentralisasi juga mengharuskan daerah-daerah untuk mereformasi kondisi internal daerah-daerah termasuk kebijakan dan praktik-praktik tradisi dan hukum yang ada dan kemudian menyesuaikannya dengan perkembangan nasional dan dunia internasional. Semua jenis kewenangan daerah ini sudah tertuang dalam konstitusi dan regulasi tentang otonomi sehingga semua daerah diwajibkan untuk berinovasi secara aktif dan berkelanjutan.

⁹ *ibid* 50.

¹⁰ Lex Administratum, 'KEWENANGAN GUBERNUR DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI IMPLEMENTASI PEMBERLAKUAN OTONOMI DAERAH' 10, 2.

¹¹ *ibid* 23.

Tuntutan desentralisasi tersebut diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan pemerintah daerah berhak menentukan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pembentukan daerah otonom secara simultan merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat di wilayah tertentu. Aspirasi ini terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi yang disebut juga otonomisasi, karena otonomi diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau Pemerintah Daerah.¹²

Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya dimana kewenangan ini berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal atau negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama yaitu pemerintahan federal (pusat), pemerintahan negara bagian (provinsi), dan pemerintahan daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten dan kota).¹³

Pasal 18 UUD pada dasarnya juga menjelaskan bahwasannya terdapat 2 (dua) dasar pokok desentralisasi yang melandasi hubungan Pusat-Daerah, yakni dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa. Terdapat tiga faktor yang menjadi dasar pembagian fungsi, urusan tugas dan wewenang antara pusat dan daerah yaitu, *Pertama*, fungsi yang sifatnya berskala nasional dan berkaitan dengan eksistensi negara sebagai kesatuan politik diserahkan kepada pemerintah pusat. *Kedua*, fungsi yang menyangkut pelayanan masyarakat yang perlu disediakan secara seragam atau standar untuk seluruh daerah. Fungsi pelayanan ini lebih sesuai untuk dikelola pemerintah pusat mengingat lebih ekonomis apabila diusahakan didalam skala besar. *Ketiga*, fungsi pelayanan yang bersifat lokal, fungsi ini melibatkan masyarakat luas dan tidak memerlukan tingkat pelayanan yang standar. Fungsi demikian dapat dikelola oleh pemerintah daerah. Pemerintah Daerah dapat menyesuaikan pelayanan dengan kebutuhan serta kemampuan daerah masing-masing.¹⁴

Peraturan daerah yang merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, yang dibentuk oleh lembaga pemerintah di tingkat daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang secara tegas dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang keberadaannya ada dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia.¹⁵ Bagir Manan menyatakan Peraturan Daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan kepala daerah dengan persetujuan Kepala Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk peraturan daerah merupakan satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom-berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.¹⁶

¹² Lihat Yusdiyanto Yusdiyanto, 'Implementasi Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Perda Dan Peraturan Lainnya' (2015) 6 FIAT JUSTISIA 2 <<http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/353>> accessed 12 July 2018.

¹³ Ananda B Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: memuat salinan dokumen otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan* (Badan Penerbit, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia 2004) 299.

¹⁴ Lihat Yusdiyanto (n 12) 2.

¹⁵ Maria Farida Indrati, 'Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Di Negara Republik Indonesia' (Denpasar, 2005) 39.

¹⁶ Bagir Manan, *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia* (Ind-Hill 1992) 59-60.

Pemerintah Daerah ketika membuat peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah), masih memerlukan pengaturan lebih lanjut sebagai akibat pengatribusian dan pendelegasian. Berkaitan dengan hal tersebut, A. Hamid. S. Attamimi mengemukakan:

“Selain daripada peraturan perundang-undangan yang bersumber pada fungsi legislatif dan yang memang diperlukan bagi penyelenggara kebijakan-kebijakan pemerintahan yang terkait dalam bidang penyelenggaraan kebijakan pemerintahan yang tidak terikat (*Vrijbeleid*) pun tentunya akan dikeluarkan juga berbagai peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) yang bersumber pada fungsi eksekutif negara.”¹⁷

Dengan demikian dalam mengimplementasikan berbagai hierarki peraturan perundang-undangan dapat dipastikan kepala daerah memiliki kewenangan membuat peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan peraturan kebijaksanaan lainnya, dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan dapat bersifat mengatur (*regeling*) dan penetapan (*beschiking*).

b. Urgensi RADHAM

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Konstitusi) merupakan pondasi norma hukum terhadap berlangsungnya Indonesia sebagai sebuah negara. Pascareformasi, Konstitusi Indonesia mengalami perubahan yang sangat signifikan terutama norma-norma dasar terkait dengan HAM. Norma-norma HAM dalam konstitusi ini kemudian menjadi acuan hukum tertinggi bagi pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negaranya dan sekaligus menjadi dasar warga negara untuk mengklaim hak-hak dasar dan fundamental mereka terhadap negara. Pemuatan norma-norma HAM di dalam Konstitusi ini harus dipahami oleh semua elemen bangsa Indonesia sebagai pijakan negara dan warga negara untuk meningkatkan pengakuan, perlindungan dan pemenuhan HAM di seluruh wilayah Negara Indonesia. Hal ini disebabkan keberhasilan dari implementasi norma-norma HAM internasional sangat ditentukan oleh dukungan kemauan politik, proteksi hukum dan realitas sosial di negara-negara.

Pemuatan norma-norma HAM dalam Konstitusi tersebut dimaksudkan untuk dapat memaksimalkan implementasi dari norma-norma HAM internasional dalam skala nasional di Indonesia. Hal ini dikarenakan Indonesia sudah meratifikasi beberapa instrumen HAM internasional untuk memperkuat pengakuan dan perlindungan HAM di Indonesia. Hingga sekarang ada delapan instrumen pokok HAM yang sudah diratifikasi oleh Indonesia. Diantaranya adalah Konvensi Perlindungan Hak Anak Tahun 1990, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan Tahun 1984, Konvensi Anti Penyiksaan Tahun 1998, Konvensi Penghilangan Diskriminasi Ras Tahun 1999, Kovenan Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Tahun 2006, Konvensi Perlindungan Kelompok Difabel Tahun 2011 dan Konvensi Perlindungan Buruh Migran Tahun 2012.¹⁸

Kebijakan untuk meratifikasi berbagai instrumen HAM tersebut menunjukkan bahwa Indonesia pada dasarnya semakin serius dalam menegakkan HAM di tanah air. Namun seperti di berbagai negara lain, konteks nasional dalam pemenuhan HAM di Indonesia tidak lah mudah. Proses reformasi yang berhasil menjatuhkan rejim Suharto tahun 1998 ternyata menyisakan persoalan HAM yang semakin akut. Tidak saja terkait hak-hak politik dan sipil melainkan juga hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

¹⁷ Lihat Yusdiyanto (n 12) 4.

¹⁸ Treaty

Bodies

Treaties'

Persoalan ini menjadi semakin kompleks di era otonomi daerah karena adanya pembagian kekuasaan yang belum jelas terkait pemenuhan HAM di berbagai bidang.

Adanya kewenangan daerah untuk mengatur/pemerintahannya sendiri membawa kewajiban bagi pemerintah untuk memastikan kebutuhan seluruh warganya terpenuhi. Jika pemerintah pusat melaksanakan pemenuhan HAM melalui regulasi untuk dilaksanakan di setiap daerah, maka pemerintah daerah bertugas mengoperasionalkan regulasi yang telah ada dengan disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing wilayah yang tentunya berbeda. Seringkali kebijakan daerah juga belum sejalan dengan prinsip kebijakan berbasis HAM dari pemerintah pusat. Artinya, otonomi daerah yang berhasil mengurangi kekuasaan yang sentralistik dan pemeratakan/mengimbangkan pertumbuhan ekonomi ke berbagai daerah ternyata justru menyisakan persoalan HAM yang berdimensi daerah dan bersifat lokalitas.

Sejak Reformasi bergulir, fakta menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah yang belum serius menyediakan kebijakan dan regulasi berbasis HAM. Justru beberapa dari mereka dianggap menjadi aktor yang melanggar HAM di wilayahnya. Daerah-daerah tersebut biasanya mempunyai persoalan HAM yang kompleks. Laporan yang dibuat oleh Komisi Nasional Perempuan Tahun 2010 menyebutkan sekitar 150 kebijakan daerah baik di tingkat propinsi dan kabupaten/kota selama satu dekade pasca Reformasi masih memuat norma-norma yang diskriminatif.¹⁹ Menurut laporan tersebut, Jawa Timur bersama dengan Jawa Barat, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Barat merupakan propinsi-propinsi yang mempunyai regulasi atau menetapkan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap suatu kelompok tertentu.²⁰

Banyaknya regulasi dan kebijakan daerah yang bertentangan dengan norma-norma HAM tersebut merupakan salah satu anomali dari otonomi daerah. Seharusnya pembuatan atau perumusan kebijakan maupun regulasi daerah tidak boleh bertentangan dengan norma-norma HAM yang ada didalam Konstitusi dan instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia.²¹ Seharusnya, produk-produk daerah menjadi media untuk menerjemahkan norma-norma HAM yang ada didalam Konstitusi atau setidaknya tidak memuat norma-norma yang tidak bertentangan dengan Konstitusi. Namun masih banyaknya regulasi dan kebijakan daerah yang tidak berperspektif HAM tersebut menunjukkan HAM bukan merupakan target utama kebijakan daerah-daerah. Banyak daerah justru berkompetisi untuk menjadi daerah terdepan dibidang pembangunan ekonomi dengan cara menetapkan regulasi dan kebijakan yang hanya menarik bagi investor dan mengeksploitasi sumberdaya alam.

Dalam rangka merespon persoalan tersebut, sejak periode Presiden Megawati hingga Joko Widodo, pemerintah selalu mengeluarkan kebijakan rencana aksi nasional hak asasi manusia (RANHAM) yang diperbaharui setiap lima tahun sekali. RANHAM diimplementasikan hingga pada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dengan pertimbangan untuk merespon kebijakan berbasis HAM pada tingkat daerah yang dikenal dengan RADHAM. Hal demikian sekaligus mengingat pelanggaran HAM di era Reformasi sudah menyebar hingga ke daerah-daerah. RANHAM dan RADHAM ini ditetapkan atau diimplementasikan dalam rangka meningkatkan kejelasan kegiatan-

¹⁹ Komnas Perempuan (Organization : Indonesia), *Atas nama otonomi daerah: pelembagaan diskriminasi dalam tatanan negara-bangsa Indonesia : laporan pemantauan kondisi pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan di 16 kabupaten/kota pada 7 provinsi.* (Komnas Perempuan 2010) III.

²⁰ *ibid.*

²¹ Henni Muchtar, 'ANALISIS YURIDIS NORMATIF SINKRONISASI PERATURAN DAERAH DENGAN HAK ASASI MANUSIA' (2015) 14 *Humanus* 80, 81.

kegiatan atau program-program pemerintah terkait HAM. Semua jenis kebijakan negara akan dievaluasi dalam periode lima tahunan dengan maksud agar ada evaluasi dan rekomendasi yang dihasilkan guna menetapkan RANHAM-RADHAM lima tahunan dalam periode selanjutnya.

Dalam rangka menyukseskan rencana kebijakan lima tahunan tersebut, pemerintah pusat telah menjalin koordinasi dengan semua kementerian/lembaga dan pemerintah daerah agar target capaian RANHAM ditahun-tahun mendatang dapat lebih intensif dan efektif serta maksimal. Kerja bersama terkait RANHAM ini penting mengingat implementasi RANHAM 2015-2019 bukan hanya rencana aksi pemerintah pusat melainkan merupakan rencana aksi nasional yang menjadi tanggung jawab kolektif seluruh elemen Bangsa Indonesia.²² Hingga sekarang sudah banyak pemerintah daerah yang menyusun kerangka kebijakan daerah yang sesuai dengan norma-norma HAM. Selain itu, banyak daerah juga telah melakukan pelaporan kebijakan RANHAM mereka guna memastikan arah kebijakan daerah yang ditujukan untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat di daerah.

c. Kebijakan RADHAM Bondowoso

Dalam kurun hampir dua dekade, desentralisasi telah menggeser model pembangunan di Indonesia, yaitu sistem terpusat menjadi sistem yang berbasis daerah. Pergeseran ini menegaskan pemerintah daerah memiliki keleluasaan yang cukup besar untuk mewujudkan pemerataan pembangunan segala bidang di Indonesia. Pergeseran kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah ini merupakan upaya dari Rejim Reformasi untuk menjadikan daerah-daerah sebagai bagian integral dari proses demokrasi di Indonesia yang sebelumnya dibatasi oleh rejim Orde Baru.²³ Pembagian kewenangan yang diatur dalam mekanisme desentralisasi tersebut merupakan prasyarat untuk menciptakan iklim demokrasi di Indonesia karena jarak antara rakyat dan pemimpin serta semua jenis kebijakan negara dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.²⁴

Salah satu upaya untuk menegaskan dan menegakkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana regulasi tersebut diharapkan menjadi pedoman pemerintah daerah untuk mengetahui dan memaksimalkan kewenangannya termasuk dalam hal membentuk peraturan daerah (perda). Namun sayangnya, sejak diundangkannya regulasi tersebut hingga sekarang, tidak ada jaminan bahwa pergeseran kewenangan tersebut telah diikuti oleh perbaikan pembangunan di berbagai daerah. Artinya, semangat otonomi daerah tidak akan serta-merta menghasilkan suatu kehidupan yang lebih demokratis, kecuali pemerintah daerah mempunyai upaya-upaya khusus untuk memajukan demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) secara substantif di daerah.²⁵

Jika melihat disparitas pemajuan HAM dari berbagai daerah, keleluasaan pemerintah daerah yang telah diberikan oleh undang-undang ternyata masih belum seluruhnya berbanding lurus dengan kebijakan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Persoalan ini seringkali muncul ketika kebijakan-kebijakan pemerintah daerah tersebut dihadapkan dengan komitmen pemerintah terhadap *Sustainable Development Goals*

²² Biro Humas Kerjasama Hukum dan, 'Finalisasi Aksi HAM 2018-2019 Ditjen HAM adakan Rakor dengan Setber RANHAM.' (*Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*) <<https://www.kemenkumham.go.id/berita/finalisasi-aksi-ham-2018-2019-ditjen-ham-adakan-rakor-dengan-setber-ranham>> accessed 23 June 2018.

²³ Komnas Perempuan (Organization : Indonesia) (n 19) 1.

²⁴ *ibid.*

²⁵ *ibid.*

(SDGs) untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara.²⁶ Banyak pemerintah daerah yang ternyata kesulitan untuk menyesuaikan kebijakan hukum dan politik daerah dengan mekanisme pemenuhan HAM karena kompleksitas persoalan daerah yang sangat beragam. Konsekuensinya, pasca ditetapkannya regulasi terkait desentralisasi, tanggung jawab terhadap pemenuhan, perlindungan dan penghormatan HAM seharusnya memang tersebar namun pergeseran tersebut bukan berarti secara otomatis dapat memunculkan daerah-daerah yang ramah HAM.

Dengan memperhatikan SDGs tersebut, tulisan ini merefleksikan kenyataan bahwa Kabupaten Bondowoso pada 2017 masih menjadi salah satu kabupaten tertinggal di Jawa Timur.²⁷ Bondowoso juga mendapatkan predikat kabupaten kurang peduli HAM di Indonesia meskipun sejak tahun 2016 telah memulai pelaporan rencana pemerintah daerah terkait pemenuhan HAM. Atas dasar pencapaian yang kurang memuaskan tersebut, Kabupaten Bondowoso sedang berusaha untuk mengatasi permasalahan terkait rencana pemerintah daerah untuk menjadi daerah peduli HAM. Upaya ini telah memberikan dampak positif di mana pada awal 2018, Pemerintah Daerah Bondowoso telah dinyatakan telah berhasil keluar dari daftar kabupaten tertinggal di Indonesia²⁸ Ini menunjukkan bahwa upaya yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Bondowoso menunjukkan perkembangan positif.

Tulisan ini secara spesifik menyajikan catatan upaya realisasi kebijakan kabupaten peduli HAM dan implikasinya terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Bondowoso di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan sipil. Sebagai salah satu fase yang telah ditetapkan dalam Rencana Aksi Daerah Hak Asasi Manusia (RADHAM) Bondowoso, catatan dan laporan terkait regulasi daerah yang berdimensi HAM harus dievaluasi untuk menemukan kekurangan dan kelebihan serta menentukan model kebijakan yang dapat diterapkan di tahun mendatang.

Istilah kabupaten peduli HAM ditentukan berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 34 Tahun 2016. Peraturan tersebut secara rinci menentukan beberapa indikator dan kriteria kabupaten peduli HAM. Keberadaannya sebagai pedoman bagi pemerintah daerah di seluruh Indonesia untuk memenuhi indikator dan kriteria dalam menyusun kebijakan daerah berbasis HAM. Adapun indikator yang ditentukan antara lain aspek struktural, proses dan hasil. Aspek struktural menekankan ketersediaan instrumen hukum utama yang menjadi payung diterapkannya suatu kebijakan. Aspek proses berisi substansi yang secara konkret mengarah pada realisasi pemenuhan HAM mencakup akses dan keterjangkauan layanan pemerintah. Sedangkan aspek hasil merupakan indikator akhir yang diharapkan suatu daerah mendapatkan predikat kabupaten peduli HAM.

Peraturan ini menentukan beberapa kriteria HAM yang menjadi cakupan penilaian. Kriteria tersebut meliputi hak atas kesehatan, hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, hak perempuan dan anak, hak atas perumahan dan hak lingkungan yang berkelanjutan. Keseluruhan kriteria sebagai standar minimum yang secara signifikan

²⁶ Inna Junaenah and Lailani Sungkar, 'Model Panduan Kriteria Desa Peduli Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Jawa Barat' (2017) 4 PADJADJARAN Jurnal Ilmu 494 <<http://journal.unpad.ac.id/pjih/article/viewFile/14880/7209>> accessed 18 May 2018.

²⁷ Klasifikasi ini ditentukan oleh Kementerian Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dengan menetapkan 122 kabupaten dalam daftar kabupaten tertinggal di Indonesia. 'Empat Kabupaten Jatim Dikategorikan Tertinggal' (*KORAN SINDO*) <<http://koran-sindo.com/page/news/2016-01-03/4/23>> accessed 18 May 2018.

²⁸ JawaPos.com, 'Bondowoso Bebas dari Daerah Tertinggal' <<https://www.jawapos.com/radarjember/read/2018/05/07/71404/bondowoso-bebas-dari-daerah-tertinggal>> accessed 18 May 2018.

untuk menilai kontribusi daerah dalam pembangunan dan tingkat kesejahteraan masyarakat daerah.

Pada prinsipnya, ada dua hal terkait pemenuhan HAM, yaitu pemerintah sebagai pihak yang mempunyai tanggung jawab untuk memenuhi HAM (*duty barrier* atau *responsibility holder*) dan individu-individu sebagai warga negara sebagai pihak yang mempunyai hak (*rights holders*). Berdasarkan prinsip tersebut, tanggung jawab perencanaan hingga pemenuhan HAM di Indonesia adalah tanggungjawab pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Tanggung jawab tersebut mencakup penghormatan (*respect*), perlindungan (*protect*) dan pemenuhan (*provide*).²⁹ Dalam skema tersebut, perencanaan kebijakan pemerintah baik pusat dan daerah terkait HAM termasuk dalam kategori penghormatan dan perlindungan.

Didalam konteks desentralisasi di Indonesia, kewajiban menghormati HAM berarti negara, yang dalam hal ini dibebankan kepada pemerintah pusat dan daerah harus menghindari intervensi negara yang dapat mengurangi hak-hak masyarakat untuk menikmati hak-hak dan kebebasan mereka. Prinsip “larangan intervensi” ini disebut sebagai tanggungjawab negara yang negatif. Selain melakukan pelanggaran, yang termasuk kedalam tanggungjawab negara yang negatif adalah menetapkan dan melaksanakan regulasi terkait perlindungan dan pengakuan HAM.³⁰ Berdasarkan prinsip intervensi negatif ini, peraturan daerah (PERDA) adalah salah satu bentuk tanggungjawab pemerintah daerah yang negatif. Keberhasilan pemerintah daerah untuk menaati prinsip ini dapat dilihat dari seberapa banyak PERDA berdimensi HAM yang telah ditetapkan dan seberapa efektifkah pelaksanaan dari PERDA-PERDA tersebut.

Namun sayangnya, pasca jatuhnya Orde Baru dan semangat desentralisasi tidak menghasilkan peraturan-peraturan yang berdimensi HAM. Studi yang dilakukan oleh Komisi Nasional (KOMNAS) Perempuan Tahun 2010 yang dilakukan di 16 kabupaten/kota dan 7 provinsi menunjukkan masih banyaknya PERDA diskriminatif.³¹ Masih banyaknya PERDA diskriminatif ini mengindikasikan desentralisasi masih belum efektif untuk memperkuat penegakan HAM di Indonesia. Padahal prinsip ini mengharuskan negara melaksanakan kewajibannya memenuhi HAM dengan cara mengambil tindakan dengan memberikan fasilitas penikmatan dasar HAM kepada semua individu yang ada di wilayah yurisdiksinya.³²

Jika tanggung jawab negara yang negatif saja masih belum sempurna, konteks desentralisasi tentu tidak akan mampu merespon tanggung jawab negara yang positif. Tanggung jawab negara yang positif mewajibkan negara untuk melindungi dan memenuhi semua hak dan kebebasan individu dalam kerangka HAM yang sangat luas. Artinya, prinsip tanggung jawab negara yang positif membebaskan tanggung jawab yang sangat besar kepada negara karena negara tidak perlu mengundang regulasi untuk memenuhi hak-hak dan kebebasan individu yang ada di wilayahnya karena dimensi HAM yang universal. Semua hal yang melekat pada individu harus dihormati, dilindungi dan juga dipenuhi oleh negara. Didalam konteks desentralisasi Indonesia, pemerintah pusat dan daerah harus menuntaskan semua jenis pelanggaran pelanggaran HAM. Penyediaan *remedy* ini merupakan bentuk pelaksanaan paling tinggi dalam

²⁹ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Cornell University Press 2013) 36.

³⁰ Ganna Khrystova, ‘State Positive Obligations and Due Diligence in Human Rights and Domestic Violence Perspective’ (2014) 1 *European Political and Law Discourse* 109.

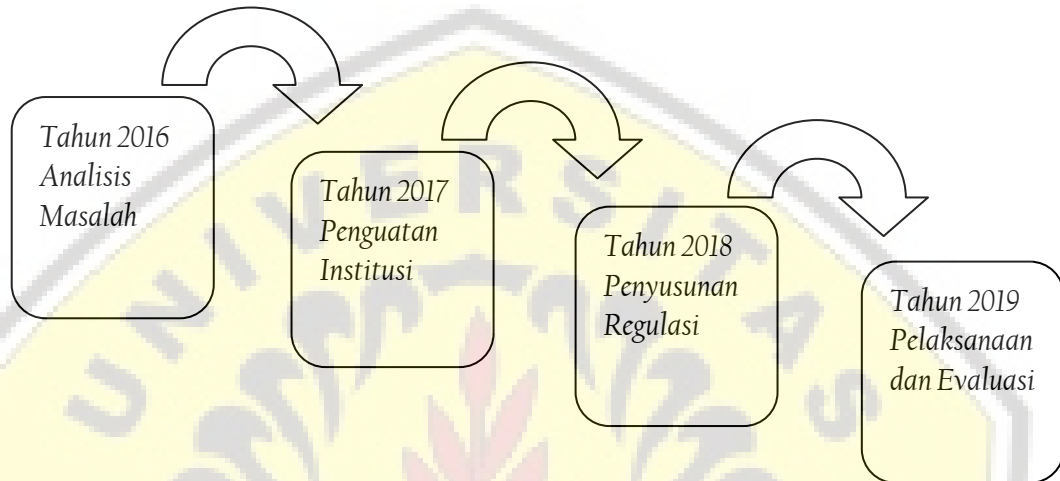
³¹ Lihat selengkapnya laporan tersebut di Komnas Perempuan (Organization : Indonesia) (n 19).

³² United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, ‘OHCHR | International Law’ <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>> accessed 21 May 2017.

prinsip tanggung jawab negara yang positif. Secara hukum, tanggung jawab tersebut disebutkan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang menegaskan komitmen HAM menjadi tanggung jawab negara, khususnya pemerintah.

d. Program dan Implementasi Kabupaten Bondowoso sebagai Kabupaten Peduli HAM

Sejak 2016, Pemerintah-Pemerintah Daerah telah melakukan serangkaian program yang dirumuskan secara berkesinambungan untuk memenuhi indikator sebagai Kabupaten Peduli HAM. Program tersebut disusun dengan skala prioritas sebagai berikut:



Pada 2017, fokus kajian diarahkan pada penguatan institusi pelaksana RADHAM. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan pelaksana RADHAM untuk menerjemahkan norma-norma HAM dalam bentuk kebijakan di Kabupaten Bondowoso. Pada 2018, fokus kajian berupa penyusunan regulasi dan harmonisasi kebijakan (baik regulasi maupun keputusan) yang mendukung terwujudnya Bondowoso sebagai Kabupaten Peduli HAM. Sedangkan pada 2019 adalah tahap evaluasi terhadap kebijakan yang telah disusun dan diimplementasikan sebelumnya. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu diuraikan beberapa asesmen Komitmen HAM yang telah dirumuskan Kabupaten Bondowoso sebagai berikut:

1. Strategi penguatan OPD sebagai pelaksana RADHAM;
2. Strategi penyiapan pengesahan dan penyusunan bahan laporan implementasi instrumen internasional HAM;
3. Strategi penyiapan regulasi, harmonisasi rancangan dan evaluasi peraturan daerah dari perspektif HAM;
4. Strategi pendidikan dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang HAM; dan
5. Strategi penerapan norma dan standar HAM.

Pada 2018, telah dilakukan penataan regulasi yang diawali dengan FGD dengan menghadirkan OPD untuk menginventarisasi kebutuhan Bondowoso yang mendukung sebagai Kabupaten Peduli HAM. Dalam FGD tersebut, dibahas beberapa fokus upaya peningkatan HAM dengan hak atas kesehatan, hak atas pendidikan hak perempuan dan anak, hak atas pekerjaan, hak atas kependudukan, hak atas perumahan dan hak atas lingkungan yang berkelanjutan. Penataan regulasi tersebut termasuk mengevaluasi aturan yang sudah ada, baik dalam Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati, apakah sudah berjalan dan apakah perlu dibuat penambahan aturan baru dalam bentuk Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati yang mendukung Kabupaten Peduli HAM.

Dengan merujuk pada indikator yang telah ditetapkan dalam Permenkumham No. 34 Tahun 2016, evaluasi mencakup aspek struktural, proses dan hasil. Secara struktural, diperlukan suatu instrumen hukum baik dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan bupati yang merujuk pada indikator Kabupaten/Kota Peduli HAM sebagaimana Permenkumham No. 34 Tahun 2016.

Hak atas kesehatan, diperlukan suatu aturan menjangkau pada peningkatan kualitas layanan kesehatan dan kualitas yang dapat meningkatkan kualitas layanan kesehatan. Kabupaten Bondowoso telah menyiapkan produk hukum untuk mendukung hak atas kesehatan ini, di antaranya Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 36 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Daerah dan Pelayanan Kesehatan Dasar Masyarakat Non Miskin yang Dijamin oleh Pemerintah Kabupaten Bondowoso.

Hak atas pendidikan, diperlukan aturan yang menampung proporsionalitas anggaran sehingga mendukung peningkatan partisipasi masyarakat dalam mengakses pendidikan. Diharapkan adanya peningkatan partisipasi melanjutkan program wajib belajar dan penurunan jumlah anak putus sekolah. Kabupaten Bondowoso telah menyiapkan produk hukum untuk mendukung hak atas pendidikan ini, di antaranya:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan anak di Kabupaten Bondowoso.
- c. Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 43 Tahun 2013 tentang Pengembangan dan Pembinaan Kemampuan Profesional Pendidik dan Tenaga Kependidikan.
- d. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188/463.A/430.6.2/2011 tentang Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) Kabupaten Bondowoso.
- e. Keputusan Dinas Pendidikan Kabupaten Bondowoso Nomor 421/002/430.10.1/2016 tentang Tim Pelaksana Gerakan Kembali Sekolah Tahun 2016 Kabupaten Bondowoso.

Hak atas perempuan dan anak, diperlukan suatu aturan yang mampu menurunkan jumlah pernikahan dini melalui program pemberdayaan terpadu, konseling, pengawasan maupun panti rehabilitasi sosial. Diharapkan ada penurunan KDRT dan pekerja anak. Sebagai evaluasi pada tahun sebelumnya atas ketidakadaan regulasi tentang perempuan dan anak, Kabupaten Bondowoso saat ini telah menyiapkan produk hukum untuk mendukung perempuan dan anak, di antaranya:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan anak di Kabupaten Bondowoso
- b. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/259/430.6.2/2014 tentang Forum Komunikasi Kabupaten Layak Anak (Forum KLA) Kabupaten Bondowoso.

Hak atas kependudukan, diperlukan aturan yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan catatan sipil dan kependudukan yang lebih efisien kepada masyarakat, ditandai dengan peningkatan prosentase kepemilikan KTP-el, KIA dan akte perkawinan. Kabupaten Bondowoso telah menyiapkan produk hukum untuk mendukung hak atas kependudukan, di antaranya Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Administrai Kependudukan di Kabupaten Bondowoso.

Hak atas pekerjaan, diperlukan suatu aturan yang dapat meningkatkan kesempatan kerja dan upah minimum kabupaten. Ini juga mencakup adanya akses yang lebih besar bagi masyarakat dalam memanfaatkan BLK, peningkatan kesempatan kerja bagi penyandang difabel dalam kantor pemerintahan, serta penanganan masalah hubungan industrial. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa hingga saat ini belum ada Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) maupun pekerja anak di Kabupaten

Bondowoso. Dalam tataran regulasi, Kabupaten Bondowoso merujuk pada aturan nasional yang disusun oleh Kementerian Ketenagakerjaan berikut telah disusun Peraturan-peraturan yang melindungi hak atas pekerjaan masyarakat. Kabupaten Bondowoso telah menyiapkan produk hukum untuk mendukung hak atas pekerjaan, di antaranya:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 8 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan dan Perlindungan di Bidang Ketenagakerjaan.
- b. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/246/430.6.2/2014 tentang Dewan Pengupahan dan Sekretariat Dewan Pengupahan Kabupaten Bondowoso.

Hak atas perumahan, diperlukan suatu aturan mengenai perumahan dan kawasan pemukiman, dengan indikator proporsi sampah, air minum, air bersih, sanitasi, kepemilikan IMB, pemakaian listrik, dan rumah tinggal bersubsidi. Diharapkan terwujudnya rumah layak huni. Kabupaten Bondowoso telah menyiapkan produk hukum untuk mendukung hak atas perumahan, di antaranya Peraturan Daerah tentang Pembangunan, Peraturan Daerah tentang RTRW Perumahan Rakyat. Diantaranya adalah:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 5 Tahun 2017 tentang Bangunan Gedung.
- b. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/600/430.6.2/2016 tentang Tim Teknis Bantuan Stimulan PERumahan Swadaya di Kabupaten Bondowoso Tahun Anggaran 2016.
- c. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/599/430.6.2/2016 tentang Kelompok Kerja Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya Kabupaten Bondowoso Tahun Anggaran 2016.

Hak atas lingkungan yang berkelanjutan, diperlukan aturan tata ruang, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pencemaran, pemakaman. Indikatornya adalah adanya ruang bermain, sarana olahraga dan taman. Selain itu juga proporsionalitas daya tampung pemakaman, lampu penerangan jalan, akses bagi penyandang difabel, fasilitas pengaduan masyarakat, pengelolaan sampah, kerukunan umat beragama, dan kesadaran hukum. RTH dibutuhkan dengan proporsi 30% dari luas wilayah kabupaten. Kabupaten Bondowoso telah menyiapkan produk hukum untuk mendukung hak atas yang lingkungan berkelanjutan, di antaranya peraturan daerah tentang Kawasan Bebas Rokok, Peraturan Daerah RTRW untuk Perumahan Rakyat, Peraturan Daerah terkait Pembangunan, Peraturan Daerah terkait Lingkungan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah tentang Sampah dan Peraturan Daerah tentang Disabilitas.

Diantara peraturan-peraturan daerah yang telah ada adalah:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 12 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bondowoso Tahun 2011-2031.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 16 Tahun 2010 tentang Retribusi Jasa Umum.
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 16 Tahun 2010 tentang Retribusi Jasa Umum.
- e. Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/526/430.6.2/2016 tentang Tim Evaluasi dan Pembina Desa/Kelurahan Bersih dan Lestari Kabupaten Bondowoso Tahun 2016.

- f. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/65/430.6.2/2015 tentang Dewan Penasehat Pengurus Forum Kerukunan Umat Beragama Kabupaten Bondowoso.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, produk hukum yang mendukung Kabupaten Bondowoso Peduli HAM dapat diuraikan sebagai berikut:

NO	KRITERIA HAM	PRODUK HUKUM
1	Hak atas Kesehatan	1. Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 36 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Daerah dan Pelayanan Kesehatan Dasar Masyarakat Non Miskin yang Dijamin oleh Pemerintah Kabupaten Bondowoso.
2	Hak atas Pendidikan	1. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan 2. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan anak di Kabupaten Bondowoso 3. Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 43 Tahun 2013 tentang Pengembangan dan Pembinaan Kemampuan Profesional Pendidik dan Tenaga Kependidikan 4. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188/463.A/430.6.2/2011 tentang Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) Kabupaten Bondowoso 5. Keputusan Dinas Pendidikan Kabupaten Bondowoso Nomor 421/002/430.10.1/2016 tentang Tim Pelaksana Gerakan Kembali Sekolah Tahun 2016 Kabupaten Bondowoso
3	Hak Perempuan dan Anak	1. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan anak di Kabupaten Bondowoso 2. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/259/430.6.2/2014 tentang Forum Komunikasi Kabupaten Layak Anak (Forum KLA) Kabupaten Bondowoso
4	Hak atas Kependudukan	1. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Administrai Kependudukan di Kabupaten Bondowoso
5	Hak atas Pekerjaan	1. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 8 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan dan Perlindungan di Bidang Ketenagakerjaan

		2. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/246/430.6.2/2014 tentang Dewan Pengupahan dan Sekretariat Dewan Pengupahan Kabupaten Bondowoso
6	Hak atas Perumahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 5 Tahun 2017 tentang Bangunan Gedung 2. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/600/430.6.2/2016 tentang Tim Teknis Bantuan Stimulan PERumahan Swadaya di Kabupaten Bondowoso Tahun Anggaran 2016 3. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/599/430.6.2/2016 tentang Kelompok Kerja Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya Kabupaten Bondowoso Tahun Anggaran 2016
7	Hak atas Lingkungan yang Berkelanjutan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 12 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bondowoso Tahun 2011-2031 2. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat 3. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 16 Tahun 2010 tentang Retribusi Jasa Umum 4. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 16 Tahun 2010 tentang Retribusi Jasa Umum 5. Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/526/430.6.2/2016 tentang Tim Evaluasi dan Pembina Desa/Kelurahan Bersih dan Lestari Kabupaten Bondowoso Tahun 2016 6. Keputusan Bupati Bondowoso Nomor 188.45/65/430.6.2/2015 tentang Dewan Penasehat Pengurus Forum Kerukunan Umat Beragama Kabupaten Bondowoso

Seperti lazimnya wacana kota-kota peduli HAM yang mulai dikenalkan oleh pemerintah pusat sejak satu dekade terakhir, model RADHAM tentu tidak dapat dijadikan acuan apakah kebijakan Pemda Bondowoso telah memenuhi standar pemenuhan HAM. Namun kebijakan HAM daerah diperlukan untuk meminimalisir pelanggaran HAM dan juga menjadi salah satu indikator pemajuan HAM di

Indonesia.³³ Selain itu, pemahaman HAM di tingkat lokal melalui RADHAM seperti ini juga berfungsi untuk menyamakan persepsi HAM antara Pemda dan masyarakatnya sehingga HAM akan menjadi kepentingan bersama di daerah tersebut.³⁴

III. KESIMPULAN

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemangku kebijakan menyadari bahwa persoalan-persoalan HAM yang terjadi di Kabupaten Bondowoso terjadi karena disebabkan belum tersedianya kebijakan komprehensif yang mendukung terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat. Berdasarkan realitas tersebut, serangkaian upaya telah dan sedang ditempuh oleh Pemerintah Daerah Bondowoso untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat di berbagai bidang serta memenuhi standar kabupaten peduli HAM. Pada tahun 2016, Kabupaten Bondowoso telah fokus pada pemetaan atau analisis HAM yang menjadi prioritas. Pada 2017, Kabupaten Bondowoso telah berhasil menyiapkan infrastruktur atau koordinasi antar instansi daerah guna mendirikan sekretariat bersama HAM untuk mengoptimalkan integrasi kebijakan daerah berbasis HAM.

Tentu dua capaian tersebut bukanlah tujuan utama dari Pemerintah Daerah Bondowoso untuk mencapai standar maksimal pemenuhan HAM di wilayahnya. Kebijakan-kebijakan lanjutan masih terus dilakukan agar prinsip intervensi negatif dan positif dapat dicapai dengan baik. Salah satu upaya nyata yang saat ini sedang dilakukan untuk mencapai standar minimal dari dua prinsip intervensi tersebut adalah dengan memetakan berbagai kebijakan pemerintah daerah.

Memang dalam studi PERDA yang dilakukan oleh KOMNAS Perempuan Tahun 2010 lalu Bondowoso tidak termasuk kedalam daerah yang mempunyai regulasi anti HAM. Namun bukan berarti tidak masuknya Bondowoso kedalam daerah yang diskriminatif versi KOMNAS Perempuan tersebut mengindikasikan Bondowoso sebagai daerah yang sudah memenuhi unsur-unsur daerah ramah HAM. Hal ini dikarenakan mekanisme penilaian dan unsur-unsur yang dapat mendukung suatu daerah ramah HAM harus dikaji secara mendalam.

Menjadikan Bondowoso sebagai salah satu daerah yang berperspektif HAM menjadi penting karena jika Indonesia ingin diakui sebagai negara yang ramah HAM, maka semua daerah harus mulai merencanakan kebijakan-kebijakan HAM daerahnya. Hal ini dikarenakan daerah-daerah kini mempunyai tanggungjawab yang sama besarnya dengan pemerintah pusat. Pemerintah Daerah Bondowoso dapat belajar di beberapa daerah lain seperti Bojonegoro dan Wonosobo yang lebih dulu mempunyai inisiatif untuk menjadikan dua daerah tersebut sebagai daerah ramah HAM. Prinsip desentralisasi harus dapat digunakan oleh daerah seperti Bondowoso untuk menginisiasi perencanaan kebijakan HAM dengan tetap menggunakan standar yang berlaku nasional dan internasional. Perencanaan terkait kebijakan HAM penting karena implementasi dari pemenuhan HAM secara menyeluruh bukanlah hal yang mudah.

³³ 'Pentingnya Mewujudkan Kota Ramah HAM' (*Media Indonesia*, 10 November 2016) <<http://mediaindonesia.com/news/read/76770/pentingnya-mewujudkan-kota-ramah-ham/2016-11-10>> accessed 7 January 2017.

³⁴ Antonio Pradjasto and others, *Panduan Kabupaten Dan Kota Ramah HAM 2015* (Infid 2015) 9.

DAFTAR PUSTAKA

- Administratum L, 'KEWENANGAN GUBERNUR DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI IMPLEMENTASI PEMBERLAKUAN OTONOMI DAERAH' 10
- BUstanuddin, 'Konsepsi Pembentukan Peraturan Daerah Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi' 46
- Cerna CM, 'Universality of Human Rights and Cultural Diversity: Implementation of Human Rights in Different Socio-Cultural Contexts' (1994) 16 *Human Rights Quarterly* 740
- Donnelly J, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Cornell University Press 2013)
- Indrati MF, 'Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia' (Denpasar, 2005)
- Kerjasama BH Hukum dan, 'Finalisasi Aksi HAM 2018-2019 Ditjen HAM adakan Rakor dengan Setber RANHAM.' (*Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*) <<https://www.kemenkumham.go.id/berita/finalisasi-aksi-ham-2018-2019-ditjen-ham-adakan-rakor-dengan-setber-ranham>> accessed 23 June 2018
- Khrystova G, 'State Positive Obligations and Due Diligence in Human Rights and Domestic Violence Perspective' (2014) 1 *European Political and Law Discourse*
- Komnas Perempuan (Organization: Indonesia), *Atas nama otonomi daerah: pelembagaan diskriminasi dalam tatanan negara-bangsa Indonesia: laporan pemantauan kondisi pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan di 16 kabupaten/kota pada 7 provinsi.* (Komnas Perempuan 2010)
- Kusuma AB, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: memuat salinan dokumen otentik Badan OentoeK Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan* (Badan Penerbit, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia 2004)
- Manan B, *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia* (Ind-Hill 1992)
- Muchtar H, 'ANALISIS YURIDIS NORMATIF SINKRONISASI PERATURAN DAERAH DENGAN HAK ASASI MANUSIA' (2015) 14 *Humanus* 80
- 'OHCHR International Law' <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>> accessed 21 May 2017
- 'Pentingnya Mewujudkan Kota Ramah HAM' (*Media Indonesia*, 10 November 2016) <<http://mediaindonesia.com/news/read/76770/pentingnya-mewujudkan-kota-ramah-ham/2016-11-10>> accessed 7 January 2017
- Pradjasto A and others, *Panduan Kabupaten Dan Kota Ramah HAM 2015* (Infid 2015)
- Ramadhani Y, 'Joko Widodo Tandatangani Perpres Revisi Rencana Aksi HAM 2015-2019' (*tirto.id*, 17 April 2018) <<https://tirto.id/joko-widodo-tandatangani-perpres-revisi-rencana-aksi-ham-2015-2019-cHTU>> accessed 23 June 2018
- 'Treaty Bodies Treaties' <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=187&Lang=EN> accessed 21 June 2018
- Yusdiyanto Y, 'Implementasi Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Perda Dan Peraturan Lainnya' (2015) 6 *FIAT JUSTISIA* <<http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/353>> accessed 12 July 2018.