

Melihat Ulang Arah Politik Hukum di Daerah Pasca Otonomi dan Desentralisasi

by Winardi -

Submission date: 04-Mar-2020 02:10PM (UTC+0700)

Submission ID: 1269015337

File name: JURNAL_KONSTITUSI_2008_SEPTEMBER.doc (112.5K)

Word count: 4473

Character count: 29816

**MELIHAT ULANG ARAH POLITIK
HUKUM DI DAERAH
PASCA OTONOMIDAN
DESENTRALISASI**

Oleh : Winardi

STKIP PGRI Jombang, Jl. Pattimura III Jombang

Abstract

Local Constitution is integral part of law and regulation concept. Section 1 sentence (7) UU Number 10 Year 2004 about Forming of Law And Regulation (UUP3) mentioned that Forming of Local Constitution righteously get attention by right and by contents shall stand up for aspiration and importance of society as a whole becoming important indicator of performance arrange governance in this area. Authority of Area after execution of area autonomy make local government go into effect various Local Constitution to arrange economic activity and social in his area. Problem emerge when most that regulations is assessed by owner of importance which in area is and or centered not according purpose of itself autonomy.

Keyword: autonomous pasca, decentralization, political law in area

A. Pendahuluan

Setelah UUD 1945 mengalami 4 (empat) kali perubahan sejak tahun 1999 sampai 2002 maka sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar. Salah hasil perubahan tersebut adalah dihapuskannya Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang selama pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru menjadi pedoman dan arah pembangunan.¹

Dihapuskannya GBHN melalui amandemen UUD 1945 tak pelak memunculkan berbagai kritik. Disimpulkannya bahwa “yang menjadi haluan negara dan basis bagi pembangunan lima tahun adalah program kerja calon presiden dan

¹ Adapun Dalam era reformasi, MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa pada pada Bulan November 1998. salah satu hasil dari SI tersebut adalah Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai haluan Negara yang ditetapkan di Jakarta tanggal 13 November 1998. Selanjutnya kira-kira 11 bulan kemudian MPR hasil Pemilu 1999 mengadakan sidang. Salah satu hasil dari sidang MPR tersebut adalah Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004 yang ditetapkan di Jakarta pada 19 Oktober 1999. Lihat Satya Arinanto, 2006. “Politik Pembangunan Hukum dalam Era Pasca Reformasi” Pidato Pengukuhan yang dimuat dalam Jurnal Konstitusi Volume 3, Nomor 3, September 2006, hlm. 68-98

wakil presiden terpilih”.² Terdapat pula suatu penilaian bahwa “...dengan amandemen, tidak memiliki lagi GBHN sehingga arah dan konsep pembangunan tidak jelas”.³

Menurut M. Fajrul Falaakh tanpa GBHN bahkan tanpa Ketetapan MPR Indonesia bukan tak memiliki haluan negara. Materi muatan UUD 1945 Yang menjadi arahan pembangunan (ekonomi) bangsa adalah misalnya: desentralisasi kekuasaan pusat dan pelayanan publik; politik hajat hidup rakyat banyak maupun politik hajat hidup orang banyak maupun politik pengelolaan kekayaan alam untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat”; keharusan bagi negara untuk menyelenggarakan jaminan sosial dalam pembangunan ekonomi yang makin kompetitif; alokasi 20 % anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD; pemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi perlindungan HAM, dan lain-lain.⁴

Terbitnya Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dapat dikatakan mengganti posisi GBHN yang pernah berlaku sebelumnya. RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun.

Dalam RPJPN Tahun 2005-2025 masing-masing kondisi umum dan tantangan yang dihadapi, diformulasikan dalam tujuan untuk mewujudkan kondisi terbaik yang ingin dicapai. Tujuan tersebut memuat beberapa sasaran pokok dalam 20 tahun mendatang, yaitu berjumlah 8 item:

a. berkaitan dengan terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika dan berbudaya, dan beradab; b. Bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masya-rakat yang lebih makmur dan sejahtera, c. Masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, d. Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah NKRI dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri; e. Terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, f. Terwujudnya Indonesia yang

² Maswadi Rauf, 2003. “Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945” dalam BPHN Depkeh dan HAM, 2003. Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Buku 2, (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI), hlm. 57

³ Amin Aryoso, 2006. “UUD 45 (Asli) Tolak Demokrasi Liberal” dalam Kompas, 18/7/2006

⁴ M. Fajrul Falaakh, 2006. “Konstitusi dalam Berbagai Lapisan Makna” Artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 3, September 2006, hlm. 99-118

Asri dan Lestari, g. Terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional, serta h. Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional.

Program pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan UUD memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan kita yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. Disamping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya.⁵

Makalah ini bermaksud memaparkan analisis terhadap arah politik hukum di daerah pasca diberlakukannya kebijakan otonomi dan desentralisasi, yang pembahasannya lebih difokuskan pada analisis terhadap produk hukum daerah berupa peraturan daerah.

B. Otonomi Daerah dan Desentralisasi : Penghampiran Teoritik

Secara historis, asal usul dari struktur pemerintahan daerah yang kita kenal saat ini berakar dari Eropa di abad ke-ii dan ke-12. Beberapa istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah masih termasuk lama berasal dari Yunani dan Latin Kuno. *Koinotes* (komunitas) dan *Demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah-istilah pemerintahan yang digunakan di Yunani sampai sekarang. *Municipality* (kota atau kotamadya) dan varianvariannya berasal dari istilah hukum Romawi *Municipium*. *City* (kota besar) berasal dari istilah Romawi *civitas* yang juga berasal dari kata *civis* (Penduduk). *County* (kabupaten) berasal dari kata *comes*, kantor dari seorang pejabat kerajaan.⁶

Dalam praktik desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun dalam makna keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah

⁵ UU No. 17 tahun 2007 tentang RPJP pada Bagian Arah Pembangunan Jangka Panjang Huruf E. Reformasi Hukum dan Birokrasi menyatakan bahwa "Pembangunan hokum diarahkan untuk terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi terutama dunia usaha dan dunia industri; serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum dst"

⁶ Sinyo H. Sarundajang, 1997. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan), hal.

pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan. Rondinelli dan Cheema⁷ memberikan pengertian desentralisasi sebagai “...the transfer of planning, decision making or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations”

Senada dengan pendapat tersebut diatas, Joeniarto⁸ menyebutkan asas desentralisasi sebagai asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Sementara Otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. Kata pertama berarti ‘sendiri’ sedangkan kata kedua berarti ‘perintah’ sehingga otonomi bermakna memerintah sendiri.

Shabbir Chemma dan Rondinelli⁹ menyampaikan paling tidak ada 14 (empat belas) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

1. desentralisasi dapat merupakan cara untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat;
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijakan yang lebih realistik dari pemerintah.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat,

dimana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan didalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial;
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijakan;
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs di berbagai di daerah. Provinsi, kabupaten, dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ke III dimana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan;
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah;
10. Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijakan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensi-tif terhadap kalangan miskin di pedesaan;
11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang

mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijakan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya;

12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pejabat di pusat;

13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijakan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik;

14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Sampai saat ini kebijakan desentralisasi merupakan keputusan dianggap terbaik yang perlu diambil oleh bangsa ini. Pilihan ini tidak terlepas dari kondisi wilayah negara yang luas, sehingga tidak mungkin lagi seluruh urusan negara diselesaikan oleh pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara. Dipandang perlu dibentuk alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah negara untuk menyelesaikan urusan-urusan yang terdapat di daerah.

Sejak Proklamasi Kemerdekaan, pengaturan otonomi daerah di Indonesia berganti-ganti. Sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 telah berlaku 7 (tujuh) Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, yakni UU No. 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999.

Pengaturan otonomi, dalam berbagai undang-undang organik tersebut di atas seringkali kita temui perbedaan bahkan pertentangan antara yang satu yang lain.

misalnya pengaturan otonomi daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 dengan pengaturan otonomi daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 sangat berbeda sama sekali padahal kedua Undang-undang tersebut lahir atas perintah UUD 1945. Hal ini terjadi disebabkan oleh pengaturan otonomi daerah dalam UUD 1945 Pra amandemen terlalu sederhana, dimana hanya diatur dalam satu Pasal saja.¹⁰ Sehingga pembuat undang-undang organik memegang semacam *mandat blanko* yang akan diisi sesuai dengan konfigurasi politik yang dominan.¹¹

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, tepatnya pada Perubahan Kedua, Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu ayat saja berubah menjadi 7 (tujuh) ayat plus 18A dan 18B yang masing-masing terdiri dari 2 (dua) ayat.

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada 7 (tujuh) prinsip penting yang digariskan oleh Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, yakni; (1) Prinsip **daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan** (Pasal 18 ayat 2); (2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5); (3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18A ayat 1); (4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2); (5) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1); (6) prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3); (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat 2).¹²

Mencermati berbagai ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen maka Republik Indonesia tetap bisa dikatakan sebagai negara kesatuan yang mengadopsi unsur-unsur federal.

Menurut Ramlan Surbakti¹³ negara yang ideal bagi Indonesia di masa depan adalah negara kesatuan dengan unsur penting federalisme. Surbakti menyebutkan

¹⁰ Pasal 18 UUD 1945 Pra Amandemen menyatakan demikian “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

¹¹ Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta), hlm. 4

¹² Ibid, hlm. 7-16

¹³ Ramlan Surbakti, 2002. “Reformasi Politik: Gagasan Negara Kesatuan dan Federal” dalam Ikrar Nusa Bakti dan Riza Sihbudi (Editor). 2002. *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, (Bandung: Mizan), hal. 58-63

ada 6 (enam) alasan, yakni: (1) Kepulauan yang menjadi ciri RI memerlukan negara kesatuan untuk memelihara kesatuannya untuk memelihara upaya apapun untuk memisahkan suatu pulau dari pulau lainnya, dan untuk mempertahankan diri dari serangan dari luar; (2) terkait dengan keragaman budaya rakyat Indonesia, negara yang bercirikan pluralisme yang terdiri dari berbagai kelompok etnik memerlukan negara federal untuk memelihara identitas budaya kelompok etnis tersebut; (3) distribusi kekayaan yang tidak seimbang. Distribusi SDA dan SDM yang tidak seimbang demi kelangsungan hidup dan pembangunan; (4) masalah sudut pandang. Banyak rakyat Indonesia menganggap negara federal sebagai suatu cara memecah belah dan menaklukkan negara Indonesia; (5) Pertimbangan terhadap pengalaman masa lalu; dan (6) terkait dengan pengalaman negara lain.

C. Melihat Arah Politik Hukum di Daerah Dalam Peraturan Daerah (PERDA)

Peraturan daerah (Perda) merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 ayat (7) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) disebutkan bahwa Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan Perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Pembentukan Perda selayaknya mendapat perhatian secara seksama dan secara substansial haruslah berpihak kepada aspirasi dan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Kualitas Perda menjadi Indikator penting kinerja tata pemerintahan di Daerah. Kewenangan daerah yang semakin besar setelah pelaksanaan otonomi daerah membuat pemerintah daerah memberlakukan berbagai Perda untuk mengatur kegiatan ekonomi dan sosial di daerahnya. Persoalan muncul ketika kebanyakan peraturan itu dinilai oleh pemangku kepentingan yang ada di daerah ataupun dipusat tidak sesuai dengan tujuan pemberian otonomi itu sendiri. Di bawah ini akan penulis paparkan 3 (tiga) kasus berkaitan dengan terbitnya peraturan daerah, yakni:

1. Perda yang Bermasalah di Bidang Investasi

Pentingnya peran investasi swasta amat jelas tergambar dari terbatasnya kemampuan keuangan pemerintah. Sebagai gambaran singkat, menurut perhitungan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) pada tahun 2006,

untuk mencapai tingkat pertumbuhan 6,1 persen tahun 2006 diperlukan total investasi sekitar Rp. 652,9 Trilyun dari total kebutuhan. Dari total kebutuhan investasi tersebut hanya sejumlah Rp. 101,3 trilyun yang dapat disediakan dari anggaran pemerintah, selebihnya sekitar Rp. 551,3 trilyun diharapkan dari investasi swasta untuk mencapai target pertumbuhan tersebut. Dalam skala dunia, *World Development Report* bahkan menyebutkan bahwa 90% lapangan kerja di dunia diciptakan oleh pelaku usaha swasta.

Dari penjelasan tersebut di atas, maka sangatlah penting peran investasi swasta. Untuk itu mutlak diperlukan iklim investasi yang kompetitif untuk menarik investor menanamkan modalnya di Indonesia.

Dalam kenyataannya iklim investasi dinilai semakin buruk. Salah satu penanam saham buruknya iklim investasi adalah muncul berbagai Perda bermasalah terhadap investasi. Kamar Dagang dan Industri Indonesia (Kadin) Indonesia dalam rekomendasinya berjudul "Revitalisasi Industri dan Investasi" (2004) mengemukakan 5 (lima) permasalahan pokok yang dihadapi dunia usaha Indonesia, yaitu: (1) perpajakan; (2) kepastian dan penegakan hukum; (3) ketenagakerjaan; (4) infrastruktur fisik dan; (5) otonomi daerah. Dalam permasalahan otonomi daerah, persoalan yang mendapat sorotan adalah perda khususnya perda yang mengatur tentang pungutan daerah berupa pajak, retribusi, dan berbagai macam bentuk pungutan lainnya. Demikian juga dengan JETRO (*Japan External Trade Organization*) menyampaikan masalah investasi di Indonesia yang diformulasikan sebagai 3L dan 1I yaitu: *law, labour, local* dan *Investment policy*; yang juga terkait *local* diantaranya menyangkut soal perda.

Selanjutnya berdasarkan penilaian Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) ternyata dari segi statistik, persoalan perda yang paling banyak mendominasi adalah tidak adanya kejelasan standar pelayanan pemda dalam perda (25%). Contoh permasalahan yang terkait dengan standar pelayanan adalah ketidakjelasan ketentuan mengenai prosedur, syarat dan kepastian waktu untuk mendapatkan perizinan usaha. Perda bermasalah lainnya dalam catatan KPPOD adalah adanya pelanggaran filosofi prinsip pungutan. Cukup banyak pemda yang menerapkan perda pungutan retribusi namun tidak

memberikan manfaat langsung bagi pembayar retribusi.¹⁴

Akar permasalahan dari berbagai persoalan dari perda bermasalah sebagaimana dijelaskan di atas setidaknya bersumber dari: (1) substansi peraturan perundang-undangan di atas perda; (2) proses penyusunan Perda; (3) kemauan politik kekuasaan daerah; (4) Kapasitas SDM; dan (5) pengawasan Pemerintah dan civil *society* (masyarakat sipil).

2. Perda yang Diskriminatif Terhadap Perempuan

Secara normatif, kaum perempuan¹⁵ Indonesia mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan laki-laki di segala bidang, demikian pula keterlibatan dan tanggungjawab terhadap pembangunan dan tuntutan untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

Namun demikian, dalam kurun waktu yang cukup lama, fakta kehidupan sosial, baik di sektor domestik maupun publik, perempuan tidak saja diperbedakan lebih dari itu tereksplotasi dan ditempatkan dalam kasta yang terendah.

Berbagai kebijakan, intervensi dan program aksi, baik secara global maupun nasional telah banyak digunakan guna perbaikan status dan martabat perempuan dari tidak sejajar menjadi sejajar namun hasilnya belum banyak merubah keadaan. Secara global sebagaimana terungkap *World Conference on Human Right* 1993 di Wina, bahwa kondisi hak asasi perempuan masih memprihatinkan bahkan tidak diakui keberadaanya seperti kekerasan seksual, pelecehan, perendahan, subordinasi, eksploitasi, tindak kekerasan, pemanfaatan tubuh fisik perempuan secara komersial, jual beli tubuh perempuan secara paksa, bahkan perbudakan seksual, disamping kehilangan hak hak sosial, ekonomi dan politik.¹⁶

Dalam perspektif *Feminist Legal Theory* berbagai persoalan ketidak berdayaan dan diskriminasi terhadap perempuan disebabkan oleh tidak adanya

¹⁴ P. Agung Pambudhi, 2006. "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi" dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi 14 – tahun IV, Oktober-Desember 2006.

¹⁵ Istilah wanita berasal dari leksikon bahasa sansekerta, wanita yaitu "yang diinginkan oleh kaum lelaki" sehingga lebih berkonotasi pasif. Sedangkan istilah Perempuan menurut Prasetyo Murniati (1991) sengaja dipergunakan untuk istilah women, berasal dari akar bahasa Melayu yang berarti empu = induk artinya "yang memberi hidup" istilah ini lebih dinamis dan syarat makna dibanding dengan istilah wanita.

¹⁶ Rachmad Safa'at, dkk, 1998. *Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum dan HAM*, (Malang: Penerbit IKIP Malang), hlm. 3

netralitas hukum seperti yang diyakini oleh pemikir *positivisme* hukum. Bagi feminis, hukum yang diyakini netral dan obyektif oleh teori positivisme hukum sebenarnya tidak mungkin ada. Sebab disadari atau tidak berbagai aturan hukum dibuat dalam perspektif patriarki dan dengan demikian lebih melindungi pria daripada perempuan.¹⁷

Menurut Ratna Batara Munti sejauh berkaitan dengan perempuan sistem hukum yang berlaku masih cenderung diskriminatif. Meski dari substansi hukum, ketentuan mengenai hak asasi manusia (HAM) berikut jaminan perlindungan dan penegakan oleh negara telah ditegaskan dalam Amandemen UUD 1945 dan Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM, namun menjamin penegakannya bagi kaum perempuan dan kaum marginal lainnya karena konstruksi sosial budaya yang menghambat secara psikologis dan sosial. Buktinya dalam banyak kasus, masih sering dijumpai kaum perempuan yang mengalami perlakuan diskriminatif serta mendapatkan kekerasan sematamata karena jenis kelaminnya.¹⁸

Pasal 2 Butir f Konvensi tersebut menegaskan kewajiban negara untuk mengambil semua langkah termasuk legislasi untuk mengubah atau menghapuskan hukum, peraturan, kebiasaan dan praktek yang mendiskriminasi perempuan. Diskriminasi dalam Konvensi ini dimaknai sebagai:

“Setiap pembedaan, pengucilan, pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan pokok dibidang politik, ekonomi, sosial dan budaya, sipil atau apapun lainnya oleh perempuan terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan”

Kendati Konvensi tersebut telah lama diratifikasi oleh pemerintah Indonesia, yakni sejak tahun 1984 dan setelah 10 tahun reformasi serta 100

¹⁷ Donny Danardono, 2006. *“Teori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum, Merayakan difference dan Anti-Essesialisme”* dalam Sulityowati Irianto, (editor), 2006. Perempuan dan Hukum, Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan, Jakarta: diterbitkan atas kerjasama nzaid dengan The Convention Watch, UI dan YOI, hlm. 7

¹⁸ Ratna Batara Munti, 2005 *Advokasi Kebijakan (Legislasi) bagi Kepentingan Perempuan*” tulisan artikel dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi ke 10-tahun III Oktober 2005 diterbitkan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia Jakarta, hlm 169

tahun kebangkitan nasional, belum banyak langkah nyata yang dilakukan khususnya dalam membuat kebijakan baru atau kebijakan yang mengoreksi hukum yang masih diskriminatif terhadap perempuan. Situasi yang berkembang saat ini justru menjadi ancaman baru bagi kaum perempuan. Lahir berbagai peraturan baru baik di tingkat nasional seperti RUU KUHP dan RUU Pornografi dan Pornoaksi maupun di daerah-daerah seperti Perda Maksiat, Perda Pelacuran, kewajiban berbusana tertentu, pengaturan jam malam bagi perempuan yang diberlakukan di berbagai daerah.¹⁹

Dalam catatan Yudi Latif dalam seminar peringatan hari kartini di Mahkamah Konstitusi menyebutkan paling tidak Perda yang diskriminatif terhadap perempuan setidaknya terdapat di 12 Provinsi, yakni: Aceh, Riau, Kepulauan Riau, Bengkulu, Sumatra Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Banten, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Selatan. Kebijakan tersebut ada yang setingkat Provinsi (6 buah), Kabupaten (38 buah), dan Kota (2 buah).²⁰

3. Perda Pelayanan Publik yang Bukan Untuk Publik

Untuk menciptakan pelayanan publik yang Transparan, bebas dari KKN dan bertanggungjawab maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama sama dengan Gubernur Jawa Timur telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur.

Tujuan pelayanan Publik adalah: (a) mewujudkan kepastian tentang hak, tanggungjawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggara pelayanan publik di propinsi Jawa Timur; (b) mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang baik sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Propinsi Jawa Timur; (c) terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik secara maksimal; (d) mewujudkan partisipasi dan ketaatan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai mekanisme yang berlaku.²¹

¹⁹ Lihat Rubrik Fokus Harian Kompas, 04 Maret 2006, hlm. 51-61

²⁰ Berita harian Kompas "*Menghapus Diskriminasi yang Mengatasnamakan Demokrasi*" oleh Ninuk M. Pambudi dan Maria Hartiningsih yang dimuat tanggal 08 Mei 2008, hlm. 33

²¹ Pasal 3 Perda 11/2005 *Tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur*

Menurut Lenvine²² produk pelayanan publik dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni: *pertama*, Responsivitas adalah daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan; *kedua*, responsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuanketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan; *ketiga*, akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Jaminan hak masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah ditegaskan dalam Pasal 5 Perda Pelayanan Publik Propinsi Jawa Timur yang menyebutkan bahwa Penerima pelayanan publik mempunyai hak:

- a. Mendapatkan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asasasas dan tujuan
- b. Pelayanan serta sesuai standar pelayanan publik yang telah ditentukan.
- c. Mendapatkan kemudahan untuk memperoleh informasi selengkap-lengkapny tentang sistem mekanisme dan prosedur dalam pelayanan publik.
- d. Memberikan saran untuk perbaikan pelayanan publik.
- e. Mendapatkan pelayanan yang tidak diskriminatif, santun, bersahabat dan ramah.
- f. Memperoleh kompensasi apabila tidak mendapatkan pelayanan sesuai standar pelayanan publik yang telah ditetapkan.
- g. Menyampaikan pengaduan kepada penyelenggara pelayanan publik dan atau Komisi Pelayanan Publik untuk mendapatkan penyelesaian.
- h. Mendapatkan penyelesaian atas pengaduan yang diajukan sesuai mekanisme yang berlaku.
- i. Mendapatkan pembelaan, perlindungan, dalam upaya penyelesaian sengketa pelayanan publik.

Sementara Penyelenggara pelayanan publik mempunyai kewajiban:²³

²² Pendapat Lenuine dikutip oleh AG. Subarsono, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press), hal 140-175

²³ Pasal 8 Perda Propinsi Jawa Timur No. 11 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur

- a. Mengundang penerima layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk merumuskan standar pelayanan dan melakukan pengawasan atas kinerja pelayanan publik.
- b. Menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.
- c. Mengelola pengaduan dari penerima layanan sesuai mekanisme yang berlaku.
- d. Menyampaikan pertanggungjawaban secara periodik atas penyelenggaraan pelayanan publik yang tatacaranya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.
- e. Memberikan kompensasi kepada penerima layanan apabila tidak mendapatkan pelayanan sesuai standar pelayanan publik yang telah ditetapkan.
- f. Mematuhi ketentuan yang berlaku dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik.
- g. Mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tugas dan kewenangannya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik juga wajib memiliki tata perilaku sebagai kode etik dalam memberikan pelayanan publik, sebagai berikut:²⁴

- a. Bertindak jujur, disiplin, proporsional dan profesional.
- b. Bertindak adil dan tidak diskriminatif.
- c. Peduli, teliti dan cermat.
- d. Bersikap ramah dan bersahabat.
- e. Bersikap tegas, dan tidak memberikan pelayanan yang berbelit-belit.
- f. Bersikap mandiri dan dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun.
- g. Transparan dalam pelaksanaan dan mampu mengambil langkah-langkah yang kreatif dan inovatif.

Dalam kenyataannya, Reformasi ternyata tak merubah birokrasi menjadi kekuatan profesional negara, terlebih ketika kecenderungan determinasi partai politik terhadap birokrasi tak juga sirna.

Jajak pendapat yang dilakukan Harian Kompas pada Bulan Maret 2007

²⁴ Ibid Pasal 13

memperkuat hasil penelitian ini, terungkap birokrasi gagal menjalankan fungsi pelayanan publiknya.²⁵

Ketidakpastian waktu menjadi problem bagi masyarakat ketika berurusan dengan birokrasi. Urusan kecil bisa memakan waktu yang lama. Inilah fenomena yang dirasakan sebagian besar (62,9 persen) responden. Menurut mereka berurusan dengan birokrasi selalu memakan waktu lama.

Selain ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya menjadi keluhan warga ketika berurusan dengan birokrasi. Tidak sedikit warga menyogok aparat birokrasi demi kelancaran urusannya. Dari fenomena ini lebih dari separuh bagian (58 persen) responden menganggap aparat birokrasi gampang disuap.

Penelitian yang dilakukan penulis di Kabupaten Jombang menunjukkan bahwa Pelayanan dalam bidang kesehatan masih banyak menyisakan kelemahan-kelemahan, terutama pelayanan Asuransi Kesehatan (Askes) bagi masyarakat yang kurang mampu. Keluhan terutama dirasakan pada saat mengurus izin perolehan kartu Askes dirasa kurang transparan, bahkan tidak jarang salah sasaran dimana mereka yang mampu juga mendapatkan Kartu Askes.²⁶

Dalam perspektif birokrasi sebagai pemberi layanan ternyata berbanding terbalik dengan persepsi masyarakat sebagai penerima layanan, birokrasi pemberi layanan beranggapan mereka sudah memberikan pelayanan terbaik. Sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang Sekretaris Kecamatan dalam wawancara dengan tim peneliti bahwa kualitas pelayanan publik di Kabupaten Jombang sudah cukup baik, hal ini dibuktikan dengan tidak adanya komplain dari masyarakat.²⁷

Idealnya birokrasi berperan dalam memberikan pelayanan yang baik terhadap kepentingan rakyat dan masyarakat, untuk mengabdikan kepada kepentingan masyarakat atau kehendak rakyat. Bukanlah sebaliknya rakyat mengabdikan kepada kepentingan birokrasi.

²⁵ Lihat Publikasi hasil jajak pendapat Litbang Kompas di Harian Kompas Tanggal 5 Maret 2007

²⁶ Winardi dan Diah Puji Nalibrata, 2007. Partisipasi Masyarakat untuk Mewujudkan Pelayanan Publik yang Transparan, Bebas dari KKN dan Bertanggungjawab (Studi Kasus di Kabupaten Jombang), Laporan Penelitian Dosen Muda (PDM) yang didanai Dikti Depdiknas, Jombang : STKIP PGRI

²⁷ Ibid

D. Penutup

Dalam menentukan arah politik hukum di daerah, khususnya dalam proses legislasi Perda pada waktu yang akan datang, nampaknya sangat perlu memperhatikan apa yang dikemukakan oleh Roscoe Pound yang menyarankan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk dilakukan studi sosiologis. Saran Pound diajukan ketika pembentukan peraturan yang terlalu menekankan pada metode perbandingan yang dianggap sebagai sudah cukup ilmiah. Pound mengatakan “...*But Is not enough to compare the law themselves. It is more important to study their social operation and effect which they produce, if any, then put in action....*”²⁸. Ahli yang lain, D’Anjaou dengan menjelaskan kaitan erat antara pembuatan undang-undang dan habitat sosialnya. Orang tidak membuat undang undang dengan cara duduk dalam suatu ruangan dan kemudian memikirkan undangundang apa yang akan dibuat. Menurut D’Anjaou ia merupakan proses panjang yang dimulai jauh dari dalam realitas kehidupan masyarakat. Terjadi suatu *long march* sejak dari kebutuhan dan keinginan perorangan, kemudian menjadi keinginan golongan, selanjutnya ditangkap oleh kekuatan-kekuatan politik, diteruskan oleh problem yang harus ditangani oleh pemerintah dan baru pada akhirnya harus masuk menjadi agenda pembuatan peraturan.²⁹

Dalam konteks untuk menjaga netralitas suatu hukum, Satjipto Rahardjo³⁰ mengusulkan perlu adanya `transparansi` dan `partisipasi` (lebih besar) dalam pembuatan hukum. Kedua hal ini kemudian dapat diangkat sebagai asas dalam pembuatan hukum untuk kemudian dilakukan elaborasi lebih lanjut kedalam prosedur dan mekanismenya.

Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan disamping telah diisyaratkan oleh UU No. 22/1999 juga sudah diakomodir oleh Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UUP3) dengan dianutnya Asas Keterbukaan³¹ dan penegasan dalam Pasal 53-nya,

²⁸ Dalam Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum Dalam dagat Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press)

²⁹ Ibid

³⁰ Satjipto Rahardjo, 1998. “Mencari Model Ideal Penyusunan UU Yang Demokratis (Kajian Sosiologis)” *“Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan UU yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia ; Semarang 15-16 April 1998*

³¹ Dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf g ULT P3, Asas Keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan

yakni: *“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah”*. Hanya saja pengaturan ini belum cukup jika tidak segera diikuti oleh peraturan pelaksana perihal partisipasi dan komitmen yang tinggi dari pihak eksekutif maupun legislatif serta kemauan masyarakat untuk berpartisipasi, baik di pusat maupun daerah.

Daftar Pustaka

- Arinanto, Satya, 2006. “Politik Pembangunan Hukum dalam Era Pasca Reformasi” Pidato Pengukuhan yang dimuat dalam Jurnal Konstitusi Volume 3, Nomor 3, September 2006.
- Aryoso, Amin, 2006. “UUD 45 (Asli) Tolak Demokrasi Liberal” dalam Kompas, 18/7/2006.
- Danardono, Donny, 2006. “Teori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum, Merayakan difference dan AntiEssesialisme” dalam Sulityowati Irianto, (editor), 2006. Perempuan dan Hukum, Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan, Jakarta: diterbitkan atas kerjasama nzaid dengan The Convention Watch, UI dan YOI.
- Falaakh, M. Fajrul, 2006. “Konstitusi dalam Berbagai Lapisan Makna” Artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 3, September 2006.
- Joeniarto, 1992. Perkembangan Pemerintahan Lokal, Jakarta: Bumi Aksara.
- Manan, Bagir, 2001. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII
- MD, Moh Mahfud, 1998. Politik Hukum Di Indonesia, Jakarta: LP3ES
- Munti, Ratna Batara, 2005 “Advokasi Kebijakan (Legislasi) bagi Kepentingan Perempuan” tulisan artikel dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi ke 10-tahun III Oktober 2005 diterbitkan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia Jakarta.
- Pambudhi, P. Agung, 2006. “Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi” dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi 14 - tahun IV, Oktober - Desember 2006.
- Rahardjo, Satjipto, 2006. Hukum Dalam Jagat Ketertiban, Jakarta: UKI Press

pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan

- _____,1998. "Mencari Model Ideal Penyusunan UU Yang Demokratis (Kajian Sosiologis)" Makalah disam-paikan dalam Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan UU yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Semarang 15-16 April 1998.
- Rauf, Maswadi, 2003. "Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945" dalam BPHN Depkeh dan HAM, 2003. Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Buku 2, Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, hlm. 57.
- Safa'at, Rachmad dkk, 1998. Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum dan HAM, Malang: Penerbit IKIP Malang.
- Sarundajang, Sinyo H, 1997. Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Jakarta: Sinar Harapan.
- Subarsona, AG, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2002. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Winardi dan Diah Puji Nalibrata, 2007. "Partisipasi Masyarakat untuk Mewujudkan Pelayanan Publik yang Transparan, Bebas dari KKN dan Bertanggungjawab (Studi Kasus di Kabupaten Jombang)", Laporan Penelitian Dosen Muda (PDM) yang didanai Dikti Depdiknas, Jombang: STKIP PGRI.
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perubahannya.
- Peraturan Daerah Nomor ii tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur Propinsi Jawa Timur.
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Republik Indonesia.
- Harian Kompas "Menghapus Diskriminasi yang Mengatasnamakan Demokrasi" oleh Ninuk M. Pambudi dan Maria Hartiningsih yang dimuat tanggal 08 Mei 2008.
- Harian Kompas tanggal 5 Maret 2007
- Harian Kompas tanggal 04 Maret 2006
- Harian Kompas tanggal 27 November 2001. Daerah Perkenalkan "Pajak Sumbangan"

Melihat Ulang Arah Politik Hukum di Daerah Pasca Otonomi dan Desentralisasi

ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

22%

INTERNET SOURCES

4%

PUBLICATIONS

7%

STUDENT PAPERS

MATCH ALL SOURCES (ONLY SELECTED SOURCE PRINTED)

7%

★ **issuu.com**

Internet Source

Exclude quotes On

Exclude bibliography On

Exclude matches < 2%