

DINAMIKA

POLITIK HUKUM

**Pasca Perubahan Konstitusi
dan Implementasi Otonomi Daerah**

Winardi, SH., M.Hum

DINAMIKA POLITIK HUKUM

Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah

Katalog Dalam Terbitan (KDT)
i-x, 281 hal
Copyright © SETARA Press 2008

Penulis

Winardi, SH., M.Hum

Cetakan pertama November 2008
Hak cipta dilindungi undang-undang

Diterbitkan atas kerjasama :

SETARA Press (Kelompok In-TRANS Publishing)
Wisma Kali Metro
Jl. Jeyo Suko Metro 42 Merjosari Malang Jawa timur
Tlp. 0341-7079957 Fax. 0341-573650
Email: setarapressmalang@gmail.com

dengan

STKIP PGRI Jombang
Jl. Patimura III/20 Jombang
Jawa Timur
Tlp. 0321-861319

didistribusikan oleh:

In-TRANS Publishing
Wisma Kali Metro
Jl. Jeyo Suko Metro 42 Merjosari Malang Jawa timur
Tlp. 0341-7079957 Fax. 0341-573650

ISBN: 978-979-18508-0-3

PENGANTAR PENERBIT

Pada era reformasi diketahui bahwa perubahan politik dan dinamika perubahan hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh gagasan-gagasan pembaharuan yang lebih memusatkan perhatian pada aspirasi masyarakat. Diharapkan politik sebagai media dan alat agar dapat melahirkan hukum yang responsif dan memenuhi rasa keadilan masyarakat tanpa diskriminasi.

Adanya perubahan konfigurasi politik hukum di Indonesia saat ini, menunjukkan bahwa politik hukum telah menjadi bagian penting dari perkembangan kajian ilmu hukum di Indonesia. Dalam rangka membangun politik hukum dan menegakkan konstitusi, maka juga diperlukan kajian politik hukum secara sektoral guna untuk mengembangkan hukum di masa akan datang, misalnya seperti kajian politik hukum keperdataan, politik hukum pidana, politik hukum acara, politik hukum administrasi dan sebagainya. Perkembangan ini juga menunjukkan bahwa kajian hukum dalam pendekatan *socio legal (sociological jurisprudence)* semakin mendapat tempat selain pendekatan normatif yuridis.

Kajian politik hukum yang semakin banyak terjadi belakangan ini pasca reformasi dan amandemen konstitusi yang dilakukan oleh beberapa ahli seperti Moh. Mahfud MD (1998 dan 2006), Bintan R. Saragih (2006), Benny K. Harman (1997) dan Imam Syaukani & Ahsin Thohari (2004), Satjipto Rahardjo, Sunaryati Hartono, dan para ahli dan praktisi lainnya telah memberikan gambaran

Seiring dengan perubahan UUD 1945, di Daerah diberlakukan kebijakan otonomi dan desentralisasi. Otonomi Daerah secara teoritis sebenarnya bukan sekedar pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan antara pusat dan daerah, tetapi ia memiliki sejumlah tujuan, yaitu mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, mendorong demokrasi, menghargai keragaman, melibatkan perencanaan kepada masyarakat, membangkitkan potensi dan prakarsa masyarakat lokal.

Namun harus diakui bahwa konsep ideal otonomi ini belum sepenuhnya tercapai secara maksimal. Nah, sebagian tulisan dalam buku ini mencoba merefleksikan dinamika pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi. Secara keseluruhan tulisan dalam buku ini dibingkai dalam paradigma politik hukum.

Semoga buku ini bermanfaat dan dapat menjadi alternatif referensi di bidang kajian politik hukum. Akhirnya saya sampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak khususnya **STKIP PGRI JOMBANG** dan **In-TRANS Publishing** yang telah berkontribusi mulai awal sampai dengan terbitnya buku ini.

Jombang, September 2008

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Bab 1 Apa Itu Politik Hukum?	1
Bab 2 Arah Politik Hukum Dalam Konstitusi	11
Bab 3 Cerminan Politik Hukum Dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) : Evaluasi Dan Proyeksi	29
Bab 4 Penguatan Fungsi Dan Wewenang DPD : Membangun Parlemen Bikameral Simetris	45
Bab 5 Penegakan Hukum Dan Pemulihan Kondisi Ekonomi	61
Bab 6 Demokrasi: Antara Sistem, Hukum Dan Produk Politik	71
Bab 7 Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu (Dilema Antara Keadilan Dan Kepastian)	75
Bab 8 Dinamika Politik Hukum Agraria	89
Bab 9 Petani Versus Penguasa (Kajian Politik Hukum Terhadap Implementasi Inpres Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Tebu Rakyat Intensifikasi)	111
Bab 10 Manisnya Tebu, Pahitnya Petani (Nasib Petani Tebu Dari Zaman Ke Zaman)	167
Bab 11 Otonomi Daerah : Antara Harapan Dan Kenyataan	171
Bab 12 Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berkeadilan, Demokratis Dan Berkelanjutan Dalam Era Otonomi Daerah	185

Bab 13 Kebebasan Bertindak Bagi Pemerintah (Sebuah Kekuasaan Yang Tidak Tak Terbatas)	197
Bab 14 Partisipasi Masyarakat Untuk Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Transparan, Bebas Dari KKN Dan Bertanggungjawab (Studi Kasus Di Kabupaten Jombang)	201
Bab 15 Melihat Ulang Arah Politik Hukum Di Daerah Pasca Otonomi Dan Desentralisasi	231
Bab 16 Membumikan Demokrasi Melalui Pilkada Langsung	253
Daftar Pustaka	261

Bab 1

Apa itu Politik Hukum?

Istilah "Politik Hukum" terbentuk dari kata politik dan hukum. Kedua kata tersebut mengandung maknanya masing-masing, sehingga paduan kata tersebut akan melahirkan pengertian tersendiri. Pengertian tersebut tentunya tetap menyimpan makna dari kedua kata asalnya. Untuk itu, dalam memahami pengertian politik hukum terlebih dahulu dicermati pengertian kedua kata asal itu.

Menurut Miriam Budiardjo, pada umumnya politik (*politics*) diartikan sebagai bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (suatu negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan dari sistem politik dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu.¹

¹ Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi). Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 5-16

Dari pengertian tersebut dapat ditarik unsur-unsur pokok politik, yaitu: (1) Negara (*state*), yang memusatkan perhatian pada lembaga-lembaga kenegaraan serta bentuk formalnya; (2) Kekuasaan (*power*), yang menganggap politik sebagai semua kegiatan yang menyangkut masalah merebut dan mempertahankan kekuasaan. Perjuangan kekuasaan ini mempunyai tujuan untuk kepentingan seluruh masyarakat; (3) Pengambilan keputusan (*decision making*), yang mengartikan politik sebagai keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif dan mengikat seluruh masyarakat. Keputusan-keputusan itu dapat menyangkut tujuan masyarakat; dapat pula menyangkut kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mencapai tujuan itu; (4) Kebijakan (*policy, beleid*), adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu; (5) Pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*), adalah pembagian dan penjabatan dari nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat. Dalam hal ini politik dianggap sebagai membagikan dan mengalokasikan nilai-nilai secara mengikat.²

Sementara istilah hukum sendiri jika ditinjau dari perspektif ontologis, sejak awal bahwa konsepsi hukum memang tidaklah tunggal, tiap ruang dan generasi memaknai hukum secara berbeda sesuai dengan 'sistem situasi' ruang dan generasi itu.³

Soetandyo Wignjosoebroto⁴ mengemukakan bahwa dalam sejarah perkembangan pengkajian hukum tercatat sekurang-kurangnya ada 3 konsep hukum yang pernah dikemukakan orang, yakni: (a) hukum sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal, dan

menjadi bagian inheren sistem hukum alam; (b) hukum sebagai kaidah-kaidah positif yang berlaku pada suatu waktu tertentu dan tempat tertentu, dan terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik yang terlegitimasi; dan (c) hukum sebagai suatu institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses-proses pemulihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses-proses pengarah dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru.

Pemikiran hukum sebagai asas moralitas atau asas keadilan dapat kita telusuri dalam pemikiran-pemikiran hukum yang termasuk dalam kelompok aliran teori hukum alam. Pemikiran-pemikiran tentang hukum alam terutama dikembangkan oleh aliran Stoic yang didirikan oleh Zeno. Konsep tentang kealaman merupakan pusat perhatian aliran ini. Yang dimaksud dengan alam adalah prinsip yang meresapi alam semesta yang mereka kenali dalam bentuk akal. Akal, yang meresapi seluruh alam semesta dianggap sebagai dasar dari hukum dan keadilan oleh aliran Stoic.

Trio filosof Athena (Socrates, Plato, dan Aristoteles) menekankan aspek keadilan. Hakikat hukum adalah keadilan. Hukum berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita tentang hidup bersama, yakni keadilan. Isi kaidah hukum harusnya adil. Tanpa keadilan, hukum hanya merupakan kekerasan yang diformalkan. Hukum dirasakan penting ketika berhadapan dengan ketidakadilan. Orang menuntut ke pengadilan sebenarnya untuk menuntut keadilan. Jadi pengadilan sebenarnya untuk keadilan.

Sementara konsep hukum sebagai kaidah-kaidah hukum positif dapat ditelusuri dari pemikir-pemikir hukum yang beraliran positivist (*analytical jurisprudence*). Aliran ini muncul pada abad ke-sembilan belas. H.L.A.

² Ibid, hlm. 17-21

³ Liliat A. Mukhlis Fadjat, 2006. "Pergerakan Paradigma Ilmu Pengkajian" Hasil Out Kuliah FDI Universitas Brawijaya Malang

⁴ Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, tt. "Hukum dan Metode Kajiannya" Makalah

Hart⁵ membedakan arti dari 'positivisme' seperti yang banyak disebut dalam ilmu hukum kontemporer, yakni: *Pertama*, anggapan bahwa undang-undang adalah perintah-perintah manusia; *kedua*, anggapan bahwa tidak perlu ada hubungan antara hukum dengan moral atau antara hukum yang ada dengan seharusnya ada; *ketiga*, anggapan bahwa analisis (studi tentang arti) dari konsepsi-konsepsi hukum (a) layak dilanjutkan; (b) harus dibedakan dari penelitian-penelitian historis mengenai sebab-sebab atau asal-usul dari undang-undang dari penelitian sosiologis mengenai hubungan hukum dengan gejala sosial lainnya; dan kritik atau penghargaan hukum apakah dalam arti moral atau sebaliknya; *keempat*, sistem hukum adalah suatu sistem logis tertutup, artinya putusan-putusan hukum yang tepat dapat dihasilkan dengan cara-cara yang logis dari peraturan hukum yang telah ditentukan lebih dahulu tanpa memperhatikan tuntutan-tuntutan sosial, kebijaksanaan, norma-norma moral; *kelima*, anggapan bahwa penilaian-penilaian moral tidak dapat diberikan atau dipertahankan, seperti halnya dengan pernyataan-pernyataan tentang fakta, dengan alasan yang rasional, petunjuk atau bukti.

John Austin seorang positivis utama, menegaskan bahwa satunya-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Austin mengartikan ilmu hukum sebagai teori hukum positif yang otonom dan mencukupi dirinya sendiri. Ilmu tentang hukum berurusan dengan hukum positif atau dengan hukum-hukum lain yang diterima tanpa memperhatikan kebaikan dan kejelekannya. Menurut Austin tugas ilmu hukum hanyalah untuk menganalisis unsur-unsur yang secara nyata dari sistem hukum modern. Sekalipun diakui ada unsur-unsur yang bersifat historis di dalamnya tetapi secara sadar unsur tersebut diabaikan dari

perhatian. Hukum adalah perintah dari kekuasaan politik yang berdaulat dalam suatu negara.⁶

Selanjutnya konsep hukum sebagai suatu institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat dapat kita pahami secara lebih baik dengan melihat gugus pemikiran dalam teori hukum yang bertumpu pada sosiologis. Menurut D.H.M. Meuwissen⁷ kajian sosiologis tentang hukum/sosiologi hukum pada saat ini tengah berkembang pesat dan ilmu ini terarah untuk menjelaskan hukum positif yang berlaku. Artinya isi dan bentuknya yang berubah-ubah menurut waktu dan tempat dengan bantuan faktor kemasyarakatan. Hukum bukanlah gejala yang netral yang semata-mata hasil rekayasa bebas manusia, tetapi berada dalam jalinan yang sangat erat dengan masalah-masalah perkembangan kemasyarakatan. Pada satu sisi hukum dapat dijelaskan dengan bantuan faktor-faktor kemasyarakatan, pada sisi lain gejala-gejala kemasyarakatan dapat dijelaskan dengan bantuan hukum.

Selanjutnya Politik Hukum sebagai suatu kajian hukum oleh para pakar dan pengkaji hukum diberikan definisi yang berbeda-beda. Politik Hukum Menurut Abdul Hakim G. Nusantara adalah kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan dan dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.⁸ Sementara Satjipto Rahardjo melihat politik hukum sebagai adanya keharusan untuk menentukan pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.⁹

⁵ Satjipto Rahardjo, Op. Cit. hal. 237

⁶ Pendapat Meuwissen dikutip oleh Khatzafah Donyati, 2004, *Teori-teori Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945 - 1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, hlm. 69

⁷ Pendapat A. Hakim G. Nusantara dikutip oleh Mulyana W-Kusuma, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986 hlm. 42

⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Hukum*, Pustaka Alumni, Bandung, 1986 hal. 334

⁵ David W. Friedman, 1987, *Legal Theory*, New York: Columbia University Press, hal. 256-257

Tengku M. Radhie mengartikan politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah dimana hukum dikembangkan. Jadi hukum apa dan bagaimana yang akan mengatur tata kehidupan masyarakat bersumber pada politik hukum.⁴⁰

Politik hukum dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional akan ditentukan oleh berbagai faktor, seperti dasar dan corak politik yang hendak dibangun, sistem ekonomi yang hendak dikembangkan termasuk pemahaman tentang keamanan, dan juga tentang perkembangan masyarakat, realitas dan susunan masyarakat serta kecenderungan-kecenderungan global yang akan mempengaruhinya.⁴¹

L.J. van Apeldorn lebih membatasi pengertian politik hukum pada hukum tertulis. Beliau menggunakan istilah politik perundang-undangan, yang diartikan sebagai menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan.⁴² Sehubungan dengan itu, Padmo Wahyono memberikan pengertian politik hukum sebagai kebijaksanaan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penetapan hukum, dan penegakkannya sendiri.⁴³

Oleh karena politik hukum itu diproyeksikan untuk terciptanya *ius constituendum* untuk bidang-bidang

⁴⁰ Tengku M. Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional", dalam: *Majalah Prima*, Nomor 3 Tahun II Desember 1973, hal. 42.

⁴¹ Lili A. Mukhtie Fadjar, *Beberapa Masalah Pembangunan Hukum dan Hukum Pembangunan*, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 1996 hlm. 22.

⁴² L. J. van Apeldorn, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum*, (terjemahan Utari Sudini), Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 1.

⁴³ Padmo Wahyono, 1991, "Menyebut Prinsip Terbentuknya Perundang-Undangan", *Forum Keadilan* No. 29/April 1991, hlm. 65 dalam Konan Y. Sefrenon, 1998, *Pertumbuhan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Yogyakarta: Pustaka UIJ Yogyakarta, hlm. 11.

tertentu (subsistem) dalam masyarakat, maka Bagir Manan berpendapat bahwa politik tidak lain dari politik ekonomi, politik budaya, politik pertahanan dan keamanan (hukum), dan politik dari politik itu sendiri. Jadi politik hukum mencakup politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum.⁴⁴

Lebih lanjut Bagir Manan, mengemukakan bahwa politik hukum terdiri dari politik hukum yang bersifat tetap (permanen) dan politik hukum yang bersifat temporer. Yang tetap berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, politik hukum yang tetap antara lain: (1) Ada satu sistem hukum Indonesia; (2) Sistem hukum nasional yang dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945; (3) Tidak ada hukum yang memberikan hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa; (4) Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat; (5) Hukum adat dan hukum yang tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat; (6) Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; (7) Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat) terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan hukum dan berkonstitusi.

Politik Hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan

⁴⁴ Bagir Manan, 1994, "Mengkaji Ulang Syariah dan Hukum Menuju Pembangunan Hukum Nasional", *Makalah Diskusi Panel III* Unibraw, Malang, tanggal 04 Juni 1994, hlm. 17-18.

kebutuhan. Termasuk dalam kategori ini hal-hal seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan kolonial, pembaharuan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.¹⁶

M. Mahfud MD dalam buku yang diangkat dari disertasinya di Universitas Gajah Mada memberikan definisi Politik hukum sebagai *Legal Policy* yang akan dan telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: (1) pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; (2) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.¹⁶

Bintan Saragih dalam bukunya yang berjudul "Politik Hukum" memberikan pengertian politik hukum sebagai "kebijakan" yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaga atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.

Berdasarkan berbagai pengertian tentang politik hukum sebagaimana dipaparkan diatas, maka ruang lingkup atau wilayah kajian dari politik hukum adalah sebagai berikut:

1. Proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;

¹⁶ Ibid

¹⁷ M. Mahfud MD, 1999, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: IPJES, hlm. 9

2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut kedalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.¹⁷

-ooo-

¹⁷ Imam Syaukani & A. Ahim Thohari, 2004, Dasar-dasar Politik Hukum, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 51-52

Bab 2

Arah Politik Hukum dalam Konstitusi

Pendahuluan

Setiap negara di seantero belahan dunia ini dipastikan memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organisasi negara yang terdiri organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan. Perangkat kaidah semacam inilah yang tertuang dalam konstitusi.

Indonesia sebagai suatu negara yang berdaulat, yakni sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang telah berlaku tiga macam Undang-Undang Dasar (konstitusi) dalam empat periode, yaitu: (1) Periode 18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949; (2) Periode 27 Desember 1945 - 17 Agustus 1950; (3) Periode 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959; (4) Periode 5 Juli 1959 - sampai sekarang.¹

Saat Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik yang baru ini belum mempunyai Undang-Undang Dasar. Baru pada tanggal 18

¹ M. Solly Lubis. 1993. *Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 19-51

Agustus 1945 PPKI mengesahkan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Seperti diketahui bahwa UUD 1945 dirancang oleh BPUPKI. BPUPKI merupakan sebuah badan yang dibentuk pemerintah Jepang dalam rangka mempersiapkan kemerdekaan bagi bangsa Indonesia. Walaupun maksud pendirian Badan ini hanya untuk menyelidiki usaha-usaha persiapan Kemerdekaan Indonesia, sesuai dengan janji Pemerintah Balatentara Jepang. Namun apa yang dihasilkan kemudian badan ini jauh dari sekedar mengadakan penyelidikan, karena Badan itu melakukan tugasnya sampai kepada penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang Dasar.

Dengan selesainya tugas Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, maka oleh Pemerintah Balatentara Jepang dibentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Tugas Panitia ini mempersiapkan segala sesuatunya sehubungan dengan kemerdekaan Indonesia. Panitia ini terdiri dari 21 orang anggota termasuk seorang ketua dan wakil ketua masing-masing Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta.²

Undang Undang Dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai konstitusi negara telah mengalami 4 (empat) kali perubahan sejak tahun 1999 hingga 2002. Perubahan terhadap UUD 1945 tak pelak merupakan salah satu berkah reformasi, selain memulihkan kebebasan dan hak-hak asasi serta hak-hak demokratis lainnya.

Perubahan terhadap UUD 1945 menandai lahirnya sebuah arah politik hukum baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Tulisan pada bagian ini menyoroti tentang arah politik hukum yang tertuang dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan Perubahannya.

² Joeslarta, 1990. Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, Jakarta: Bumi Aksara

Konstitusi : Hakekat, Kedudukan, dan Fungsi

Perkataan "Konstitusi" berarti "pembentukan" berasal dari kata kerja 'constituer' (Perancis) yang berarti "membentuk".³ Sementara itu, istilah UUD merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *grondwet*. Dalam kepustakaan Belanda, selain *grondwet* juga digunakan istilah *constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.⁴

E.C.S Wade mengartikan konstitusi sebagai *A document having a special legal sanctity sets out the framework and the principle functions of the organ of government of a state and declares the principles governing the operation of those organ*. (Suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lainnya).⁵

Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif.⁶

Menurut *Black's Law Dictionary* pengertian konstitusi adalah: *"the fundamental and organic law of a nation or state, establishing the conception, character, and organization of its government, as well as prescribing the ex-*

³ Wiryono Pradjodihono, 1989. Azas-Azas Hukum Tata Negara, Jakarta: Dian Rakyat, hlm. 10

⁴ Sri Soemantri M., 2001. "UUD 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara" artikel dalam Jurnal Demokrasi & HAM, Vol. 1, No. 4, September-November 2001, hlm. 47

⁵ E.C.S. Wade & G. Gofray Philips, *Constitutional Law*, London, Longman, Green and Co, hlm. 1 dalam Hlydar Chaidir, 2007. Hukum dan Teori Konstitusi, Yogyakarta: Erosi Total Media, hlm. 22

⁶ Hans Kelsen, 1990. Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif, Jakarta: Rindi Press, hlm. 258

tent of its sovereign power and the maners of its exercise" (Hukum dasar dan organik dari suatu bangsa atau negara dalam menetapkan konsep, karakter, dan organisasi dari pemerintahannya, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatannya serta cara dari pengujiannya).

Berdasarkan pandangan yang dikemukakan K.C. Wheare, C.F Strong, Henc van Maarseven, Lawrence Beer, M. Rosenfed, Sri Soemantri, E.C.S Wade, William G. Andrews, dan Jimly Asshiddiqie maka Komisi Konstitusi MPR RI⁸ menyatakan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi sebagai berikut:

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara.
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, oleh karena itu, sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional.
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, *social control*, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif,

⁸ Bryan A. Garner, 1999, *Black Law Dictionary* (Seventh Edition), West Publishing Co., St. Paul MN, hlm. 306

⁹ MPR RI, 2004, *Naskah Akademik Rancangan Kompilasi Hukum Konstitusi Tentang Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat MPR RI, hlm. 12

eksekutif dan yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of social engineering* dan *social control*, melainkan juga harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman (*aspiratif*).

4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, persatuan, keamanan, kemerdekaan, negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Konstitusi suatu negara di harapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi, dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif, dan yudisial, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (*check and balances*) antara aparat pemerintah di pusat maupun di daerah.
5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi mengakomodasikan materi muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam (*ambiguitas*).

6. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara.

Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. Hal ini merupakan pengejawantahan suatu negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law*, non-diskriminatif dan keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*social and moral justice*).

7. Berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antara organ negara.
8. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
9. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
10. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity and characteristic of nation*).
11. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).

Secara umum UUD berisi tiga hal pokok, yaitu: *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; dan *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁹

Senada dengan pernyataan diatas menurut C.F Strong menyebutkan bahwa UUD berisi tiga hal, yaitu: *First, how the various agencies are organized; secondly, what power is entrusted to those agencies; and thirdly, in what manner such power is to be exercised.*¹⁰

⁹ Set Soemantri M., 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Penerbit Alfabeta, hlm. 45

¹⁰ C. F. Strong, 1960, *Modern Political Constitution. An Introduction to The*

Sementara itu Bagir Manan dan Kuntana Magnar berpendapat bahwa lazimnya suatu UUD hanya berisi: (a) Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kebebasan penduduk atau warga negara; (b) Dasar-dasar sistem atau organisasi negara; (c) Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara; dan (d) Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera, dan bahasa nasional.¹¹

Arah Politik Hukum dalam Konstitusi

Sebagaimana telah kita ketahui bersama, UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar ini berlaku sampai 27 Desember 1949 dan berlaku kembali hingga sekarang diseluruh Indonesia berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

UUD 1945 sebelum perubahan (*amandemen*) berisi tiga materi dasar, yaitu :

- (1) *Pembukaan* berisi dasar falsafah dan tujuan negara serta konsepsi negara dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum dan sebagainya.
- (2) *Batang Tubuh* berisi dua hal :
 - a. Pasal-pasal yang berisi pengaturan tentang sistem pemerintahan negara termasuk pengaturan tentang kedudukan, tugas, wewenang dan hubungan tata kerja lembaga-lembaga negara.
 - b. Pasal-pasal yang berisi pengaturan antara negara dan warga negara dan penduduk negara.
- (3) *Penjelasan* berisi penjelasan terhadap pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945.

UUD 1945 pada masa berkuasa rezim Orde Lama maupun Orde "Baru" telah dipergunakan dengan

Comparative Study of Their History And Existing Form, London: Sidgwick & Jackson Limited, hlm. 10

¹¹ Bagir Manan & Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah HTN Indonesia*, Bandung: Alfabeta, hlm. 95

sempurna oleh penguasa untuk melanggengkan kekuasaan yang otoriter dan represif, hal ini terjadi karena banyak peluang-peluang yang diakibatkan kurang sempurnanya rumusan-rumusan dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

Menyadari banyaknya kelemahan yang terdapat dalam rumusan UUD 1945, maka MPR RI mulai tahun 1999 telah melakukan perubahan UUD 1945 melalui Amandemen. Sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 UUD 1945 telah diamandemen sebanyak 4 (empat) kali.

Perubahan pertama, yang ditetapkan pada tanggal 19 oktober tahun 1999, berhasil diamandemenkan sebanyak 9 pasal, Perubahan kedua, yang ditetapkan pada tanggal 18 agustus 2000 telah diamandemenkan sebanyak 25 pasal, Perubahan ketiga, yang ditetapkan pada tanggal 9 November tahun 1999 berhasil diamandemenkan sebanyak 23 pasal, dan Perubahan keempat, yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002 ini telah berhasil diamandemenkan 13 pasal serta 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan.

Mukhtie Fadjar¹³ menyebutkan Paling tidak ada lima alasan mengapa UUD 1945 perlu dirubah dan disempurnakan dalam rangka reformasi hukum menuju masyarakat madani. *Pertama*, Alasan historis, sejak semula dalam sejarahnya UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri negara kita (BPUPKI,PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara karena dibuat dan disahkan dalam suasana ketergesa-gesaan.

Kedua, Alasan Filosofis, dalam UUD 1945 terdapat pencampuran berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik, antara paham negara hukum dengan

negara kekuasaan. *Ketiga*, Alasan teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi, keberadaan konstitusi bagi suatu negara adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, akan tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut akan tetapi lebih menonjolkan pengintegrasian.

Keempat, Alasan yuridis, sebagaimana lazimnya setiap konstitusi, UUD 1945 juga telah mencantumkan klausula perubahan seperti tersebut dalam pasal 37. *Kelima*, Alasan Praktis politis, bahwa secara sadar atau tidak, secara langsung atau tidak langsung dalam praktek UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan atau penubahan yang menyimpang dari teks aslinya baik pada masa 1945-1949, maupun 1959-1998. Bahkan praktek politik sejak tahun 1959-1998 kelemahan UUD 1945 yang kurang membatasi eksekutif dan pasal-pasal lainnya yang bisa menimbulkan multiinterpretasi, telah dimanipulasi oleh Presiden yang sangat berkuasa, Soekarno dan Soeharto.

Sementara Harun Al-Rasyid¹⁴ menarik kesimpulan tentang pentingnya perubahan UUD 1945 dari pidato Ir. Soekarno sebagai Ketua Panitia persiapan. Dalam Pidatonya Soekarno mengatakan :

"...tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang-Undang Dasar yang (kita) buat sekarang ini adalah Undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya mengambil perkataan "ini adalah Undang-undang dasar kilat" nanti kalau kita bernegara dalam suasana yang lebih tenang, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis perwakilan rakyat yang dapat Undang-undang dasar yang lebih lengkap dan sempurna.

Tuan-tuan tentu mengerti ini adalah sekedar undang-undang dasar sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah

¹³ Baca: A. Mukhtie Fadjar, "Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik" Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada FH Universitas Brawijaya tanggal 13 Juli 2002, Penerbit Widya Gama University Press, 2002, hlm. 8-9

¹⁴ Harun Al-Rasyid, "Reformasi Konstitusi dan Agenda Penegakan Masyarakat Madani," dalam Membangun Masyarakat Madani, Menuju Indonesia Baru Milenium Ke-3, Tim Pascasarjana UMM (Ed), Penerbit Aditya Media, Yogyakarta, 1999

revolusi grondwet. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap. Harap diingat benar-benar oleh tuan-tuan kita ini hari bisa selesai dengan Undang-Undang Dasar ini...”

Dari pidato tersebut Harun Al-Rasyid mengambil kesimpulan sebagai berikut : (1) UUD 1945 dibuat secara tergesa-gesa; (2) UUD 1945 ditetapkan dalam waktu satu hari; (3) UUD 1945 statusnya adalah sementara; (4) UUD 1945 adalah tidak lengkap dan tidak sempurna; (5) UUD 1945 tidak ditetapkan oleh badan yang mewakili rakyat; (6) UUD 1945 akan diganti UUD baru (reformasi konstitusi) yang sifatnya lebih lengkap dan lebih sempurna; (7) UUD baru akan disusun dalam suasana yang lebih tentram.

Mencermati hasil perubahan terhadap UUD 1945, maka akan nampak bahwa Perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 sangat banyak dan mencakup lingkungan yang luas. Perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi:

- (1) Perubahan terhadap isi (substansial) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR (Perubahan Pertama).
- (2) Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 (Perubahan Kedua), Pasal 28 (Perubahan Kedua).
- (3) Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- (4) Penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang Wilayah Negara (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga).
- (5) Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya

menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Penghapusan DPA (Perubahan Keempat).

- (6) Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan atas hukum (Perubahan Ketiga), kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga).
- (7) Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat).⁴⁴

Jumlah total pasal hasil perubahan pertama sampai keempat itu adalah 75 pasal, namun demikian, jumlah nomor pasalnya tetap sama, yaitu 37 (tidak termasuk Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan). Hal ini karena cara penulisan nomor pasal itu dilakukan dengan menambah huruf (A, B, C, dan seterusnya) setelah nomor angkanya. Kondisi semacam inilah yang menjadikan sistematika amandemen UUD 1945 tidak teratur. Dari jumlah 75 pasal yang berhasil diamandemenkan tersebut ternyata hanya satu pasal yang diputuskan melalui mekanisme pengambilan suara secara voting, yaitu pasal 2 ayat (1), selebihnya diputuskan secara mufakat.

Salah satu kesepakatan penting yang dicapai oleh MPR adalah mengamandemen batang tubuh dan penjelasan, tetapi tetap mempertahankan pembukaan UUD 1945. Kesepakatan untuk mempertahankan pembukaan ini sebenarnya adalah salah satu dari alasan utama dibalik keputusan fraksi-fraksi MPR untuk hanya mengubah UUD 1945, hal ini bertalian dengan fakta bahwa pembukaan tidak hanya berisi pernyataan kemerdekaan, tetapi juga memuat Pancasila, ideologi negara pemersatu bangsa.⁴⁵ Bagi Fraksi-fraksi nasionalis di MPR (PDIP, TNI-Polri, dan Golkar), Pancasila adalah satu jaminan

⁴⁴ Bagir Marjan, 2003. DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta: RI UII Press, hlm. 2

⁴⁵ Pancasila pada era reformasi banyak mendapat ancaman dan bujukan dari berbagai kalangan, karena Pancasila selama berkuasanya rezim Orde “Baru” telah

konstitusional bahwa Indonesia tidak akan menjadi negara Islam.¹⁶

Jika dicermati dari sisi substansi materinya secara keseluruhan, menurut Taufiqurrahman Syahuri maka perubahan UUD 1945 dapat dikelompokkan dalam tiga macam, yaitu: (1) penghapusan atau pencabutan beberapa ketentuan; (2) menambah ketentuan atau lembaga baru; dan (3) modifikasi terhadap ketentuan atau lembaga lama.¹⁷

1. Ketentuan yang Dicabut

Beberapa ketentuan hukum yang dicabut oleh Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain tentang kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan meminta pertanggungjawaban presiden dan penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan pencabutan kekuasaan ini, posisi MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang kedudukannya

diadakan sebagai instrumen legitimasi bagi kepentingan kekuasaan. Interpretasi terhadap Pancasila yang dilakukan oleh kalangan "tua" kekuasaan Orde "Baru" dianggap sebagai interpretasi yang kafir dan harus ditolak. Dibalik hujatan dan serangan terhadap Pancasila, dari sisi nilai Pancasila terdapat seperangkat nilai luhur yang harus terus dipertahankan, karena Pancasila merupakan titik pertemuan (kulturan sama) dari berbagai perbedaan-perbedaan yang ada di negeri ini. Dalam kajian ini menarik dikutip pendapat Nurhidayah Mardjati berikut ini: "...Pancasila merupakan pendukung besar, karena dari semua itu mencerminkan tekad untuk bertemu dalam titik kesamaan antara berbagai golongan di negara kita. Sikap mencari titik kesamaan ini mempunyai nilai keislaman, seperti telah diuraikan. Namun, di masing-masing sisi itu juga mempunyai nilai-nilai keislaman, maka kaum muslim Indonesia secara sejati terpancang untuk ikut berusaha mengisi dan memperkukuh substansi serta melaksanakannya". Ulfah Nurhidayah Mardjati, 2009. Islam, Doktrin dan Perubahan. Jakarta: Pustaka, hal. xviii

¹⁶ Denay Indrayana, 2007. Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembangunan, Bandung: Mizan, hlm. 186

¹⁷ Taufiqurrahman Syahuri, 2004. Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia, Jakarta: Chaila Indonesia, hlm.214

sempat dengan lembaga tinggi lainnya seperti Presiden, Mahkamah Agung, dan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁸

Kekuasaan Presiden yang menyangkut pembentukan undang-undang. Kekuasaan pembentukan undang-undang ini berdasarkan pasal 20 perubahan pertama UUD 1945, tidak lagi dipegang presiden, melainkan dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga kewenangan presiden dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta negara lain serta pemberian amnesti dan abelasi. Kewenangan-kewenangan tersebut tidak lagi merupakan hak prerogatif presiden, tetapi harus atas pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, sebenarnya secara eksplisit tidak ada ketentuan yang mengatur tentang keberlakuan penjelasan dalam pasal-pasal UUD 1945. Namun secara *de facto*, penjelasan itu sudah ada setelah enam bulan pengesahan undang-undang dasar tersebut oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945, dan secara resmi dicantumkan dalam lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Oleh karena itu, pasal yang meniadakan penjelasan itu juga tidak secara langsung menyebutkan bahwa penjelasan dicabut. Jadi, rumusan pasal itu sangat tepat.

2. Ketentuan dan Lembaga Baru

Ketentuan atau lembaga yang baru yang diatur dalam Perubahan UUD 1945 dapat disebut di sini, antara lain sebagai berikut.

¹⁸ MPR sekarang hanya bertumpu pada dua pilar lembaga perwakilan, yaitu perwakilan politik melalui DPR dan Perwakilan Daerah Melalui Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan perubahan komposisi keanggotaan MPR yang hanya terdiri dari DPR dan DPD telah mengubah MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat bikameral (dua kamar). Amerika Serikat adalah salah satu contoh negara yang mengadopsi sistem bikameral dalam lembaga perwakilannya. Parlemen AS adalah Kongres yang terdiri dari Senat dan House of Representatives. Di Indonesia padanannya kita-kita MPR sebagai Kongres, DPD seperti Senat dan DPR seperti House of Representatives.

- ❖ Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam pasal 22C dan 22D UUD 1945 perubahan ketiga.
- ❖ Mahkamah Konstitusi, diatur dalam pasal 24C perubahan ketiga.
- ❖ Komisi Yudisial diatur dalam pasal 24B perubahan ketiga.
- ❖ Pemilihan umum yang sebelumnya diatur oleh undang-undang, sekarang diatur langsung dalam bab baru (VII B) UUD 1945 pasal 22E.
- ❖ Bank Sentral yang sebelumnya hanya diatur dalam undang-undang, sekarang diatur dalam pasal 22D perubahan keempat.

3. Ketentuan dan Lembaga yang Dimodifikasi

Ketentuan-ketentuan yang merupakan modifikasi atas ketentuan atau lembaga lama yang diatur dalam Perubahan UUD 1945 dapat disebut disini, antara lain sebagai berikut :

- ❖ Reposisi MPR yang merupakan modifikasi dari MPR lama, diatur dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 perubahan keempat.
- ❖ Pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, yang sebelumnya dipilih oleh MPR, diatur dalam pasal 6A perubahan ketiga.
- ❖ Ketentuan hak asasi manusia sebagai penambahan dari ketentuan hak asasi lama, diatur dalam pasal 28A sampai dengan 28J perubahan kedua.
- ❖ Usul perubahan undang-undang dasar dan pembatasan perubahan atas negara kesatuan, merupakan penambahan tata cara perubahan undang-undang dasar, diatur dalam ayat (1) dan (5) Pasal 37 Perubahan Keempat.¹⁹

Mencermati hasil amandemen terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR RI harus diakui telah membawa angin perubahan yang cukup menggembirakan. Ada beberapa kemajuan yang telah dicapai oleh

¹⁹ Ibid

amandemen: *Pertama*, Periodisasi jabatan presiden menjadi lebih tegas yakni masa jabatan presiden lima tahun dan dibatasi hanya dua periode (lihat pasal 7); *kedua*, hak prerogatif Presiden sedikit diperjelas sekaligus dibatasi (lihat pasal 14); *ketiga*, penegasan susunan negara kesatuan RI terdiri dari pusat, propinsi, kabupaten dan kota atas dasar pelaksanaan prinsip otonomi dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah yang bersifat khusus atau istimewa, serta menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, meskipun dalam implementasinya masih kacau dan membingungkan (lihat pasal 18); *ketiga*, pengaturan mengenai hak asasi manusia (HAM) menjadi lebih rinci dan luas, walaupun tidak ada konsistensi penggunaan istilah antara hak asasi, kebebasan dan kewajiban asasi.²⁰

Dibalik kelebihan amandemen seperti yang telah diuraikan diatas, terdapat sisi kelemahan yang cukup mendasar. Dari substansi, hasil amandemen belum menyentuh beberapa persoalan ketatanegaraan yang mendasar sehingga belum membawa kearah perubahan fundamental, misalnya tentang asas negara hukum, asas demokrasi dan asas berketuhanan Yang Maha Esa sebagai asas fundamental bernegara belum terakomodasi dalam amandemen disamping itu juga berpeluang memunculkan ketegangan antar lembaga-lembaga negara serta sistematika UUD 1945 pasca amandemen yang terkesan ambaradul.²¹

Kelemahan lain dari amandemen adalah dari proses penyusunan dan pembahasan draft amandemen kurang melibatkan partisipasi publik secara luas, walaupun Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR RI melakukan hanya

²⁰ Dahlan Thahir dkk. 2001. Teori Dan Hukum Konstitusi, Jakarta: Rajawali Pers. hlm. 172-177

²¹ A. Mukhtie Fauzan- 2003: Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, Malang: In-Trans, hlm. 59-75; Perhatikan juga Jimmy Asshiddiqie, 2001, "Telah Akademis Atas Perubahan UUD 1945" dalam Jurnal Demokrasi dan HAM Vol. 1 No. 4 September-November 2001, hlm 9-32

bersifat formalitas untuk mendapatkan simpati rakyat. Ditambah lagi dalam proses pembahasannya cenderung elitis, karena perdebatan yang sebenarnya terjadi di MPR RI tidak diketahui rakyat banyak, sehingga menghasilkan keputusan yang elitis pula. Dengan adanya kelemahan mendasar dalam proses amandemen maka proses transisi menuju demokrasi menjadi terhambat.

Penutup

Proses perubahan terhadap UUD 1945 tahun 1999-2002 di MPR telah memunculkan dinamika dan interaksi politik diantara sebelas fraksi. Dinamika politiknya diwarnai oleh kompetisi, tarik menarik kepentingan, *bar-gaining* dan kompromi politik.²²

Kenyataan tak terbantahkan yang dapat kita saksikan bersama sekarang adalah kinerja MPR RI masih mengecewakan semua pihak, betapa tidak enam pasal yang mestinya diselesaikan pembahasannya dalam ST MPR 2001 harus tertunda karena adanya tarik menarik kepentingan kelompok-kelompok dominan di dalam tubuh MPR RI. Keenam pasal yang dimaksud adalah Pasal 2 ayat 1 (komposisi MPR), Pasal 3 ayat 2 (wewenang MPR memilih dan menetapkan presiden/wakil presiden), Pasal 6A ayat 4 (mekanisme pemilihan presiden/wakil presiden secara langsung di putaran kedua), Pasal 8 ayat 3 (ketentuan jika presiden/wakil presiden berhalangan atau berhenti), Pasal 15A dan 16 (keberadaan DPA), serta Pasal 23B dan D (mata uang resmi dan keberadaan Bank Indonesia).

Bertolak dari potret kerja MPR RI yang mengecewakan tersebut, maka kehadiran sebuah komisi konstitusi yang independen menjadi sangat urgen. Pembentukan komisi konstitusi yang dipilih oleh rakyat

²² Pembahasan yang cukup menarik tentang bagaimana tarik menarik kepentingan dalam 4 kali perubahan UUD 1945 dapat dibaca dalam buku yang ditulis oleh salah seorang pelaku dalam proses perubahan, yakni Valina Singka Subekti, 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergeseran Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

untuk menjangkau ketimbang MPR yang multi kepentingan, rawan konflik dan elitis.

Dalam rangka menyiapkan konstitusi baru, kita dapat belajar dari Thailand.²³

UUD di Thailand dibuat oleh sebuah Majelis Penyusun UUD (CDA = *Constitutional Drafting Assembly*), CDA terdiri dari dua komponen. Komponen pertama adalah 33 orang pakar yang terdiri dari 8 pakar hukum publik, 8 pakar ilmu politik dan 7 pakar dalam bidang pemerintahan, administrasi atau penyusun UUD. Mereka dipilih oleh parlemen melalui daftar yang dibuat oleh Dewan Universitas.

Adapun komponen kedua dari CDA adalah 76 orang perwakilan dari 76 provinsi yang dipilih oleh masing-masing provinsi. Masing-masing provinsi dengan persetujuan parlemen memilih satu dari sepuluh orang yang mencalonkan diri sendiri. Dengan demikian jumlah seluruh anggota CDA sebanyak 99 orang.

Selanjutnya CDA diberi waktu delapan bulan atau 240 hari untuk melakukan tugasnya untuk membuat UUD baru. Dengan tanpa membuang-buang waktu CDA segera dibentuk dalam enam komisi, yakni, pertama, komisi pembuat draft yang juga bertugas sebagai komisi pemeriksa. Kedua, komisi dengar pendapat umum (*public hearing*) pusat. Ketiga, komisi dengar pendapat umum untuk 76 provinsi, setiap provinsi mempunyai satu komisi yang dipimpin oleh anggota CDA dari provinsi yang bersangkutan. Keempat, komisi hubungan masyarakat. Kelima, komisi akademisi untuk mempelajari penerapan perundang-undangan. Keenam, komisi arsip dan urusan rumah tangga.

²³ Tentang bagaimana proses perubahan konstitusi Thailand Lihat James R. Klein, 2001, "UUD Kerajaan Thailand Tahun 1997: Cetak Biru Bagi Demokrasi", dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 1 Nomor 4, September-Oktober 2001, hlm 73-99

Langkah pertama yang dilakukan CDA adalah menganalisis problem yang dihadapi oleh sistem hukum mencari akar masalah dari problem itu dan mulai merencanakan upaya-upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut. Setelah itu mulailah CDA secara aktif mencari masukan dari masyarakat di 76 provinsi para pakar, politisi dan mantan politisi. Semua masukan ini diserap dan dituangkan kedalam draft pertama UUD.

Setelah Draft pertama selesai disusun, draft itu diajukan kembali kepada masyarakat melalui *dengar pendapat umum*. Dan dalam voting yang dilakukan pada saat *dengar pendapat umum*, 106.199 orang mendukung draft, dan 2.631 orang menolak. Selain masukan melalui *dengar pendapat umum* itu, CDA juga menerima masukan melalui hampir 200.000 surat. Masukan yang diperoleh dari *dengar pendapat umum* itu kemudian diperiksa oleh komisi pemeriksa dan dimatangkan oleh CDA.²⁴

Pada tanggal 27 September 1997, Draft UUD baru tersebut mendapatkan persetujuan dari Majelis Nasional (Parlemen) dengan 518 suara mendukung, 16 suara menentang dan 17 suara abstain. Dan setelah Raja Thailand Bhumibol Adulyadej menorehkan tanda tangan pada tanggal 11 Oktober 1997, UUD baru mulai berlaku. Pertanyaan sekarang adalah apakah kita mengikuti jejak Thailand dan memiliki sebuah UUD baru?

-oOo-

²⁴ Ibid

Bab 3

Cerminan Politik Hukum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) : Evaluasi dan Proyeksi

Pendahuluan

Peraturan Perundang-undangan sebagai bentuk formal dan tertulis dari hukum semakin memegang peranan penting dalam kehidupan negara-negara modern sekarang ini, baik sebagai sarana untuk mengadakan perubahan-perubahan. Perubahan dalam dan oleh hukum banyak disalurkan melalui peraturan perundang-undangan yang memang salah satu ciri pada hukum modern adalah sifatnya yang tertulis. Nampaknya hal itu juga dianut dalam politik hukum di negara kita, dimana pembangunan hukum nasional kita terutama akan dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.¹

¹ Di samping hukum yang diproduksi oleh institusi negara seperti peraturan perundang-undangan, dan yurisprudensi, dalam masyarakat berkembang berbagai norma hukum lain seperti hukum adat, doktrin-doktrin hukum yang dikembangkan para akademisi dan hukum yang berkembang dalam praktik dunia usaha yang dapat disebut dengan hukum praktik. Untuk pemahaman yang lebih mendalam tentang perwujudan ini selanjutnya lihat A. Mukhtie Entjar, 1996, *Beberapa Masalah Pembangunan Hukum dan Hukum Pembangunan*, Malang: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 48-59; Junita Andhidjaja, 2005, *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Kompas Press, hlm. 3-4; Bagir Marjan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 17

Penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai sarana perubahan sosial-ekonomi masyarakat nampak sekali ketika zaman pemerintahan Orde Baru. Adalah Mochtar Kusumaatmadja yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Kehakiman dan kemudian menjadi Menteri Luar Negeri yang mengetengahkan konsep Roscoe Pound tentang perlunya memfungsikan *law as a tool of social engineering*.²

Mochtar berargumentasi bahwa pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menurut skenario kebijakan pemerintah (eksekutif) amatlah diperlukan oleh negara-negara yang sedang berkembang, jauh melebihi kebutuhan yang dirasakan negara-negara industri maju yang telah mapan. Negara-negara maju memiliki mekanisme hukum yang telah 'jalan' untuk mengakomodasi perubahan-perubahan dalam masyarakatnya, sedangkan negara-negara tengah berkembang tidaklah demikian. Padahal harapan-harapan dan keinginan masyarakat-masyarakat di negara sedang berkembang akan terwujudnya perubahan-perubahan yang membawa perbaikan taraf hidup sangatlah besar. Melebihi harapan-harapan yang diserukan oleh masyarakat-masyarakat di negara-negara yang telah maju.³

² Riza Soetedjo Wignjosebrou, 1995. *Dari Hukum Kodrat Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 231.

³ Mochtar Kusumaatmadja, 2006. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan penerbit Alfabes, hlm. 73-102. Apa yang diutarakan Mochtar adalah dalam rangka percepatan pembangunan, namun harus diikuti penggunaan hukum sebagai sarana perubahan masyarakat tidak selalu membawa dampak yang positif bagi masyarakat yang bersangkutan. Hal ini disebabkan karena hukum bukanlah sebuah institusi yang berada dalam "ruang hampa" sehingga selalu netral. Hukum tidak steril dari subsektor kemasyarakatan lainnya. Politik ketupak melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga hukum tidak selalu menjamin kepastian hukum, penegak huk-huk masyarakat mau penjamin keadilan. Pembuatan dan pelaksanaan hukum sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik, konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang rasional. Konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang repressif. Selanjutnya Lihat M. Mahfud MD, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.

Apakah berbeda dengan zaman berkuasanya Orde Baru, dimana pembentukan produk hukum berupa undang-undang didominasi oleh lembaga eksekutif, maka pasca tumbanganya Orde Baru yang kemudian diikuti dengan perubahan konstitusi yang menempatkan lembaga legislatif sebagai pembentuk undang-undang.

Salah satu prestasi yang dianggap cukup monumental dalam perubahan pertama UUD 1945 adalah mencabut kekuasaan untuk membuat undang-undang dari tangan presiden, dan memberikannya kepada DPR.⁴ Bagir Manan berpendapat bahwa amandemen ini mengukuhkan *checks and balances* yang lebih jelas antara presiden sebagai lembaga eksekutif dan DPR sebagai lembaga legislatif. Amandemen ini juga mengatasi situasi yang tidak memuaskan yang ada sebelumnya, dimana presiden memiliki kewenangan lebih kuat untuk membuat undang-undang.⁵

Program legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan tahapan paling awal dari proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni pada tahap perencanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3).⁶ Tulisan dalam makalah ini berusaha memaparkan

⁴ Menurut lembaga pembentuk UU itu sendiri, sebelum dilakukan perubahan pertama UUD 1945, ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat", sedangkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) setelah amandemen berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

⁵ Bagir Manan, 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 20-22.

⁶ Denny Indrayana, 2007. *Amandemen UUD 1945: Antara Mito dan Pembangunan*, Bandung: Mizan, hlm. 371.

⁷ Dalam legislasi daerah juga dikenal adanya Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan DPRD adalah pembentuk Perda serta diberlakukannya sistem demokrasi dan demokratisasi dalam proses legislasi dan regulasi di daerah. Semua Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi, kabupaten dan kota tidak lagi harus disahkan oleh pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri RI. Begitu DPRD menyetujui sebuah rancangan Peraturan Daerah (PERDA) dan

hakekat dan tujuan Prolegnas sekaligus menjelaskan evaluasi terhadap Prolegnas dan kinerja legislasi DPR, dan pada bagian akhir menawarkan beberapa solusi alternatif dalam rangka pengembangan legislasi ke depan.

Prolegnas : Hakekat, Tujuan dan Catatan Evaluasi

Dengan terbitnya Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) yang disetujui dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 24 Mei 2004 maka mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegrasi dalam satu undang-undang.

Dalam Pasal 1 angka 1 UUP3 disebutkan bahwa proses atau mekanisme pembentukan undang-undang terbagi dalam beberapa tahapan, yakni perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Perencanaan adalah proses dimana DPR dan Pemerintah menyusun rencana dan skala prioritas undang-undang yang dibuat oleh DPR dalam suatu jangka waktu tertentu. Proses ini diwadahi oleh suatu program yang disebut dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.⁸

Gubernur/Bupati/Walikota mengesahkannya maka dengan sendirinya menjadi PERDA, tidak lagi menunggu pengesahan dari Pusat Selanjutnya berkaitan dengan legislasi di daerah, ketentuan dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 22 tahun 1999 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 136 bahwa Peraturan daerah berlaku setelah mendapat persetujuan bersama antara DPRD dengan Kepala daerah dan diundangkan dalam lembaran daerah. Selanjutnya Lihat Sirajuddin dkk, 2007, *Legislative Drafting: Teknik dan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: kerjasama MCW dengan Yappika Jakarta.

⁸ Pasal 1 angka 1 Perpres No. 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelompokan Program Legislasi Nasional

Hasil penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dan pemerintah dibahas bersama antara DPR dan pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPR melalui badan legislasi.

Badan legislasi dalam mengkoordinasikan penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari DPD dan/atau masyarakat.⁹ Ada tiga lembaga yang memiliki otoritas untuk melakukan perancangan sekaligus mengusulkan rancangan undang-undang, yakni Presiden, DPR dan DPD. Mekanisme perancangan dan pengusulan yang berlangsung di tiga lembaga negara tersebut.

Materi penyusunan Prolegnas pada dasarnya juga didasarkan pada Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun.¹⁰

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 masyarakat 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.

⁹ Bui, Pasal 8

¹⁰ Indonesia dianggap telah mengarah dalam menjalankan berbagai program pembangunan setelah model CBN tidak lagi dikenal sebagaimana dipraktikkan sebelumnya, sehingga RPJPN dan Program kerja Presiden terpilih dapat dikatakan sebagai "CBHN Baru"

DINAMIKA POLITIK HUKUM

Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah

Terwujudnya Indonesia yang Asri dan Lestari, 4
Terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang
mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional,
serta 5. Tercapainya perunan 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 adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya. Dalam kerangka itulah maka Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang senantiasa berlandaskan konstitusi.

Dengan demikian, Prolegnas adalah potret isi atau substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum baru maupun mengganti hukum lama. Namun harus diingat pula bahwa prolegnas bukan hanya berisi rencana hukum yang akan dibuat atau diganti, melainkan sekaligus juga merupakan pedoman atau mekanisme pembuatan undang-undang yang mengikat. Artinya prosedur dan mekanisme pembuatan hukum haruslah melalui Prolegnas. Namun demikian Prolegnas bukanlah "harga mati", dalam arti pada keadaan-keadaan tertentu,⁴¹ RUU tertentu dapat disisipkan dalam Prolegnas yang sudah ada berdasarkan kesepakatan DPR dan Presiden.

⁴¹ Keadaan tertentu yang dimaksud adalah: (1) jika Presiden menetapkan Perpu; (2) pengujian UU oleh MK dan (3) adanya perjanjian internasional antara Indonesia dengan negara lain yang harus diratifikasi dengan UU. Lihat M. Mahfud MD, 2007, *Perubahan IKN Pasca Amendemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, hlm. 39-41.

Gemaran Politik Hukum...

Dalam masa keanggotaan DPR 2004-2009 ditetapkan Prolegnas tahun 2005-2009 dan dari Prolegnas tahun 2009 tersebut ditentukan prioritas RUU tahun 2005 sebanyak 55 RUU. Sedangkan sisanya (229 RUU) menjadi prioritas tahun 2006-2009. Mengacu kepada Prolegnas tahun 2009, berarti untuk setiap tahun DPR dan Pemerintah harus membahas dan menyelesaikan paling tidak 57-58 RUU per tahun.

Tabel 1. Persentase RUU di Prolegnas 2004-2009 dilihat dari karakter kebaruannya

No.	Bifat RUU	Jumlah	% dari Jumlah Total	Keterangan
1	RUU baru	170	59,85	
2	RUU perubahan-/pengganti	90	31,69	Termasuk penggantian UU warisan kolonial
3	RUU ratifikasi	24	8,45	

Tabel 2. Persentase RUU dalam Prolegnas 2004-2009 dilihat dari Bidang Pengaturan

No.	Bidang	Jumlah	% dari Jumlah Total	Keterangan
1.	Politik, Hukum, dan Keamanan	159	55,98	
2.	Perekonomian	78	27,46	
3.	Kesejahteraan rakyat	42	14,78	

DINAMIKA POLITIK HUKUM

Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah

4	Lain-lain	5	1,76	Misal : RUU tata penyesuaian APBN, RUU PJP, RUU Bendera, bahasa dan lambang negara, dan lagu kebangsaan
---	-----------	---	------	---

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa dari jenis RUU yang di programkan dalam Prolegnas, terdapat 170 pembentukan undang undang baru. Hal tersebut dapat dipahami sebagai konsekuensi dari perubahan konstitusi maupun untuk memenuhi tuntutan pembaruan hukum sesuai dengan dinamika masyarakat. Yang cukup menarik adalah cukup tingginya prosentase RUU perubahan/pengganti UU yang berlaku sekarang yaitu sebanyak 90 UU.

Di dalam kategori ini, selain RUU untuk mengganti UU peninggalan kolonial juga termasuk untuk mengubah UU yang relatif baru karena dibentuk pada awal reformasi yaitu antara tahun 1999 sampai 2004, sebanyak 36 UU, jumlah RUU ratifikasi sendiri hanya 24 dari keseluruhan Prolegnas, karena ratifikasi memang dilakukan secara selektif.

Jumlah UU bidang politik, hukum dan keamanan menempati urutan teratas yaitu sebanyak 159. Hal ini dipahami sebagai konsekuensi perubahan mendasar bidang politik, hukum dan keamanan pasca perubahan konstitusi dan dalam rangka memantapkan dasar hukum untuk penataan demokrasi, penegakan hukum dan perlindungan HAM serta reposisi peran TNI dan Polri. Dibidang ekonomi jumlah RUU yang di programkan dalam Prolegnas sebanyak 78 untuk mendukung upaya pemulihan perekonomian nasional dibidang kesejahteraan rakyat, RUU yang di programkan sebanyak 42 yang

Cerminan Politik Hukum...

diharapkan menjadi dasar hukum untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat termasuk menjamin hak-hak kelompok masyarakat marginal.

Dalam implementasi program legislasi pada tahun 2005, ternyata jumlah UU yang dihasilkan DPR pada tahun 2005 hanya 14 (empat belas), dari 55 RUU yang direncanakan.

Dari studi yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) tentang kinerja legislasi DPR pada 2005 disimpulkan bahwa hasil kerja DPR adalah legislasi tanpa peta kebijakan. Lebih jauh studi tersebut mengatakan bahwa :

"...sulit untuk menjelaskan peta kebijakan di DPR, karena respon politik DPR lebih banyak diarahkan oleh kepentingan politik atas pemerintah. Pola legislasi yang dihasilkan pun sama sekali tidak jelas. Satu-satunya yang bisa terlihat adalah karakter legislasinya yang cenderung mengabaikan kebijakan pemerintah."³

Ketiadaan arah adalah suatu hal yang niscaya kalau kita merujuk pada proses penyusunan Prolegnas. Prolegnas hanya sekumpulan daftar undang undang yang dikonstruksikan oleh beberapa pihak diantaranya adalah DPR, departemen teknis dan kelompok-kelompok masyarakat. Betul bahwa pemerintah dan DPR dalam menyusun Prolegnas menyusun visi, misi, arah kebijakan dan skala prioritas.⁴ Akan tetapi dalam operasionalisasinya, setiap tahun pemerintah dan DPR menetapkan 50 - 60 RUU sebagai prioritas, suatu hal yang sangat mustahil dicapai dan terbukti tidak pernah tercapai sejak tahun 2001.

Kalau diteliti, banyaknya jumlah RUU yang menjadi prioritas DPR dan pemerintah berkorelasi dengan sistem

* Rival Gulen Ahmad (dk), 2006, Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005, Jakarta: PSHK dan Kerasid Adharmat Sufung, hlm. 55

* Prolegnas 2005-2009 terdiri bagian-bagian sebagai berikut: 1) pendahuluan, 2) Program Pembentukan UU, 3) maulud dan tujuan, 4) kondisi obyektif, 5) visi dan misi, 6) arah kebijakan, 7) skala prioritas dan 8) penutup

penganggaran. Pada tiap tahunnya terlihat bahwa setiap departemen seolah-olah mendapatkan "jatah" untuk penyusunan RUU, walaupun RUU tersebut belum tentu menjadi kebutuhan mendesak saat itu. Terkait dengan persoalan ini Tim PSHK menyatakan :

"...sebenarnya Prolegnas tidak tepat menjadi instrumen perencanaan yang mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki pemerintah dan DPR. Justru dengan sistem Prolegnas sekarang, sumber daya dan sumber dana tidak menjadi pertimbangan sama sekali, bahkan terjadi pemborosan anggaran yang luar biasa, karena RUU yang tidak selesai atau belum dibahas tetap mendapatkan jatah untuk dianggarkan lagi pada tahun berikutnya."

Membangun Legislasi dengan Paradigma Hukum Progresif : Sebuah Proyeksi Ke depan

Dari sudut perspektif sejarah sebagai hasil dari proses politik yang terjadi dalam masyarakat, bisa dilihat dua model strategi pembangunan hukum, yaitu strategi pembangunan hukum ortodok dan strategi pembangunan hukum responsif. Strategi pembangunan hukum ortodok menurut A. H. G. Nusantara¹⁵ bercirikan adanya peranan mutlak dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam masyarakat. Hukum yang dihasilkan oleh strategi ini menjadi bersifat *positifis instrumentalis*. Hukum menjadi instrumen yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program dari negara. Tradisi hukum kontinental dan tradisi hukum sosialis dapat dikategorikan dalam strategi pembangunan hukum ortodok.

¹⁵ Ana Suyuti dkk., 2008, *Studi Tera Kritis Proses Legislasi*, Jakarta: PSHK dan USAID-Democratic Reform Support Program, hlm. 167; Lihat juga Sebastian Salang, 2006, "Parlemen : Antara Kepentingan Politik Vs. Aspirasi Rakyat" Tulisan artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm. 90-120.

¹⁶ Abdul Hakim G. Nusantara, 1988, "Kebijakan dan Strategi Pembangunan Hukum Di Indonesia : Sebuah Tinjauan Kritis Politik Pembinaan Hukum Nasional" dalam Ardiyo Alkoster dan M. Sholeh Amin (Ed.) *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Diterbitkan bekerjasama LRH Yogyakarta dengan Rajawali Pers, hlm. 155-156

Secara umum strategi pembangunan hukum yang responsif mencirikan adanya peranan yang besar dari lembaga peradilan dan partisipasi yang luas dari kelompok sosial atau individu dalam masyarakat untuk menentukan arah perkembangan hukum. Adanya jaminan partisipasi luas dari masyarakat dan kebebasannya yang relatif bebas, memungkinkan lembaga peradilan melihat perspektif kedepan, khususnya dalam menghadapi berbagai konflik yang timbul yang diajukan kehadapan-nya. Kadaan yang demikian kemudian menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap tuntutan berbagai kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Tradisi hukum *common law* termasuk dalam strategi yang kedua ini.

Dalam kaitan ini, Nonet dan Selznick¹⁶ mengemukakan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu : (1) Hukum represif, yaitu hukum yang merupakan alat kekuasaan represif; (2) Hukum otonom, yaitu hukum sebagai pranata yang mampu menjinakkan refresi dan melindungi integritasnya sendiri; dan (3) Hukum responsif, yaitu hukum yang merupakan sarana respon atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Beranjak dari apa yang dikemukakan Nonet dan Selznick, maka pada dasarnya Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan berlangsung dalam struktur sosial tertentu dan demikian merupakan bagian dari proses sosial yang lebih besar. Berangkat dari perspektif yang demikian itu, maka penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan tidak secara otomatis berjalan lancar, manakala struktur sosial dimana pembuatan itu berlangsung tidak demokratis. Dengan kata lain sangat tergantung dari kondisi masyarakat.

¹⁶ Philippe Nonet, dan Philip Selznick, 1978, *Law And Society in Transition : Toward Responsive Law*, New York: Harper and Row Publishers, hlm. 15

Untuk menjaga netralitas suatu hukum, Satjipto Rahardjo¹⁷ mengusulkan perlu adanya 'transparansi' atau '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.

Di Belanda dalam proses pembentukan hukum dan kebijakan publik ada institusi-institusi yang memberi kesempatan untuk mengerti tindakan-tindakan pemerintah secara kritis dan melakukan protes untuk menentanginya jika dianggap perlu. Institusi-institusi tersebut adalah 'openbaarheid' (*Publicity*) dan 'inspraak'. Institusi-institusi ini dihormati di Belanda sebagai sebuah tahap dalam pengembangan demokratisasi politik. Demokratisasi berarti bahwa lebih banyak kelompok-kelompok yang dilibatkan dalam pembentukan kebijakan-kebijakan atau bahwa mereka akan terlibat secara lebih intensif. *Publicity* berarti bahwa pemerintah memberi informasi tentang tindakan-tindakan kepada warga negara berkepentingan. *Inspraak* berarti bahwa warga negara memberi informasi kepada pemerintah mengenai harapan-harapannya. *Publicity* dan *inspraak* adalah dua sisi dari sebuah sistem komunikasi antara pemerintah dan warga negara, dimana informasi bersifat dua arah (*two way traffic communication*).

Dalam kaitan ini menjadi sangat penting untuk dikemukakan delapan asas atau *Principle of Legality* yang disebutkan oleh Lon L. Fuller, yaitu : (1) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan bersifat *ad hoc*; (2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan; (3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak,

¹⁷ Rahardjo, Satjipto, 1998. "Mencari Model Ideal Penyusunan UU Yang Demokratis (Kajian Sosiologi)" Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan UU yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Semarang 15-16 April 1998.

maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang diundangkan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang; (4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti; (5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain; (6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat diwujudkan; (7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah-rubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi; (8) Harus ada kesesuaian antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.¹⁸

Selanjutnya dilihat dari optik Pancasila jelas bahwa bagi bangsa Indonesia, hukum pada hakekatnya berfungsi sebagai alat yang akan menghantarkan bangsa Indonesia menuju masyarakat adil dan makmur yang Berkeadilan Tuhanan Yang Maha Esa; Berprinsip-prinsip Yang Adil dan Beradab, dalam wadah Persatuan Indonesia, dengan pemerintahan yang didasari nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dalam rangka mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Citra fungsi hukum yang demikian sesuai dengan paradigma hukum progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa, "hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya, dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan sesuatu yang lebih luas, yaitu, untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemudian manusia."¹⁹

Dalam konteks program legislasi pada masa yang akan datang, maka perlu memperhatikan apa yang

¹⁸ Sebagaimana dikutip dalam Satjipto Rahardjo, 1998. *Etika Hukum*, Bandung: Alfabeta, hlm. 91-92.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, 2005. "Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan", *Etika Perdana Majalah Hukum Progresif PDBI Undip*, hlm. 4.

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 "... *It is not enough to compare the law themselves; it is more important to study their social operation and effect which the things produce, if any, then put in action.*"²⁶ 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 undang-undang apa yang akan dibuat. Menurut D'Anjaou ini 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.²⁷

Penutup

Prolegnas merupakan salah satu bagian dari Proppenas, yang disusun setahun setelah selesai Proppenas. Prolegnas memuat semua legislasi dalam jangka waktu lima tahun. Pembagian yang ada dalam Prolegnas dilakukan secara sektoral, yaitu bidang hukum, politik, ekonomi, sosial budaya, agama, pendidikan, pembangunan daerah, sumber daya alam dan pertahanan keamanan. Didalamnya dimuat 120 butir legislasi sepanjang tahun 2001-2004. Butir-butir tersebut pada prakteknya bisa jadi diturunkan dalam beberapa undang-undang, sehingga kurang lebih ada sekitar 200 undang-

undang yang rencananya diselesaikan DPR dan pemerintah dalam kurun waktu tiga tahun sejak 2001 sampai 2004.

Pada tahun 2005 setelah terpilihnya anggota DPR periode 2004-2009, Prolegnas kembali disusun. Perbedaan mendasar antara Prolegnas 2001 dan Prolegnas 2005 adalah dalam penyusunannya dan bentuk produk hukumnya. Jika Prolegnas 2001 dibuat dengan mengacu pada Proppenas, maka Prolegnas 2005 dibuat sebelum undang-undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) selesai dibuat, sehingga tidak terlalu jelas bagaimana mengaitkan Prolegnas dengan RPJM yang diinisiasi oleh Bappenas. Hal lain adalah dalam bentuk produk hukum Prolegnas, jika pada 2001 Prolegnas merupakan lampiran dari UU No. 25 Tahun 2000 tentang Proppenas, maka pada tahun 2004 bentuknya hanya dalam Keputusan DPR.

Kedepan perlu dipertimbangkan agar Prolegnas disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat dan perlu ada koridor waktu yang cukup bagi masyarakat untuk memberikan masukan kepada DPR dan Pemerintah dalam penyusunan Prolegnas.

-o-o-

²⁶ Dalam Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Dalam Jagat Kelembutan*, Jakarta: UI/RI Press

²⁷ *Ibid*

Bab 4

PENGUATAN FUNGSI DAN WEWENANG DPD : MEMBANGUN PARLEMEN BIKAMERAL SIMETRIS

Pendahuluan

Mundurnya Presiden Soeharto pada Tanggal 21 Mei 1998 menjadi tonggak awal bergulirnya sebuah era yang disebut dengan era Reformasi. Era reformasi memberi harapan besar bagi terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan memiliki akuntabilitas tinggi, serta terwujudnya *good governance* dan adanya kebebasan berpendapat.

Salah satu hasil yang cukup spektakuler yang telah dicapai oleh Bangsa ini setelah era reformasi bergulir adalah perubahan mendasar dan menyeluruh terhadap berbagai ketentuan dalam UUD 1945 naskah asli melalui 4 (empat) kali perubahan (Amandemen). Perubahan Pertama dilakukan dalam Sidang Umum (SU) bulan Oktober 1999, perubahan terjadi pada Sidang Tahunan (ST) MPR bulan Agustus 2000, perubahan ketiga dilaksanakan dalam ST-MPR bulan November 2001, dan perubahan keempat dilakukan pada ST-MPR bulan Agustus 2002.

Setelah dilakukan 4 (empat) kali perubahan UUD 1945, eksistensi MPR RI tidak lagi menjadi lembaga pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan yang tak terbatas.¹

Perubahan kedudukan dan peran MPR tidak terlepas dari pengalaman masa lalu, dimana sistem ketatanegaraan yang menempatkan MPR berada pada puncak kekuasaan sehingga tidak bisa dikontrol oleh lembaga apapun. Bahkan MPR seringkali mengabaikan UUD sehingga terkesan kekuasaan MPR berada diatas UUD.

Dengan rumusan "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" (Pasal 1 ayat 2) * tak pelak menempatkan MPR menjadi lembaga negara yang tingkatannya sama dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, BPK, MA dan Mahkamah Konstitusi.

MPR sekarang hanya bertumpu pada dua pilar lembaga perwakilan, yaitu perwakilan politik melalui DPR dan Perwakilan Daerah Melalui Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan perubahan komposisi keanggotaan MPR yang hanya terdiri dari DPR dan DPD telah mengubah MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat bikameral (dua kamar)². Amerika Serikat adalah salah satu contoh negara yang menganut sistem bikameral dalam lembaga

¹ Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Pasca Amendemen menyatakan bahwa "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"

² Menurut Jimmy Assidjo MPR tidak tepat kalau dikatakan menganut sistem bikameral karena dalam sistem bikameral biasanya adalah adanya kedua parlemen itu mempunyai kedudukan sebagai lembaga legislatif. DPR dan DPD memceratinkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau sistem bikameral sederhana atau bentuk (half bicameralism). Bahkan menurut Jimmy Ketrampilan MPR, DPR dan DPD dapat pula disebut sebagai gabungan parlemen Unikameral yang tidak murni. Lebih lanjut juga Jimmy Assidjo, "Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara Lainnya" Makalah yang disampaikan dalam "Forum Diskusi Group" tentang Kedudukan dan Peran DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI, diselenggarakan oleh Sekretariat Panitia Ad Hoc 1 MPR-RI bekerjasama dengan Universitas Brawijaya dengan dukungan UNDP di Malang tanggal 27 Maret 2003. Hal 2.

perwakilan. Parlemen AS adalah Kongres yang terdiri dari Senat dan House of Representatives. Di Indonesia paduanannya kira-kira MPR sebagai Kongres, DPD seperti Senat dan DPR seperti House of Representatives.³

Paling tidak ada 3 (tiga) alasan perlunya Mengubah MPR menjadi lembaga perwakilan dengan dua kamar : (1) Ketidakefektifan dalam pembenahan sistem sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan Anggota DPR—yaitu Utusan Daerah dan Utusan Golongan—tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasi keterwakilannya; (2) Kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Dengan adanya DPD maka diharapkan masyarakat di daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional; (3) Kebutuhan bagi Indonesia Saat ini mulai menerapkan sistem *Check and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi.⁴

MPR sebagai lembaga yang mengubah UUD 1945 mengemukakan ada 3 maksud mengakomodasi keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni : (1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; (3) mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.⁵

³ Bagir Manan menyatakan bahwa rumusan UUD 1945 pasca amendemen secara tidak langsung membentuk sistem perwakilan dua kamar. Karena MPR mempunyai anggota dan lingkungan perwakilan sendiri-sendiri, demikian pula DPR dan DPD sehingga lembaga perwakilan kita menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri (MPR, DPR, DPD). Lihat Bagir Manan, 2003. DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta: FH UII Press.

⁴ Lihat lanjut juga Tim PSHE, 2000. Semua Harus Terwakili. Jakarta: PSHE.
⁵ Lihat dalam MPR-RI, 2003. Panduan dalam Menyampaikan UUD Negara RI Tahun 1945, Sekretariat MPR RI, hal 180.

Fungsi dan Struktur Organisasi Parlemen : Kajian Teoritik

Dalam negara hukum yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat atau negara hukum demokratis kehadiran lembaga perwakilan (parlemen) merupakan sebuah keniscayaan.

Dalam perspektif sejarah, keberadaan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat dapat ditelusuri kemasa Yunani kuno. Warga Athena yang menjadi anggota (*Ekklesia*) mempunyai kesempatan untuk mempengaruhi pembentukan kebijakan, sekalipun kecil dari mereka mendominasi sidang dewan tersebut. Dewan yang mendampingi 'Badan Limaratus' (*Vouli ton Pentakosion*) selaku badan eksekutif ini, bertugas mempertimbangkan keputusan badan eksekutif tersebut dan mengeluarkannya dalam bentuk melalui perdebatan antar anggota.⁶

Parlemen dalam bentuknya sekarang bermula di Inggris di penghujung Abad XII dimana *Magna Concilium* sebagai dewan kaum feodal dinamakan parlemen sebagai wadah para baron atau tuan tanah untuk membahas segala sesuatu termasuk mendapatkan kesepakatan untuk meningkatkan kontribusinya untuk kerajaan. Sampai penghujung abad XIV barulah parlemen dimanfaatkan oleh raja Inggris sebagai badan konsultasi dalam pembuatan undang-undang. Lalu diawal abad XV parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum sungguhpun dari sisi keanggotaan lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat. Parlemen yang sekaligus sebagai pembuat hukum dan badan perwakilan melalui pemilihan baru berlangsung pada dalam abad XVIII di Inggris.⁷

Adapun fungsi pokok dari lembaga perwakilan (parlemen) itu pertama-tama adalah pengawasan terhadap

eksekutif, baru setelah itu fungsi-fungsi legislatif (fungsi pembuatan undang-undang. Bentuk-bentuk pengawasan oleh parlemen itu macam-macam. Apabila kita meneliti konstitusi berbagai negara di dunia kita dapat menemukan beberapa bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga parlemen terhadap kinerja pemerintah. Diantara bentuk-bentuk yang penting dalam rangka pengawasan adalah: (1) Mengangkat dan memberhentikan kabinet; (2) hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan; (3) melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat; (4) menyelenggarakan forum perdebatan parlemen; (5) melakukan dengar pendapat; (6) hak interpelasi dan pertanyaan; (7) melaksanakan fungsi pemerintahan secara bersama; dan (8) melaksanakan fungsi semi-legislatif dan semi-judisial.⁸

A.H. Birch⁹ membagi fungsi-fungsi badan perwakilan rakyat dalam 2 tingkat yaitu yang pertama bersifat umum dan yang kedua bersifat khusus. Birch mengatakan bahwa secara umum fungsi-fungsi itu dapat ditemukan pada badan-badan perwakilan di semua negara, hanya ruang lingkup dan aksentuasinya yang berbeda-beda sesuai dengan keadaan sosial politik negara yang bersangkutan.

Fungsi-fungsi yang bersifat umum adalah: (a) *popular control* (atas nama rakyat mengawasi tindakan dan kegiatan pemerintah); (b) *leadership* (menumbuhkan kepemimpinan dan pertanggungjawaban dalam pengambilan keputusan); (c) *system maintenance* (ikut membina kesinambungan dan kelancaran sistem politik melalui penumbuhan dukungan masyarakat)

Fungsi-fungsi yang bersifat khusus adalah: (a) *Popular control*, terdiri dari: (1) *Responsiveness* (tanggap), agar para pembuat keputusan mengindahkan kepentingan dan pendapat masyarakat; (2) *Accountability* (pertanggung-

⁶ Ihsan Palmis Napitupulu, 2005, Peran dan Pertanggungjawaban DPR : Kajian di DPRD DKI Jakarta, Bandung : Alumi, hal 32

⁷ Ibid

⁸ Josly Achdiddiqo, 1996, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Negara : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, Jakarta: UI Press, hal. 6-23

⁹ Pendapat A.H. Birch dikutip dari A.S.S. Tambunan, 2001, Hukum Tata Negara Perbandingan, Jakarta: Pustaka Publisher, hal. 47-48

jawaban), agar para pemimpin/penyelenggara negara dapat memberikan pertanggungjawaban atas tindakan-tindakannya; dan (3) *Peaceful change* (penggantian secara damai), menentukan mekanisme penggantian para pemimpin/penyelenggara negara tanpa penggunaan kekerasan.

Selanjutnya (b) Fungsi *Leadership*, terdiri dari : (1) *leadership*, ikut dalam penemuan dan pengembangan (recruitment and education) pemimpin/calon pemimpin politik dan memobilisasi dukungan bagi mereka; (2) *Responsibility*, mendorong para pemimpin politik agar mengurus kepentingan nasional baik jangka panjang maupun jangka pendek; dan Fungsi (c) *System maintenance*, yang terdiri atas : (1) *legitimation*, memberikan legitimasi kepada sistem politik, pemerintah dan aturan-aturan permainan; (2) *Consent*, menyediakan/temukan garis-garis komunikasi dan meningkatkan serta memelihara agar pemerintah dapat memobilisasi dukungan bagi kebijaksanaan-kebijaksanaannya; (3) *Relief of pressure*, menyalurkan dan memberikan jalan keluar (*safety valve*) bagi aspirasi dan rasa-dongkol para warga negara, dan mencegah tindakan-tindakan inkonstitusional dengan melibatkan mereka dalam roda kegiatan konstitusi.

Sementara itu dalam perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen biasanya dikenal tiga macam sistem, yaitu sistem unikameral, sistem bikameral dan trikameral.

a. Parlemen Unikameral (satu kamar)

Dalam struktur parlemen Unikameral, majelis legislatif terpusat pada satu badan legislatif dalam struktur negara. Struktur parlemen unikameral merupakan sistem yang paling banyak dianut. Di Asia sistem ini misalnya dianut oleh Vietnam, Singapura, Laos, Lebanon, Syria, Kuwait dan lain-lain.

Mengenai tugas dan kewenangannya dalam konstitusi Vietnam¹⁰

misalnya, dinyatakan bahwa :

"Majelis nasional adalah badan / lembaga perwakilan rakyat tertinggi, kekuasaan Negara tertinggi di Republik Sosialis Vietnam. Majelis nasional adalah satu-satunya badan atau lembaga yang dilengkapi dengan kekuasaan legislatif dan konstitusional. Majelis nasional menetapkan kebijaksanaan pokok masalah dalam dan luar negeri, sasaran pembangunan ekonomi dan cultural, prinsip-prinsip dasar mengatur organisasi dan tugas aparaturnya Negara, hubungan social dan kegiatan warga Negara. Majelis nasional melaksanakan hak pengawasan tertinggi terhadap semua kegiatan Negara"

b. Parlemen Bikameral (dua kamar)

Dalam struktur parlemen bikameral, dua kamar parlemen masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Dibanyak Negara, dua kamar parlemen dalam sistem bikameral itu terdiri dari majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*Upper house*). Di beberapa Negara, majelis rendah biasanya diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan Negara (RAPBN), sedangkan majelis tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijakan luar negeri. Pada prinsipnya, kedua kamar majelis dalam sistem bikameral itu memiliki kedudukan yang sederajat, satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun legislatif. Undang-undang tidak dapat diterapkan tanpa persetujuan bersama yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan. diantara kedua majelis itu.

Wewenang majelis dalam sistem legislatif bikameral sangat bervariasi di beberapa negara seperti Inggris menggunakan bentuk bikameral asimetris (*Soft Bicameral*).

¹⁰ *Liberty and Justice*, Op. Cit. hal. 33. Baca juga Dahlan Thaib, 2000, *DPD Dalam Sistem Perwakilan Rakyat Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hal. 1

alism) dimana salah satu Majelis memegang kekuasaan legislatif yang lebih tinggi.

Sistem Presidensial dengan sistem bikameral simetris (*Strong Bicameralism*) yang paling terkenal adalah Amerika Serikat. Disini, fungsi legislasi berada ditangan *Congress* sebuah lembaga negara yang besar yang terdiri dari dua institusi, yaitu *House of Representatives* dan *Senate* yang masing-masing memiliki prosedur, tradisi dan karakter yang berbeda. Setiap institusi memiliki sekumpulan agenda dari isu-isu yang kompleks. Berdasarkan pembagian tanggungjawab yang diatur oleh konstitusi, setiap dewan memiliki kekuasaan untuk mengajukan rancangan undang-undang untuk setiap hal, kecuali pajak yang hanya boleh diajukan oleh *House of Representatives*.¹¹

c. Parlemen Trikameral (tiga kamar)

Meskipun tidak banyak dikenal, selain kedua sistem yang lazim dikenal di atas sesungguhnya ada pula sistem ketiga yang terdiri atas tiga kamar. Dalam sistem terakhir ini, struktur organisasi parlemen nasional terdiri atas tiga badan yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Misalnya dalam Konstitusi Republik Cina Taiwan tahun 1946 dikenal ada 3 (tiga) badan parlemen, yaitu Majelis rakyat (*National Assembly*), Dewan Perwakilan dan Majelis Pengawas.

Sifat Trikameral dari lembaga perwakilan di Cina Taiwan saat ini telah mengalami perubahan dengan diperkenalkannya Konstitusi 1994 sehingga menjadi parlemen bikameral.¹²

¹¹ Frankfurter, 2005, "Mengapa Demokrasi Perwakilan di Indonesia Tidak Pernah Ada? Fungsi DPD", Artikel dalam Jurnal Hukum Jember, edisi 8 Tahun III Maret 2005, hal 23-40.

¹² Ibid. hal. 42.

Fungsi dan Wewenang DPD : Problem dan Upaya-Upaya Penguatan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga legislatif baru yang dibentuk setelah amandemen UUD 1945. Dasar pembentukannya adalah Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu dalam Pasal 22C, 22D dan 22E UUD 1945. Dalam Perubahan keempat UUD 1945, posisi DPD diatur lebih lanjut dalam konteksnya sebagai bagian dari MPR. Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Berkaitan dengan keanggotaan DPD, UUD 1945 menyatakan sebagai berikut : (1) DPD dipilih melalui Pemilihan Umum (Pasal 2 Ayat 1 jo. Pasal 22C ayat 1 jo. Pasal 22E ayat 2); (2) Mewakili setiap propinsi untuk jumlah yang sama untuk setiap propinsi (Pasal 22C ayat 1 dan ayat 2); (3) Merupakan Calon Perseorangan (pasal 22C ayat 4); (4) Jumlah Anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (pasal 22C ayat 3)

Sementara Kewenangan DPD, UUD 1945 Menyebutkan antara lain : (1) Dapat mengajukan Ke DPR RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 1); (2) ikut membahas RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 2); (3) Memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang terkait dengan pajak, pendidikan dan agama (pasal 22 ayat 2); (4) Melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan

daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR; (5) Menerima hasil pemeriksaan keuangan dari BPK (pasal 23E ayat 2); (6) Memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai pemilihan anggota BPK (pasal 23F ayat 1).

Desain Komposisi kewenangan dan Kewenangan DPD yang tercantum dalam UUD 1945 Pasca Amendemen sebagaimana disebutkan diatas menimbulkan kritik dari berbagai kalangan.

Kritik yang pertama berkaitan dengan jumlah anggota DPD yang tidak boleh lebih dari sepertiga anggota DPR, sementara putusan MPR diambil dengan suara terbanyak, sehingga DPD tidak bisa menjadi penyeimbang dari peran-peran DPR.¹⁴

Kritik kedua terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Kewenangan DPD tidak cukup signifikan dilihat dari gagasan pembentukannya dan DPD memang didesain lebih rendah dari DPR bahkan dikatakan sebagai embel-embel DPR.¹⁵

Kritik berikutnya yang bisa dikemukakan adalah terkait dengan rumusan dalam Pasal 7C UUD 1945 hanya memberi jaminan bahwa hanya DPR yang tidak bisa dibubarkan oleh Presiden sehingga DPD bisa dikatakan Presiden berhak untuk membubarkannya, karena tidak ada jaminan yang tegas dan eksplisit dalam UUD; dan ketentuan dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa hanya pertimbangan DPR yang diperlukan oleh Presiden ketika menyatakan perang.

¹⁴ Perburikan Priyotomo, "Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga-Lembaga Negara Lainnya" Makalah disampaikan ke Grup Diskusi tentang Kebutuhan dan Peran DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI" diselenggarakan oleh Sekretariat Panitia Ad Hoc I BP MPR RI bekerjasama dengan Universitas Brawijaya dengan dukungan LINDI di Malang tanggal 27 Maret 2002 hal 3

¹⁵ Irena A. Mukhtie-Fajri, 2003, *Reformasi Ketatanegaraan Dalam Aliran Transisi Paradigmatik*, Malang: In-TRANS hal. 83 - 92

dimasi dan dalam membuat perjanjian internasional. Dan mungkin ada banyak pasal-pasal lain dalam UUD 1945 dan perubahannya yang bersifat diskriminatif terhadap keberadaan DPD.¹⁶

Untuk mengatasi timpangnya fungsi dan wewenang DPD terhadap DPR, maka kedepan perlu dibangun kedudukan yang setara antara DPR dan DPD sehingga MPR benar-benar menjadi lembaga perwakilan dengan sistem dua kamar murni/bikameral simetris (*strong bicameralism*).

Salah satu keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk : (1) secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan); (2) memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan; (3) mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan (4) melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.¹⁷

Menurut Soewoto Mulyosudarmo, idealnya dengan diadopsinya sistem bikameral dan hadirnya DPD harus mampu menghilangkan kecemburuan daerah terhadap pusat, dengan cara memperlakukan DPD dalam posisi kesejajaran dengan DPR, lebih lanjut Soewoto menjelaskan bahwa dalam proses pembuatan undang-undang kedua majelis ini —DPR dan DPD— harus dilibatkan walaupun dalam fungsi yang berbeda. Artinya suatu rancangan undang-undang yang diusulkan dan dibahas di DPR, DPD harus diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan atau penolakan.¹⁸

¹⁶ Lihat Agus Haryadi, 2002, "Bikameral Setengah Hati" Tulisan Artikel dalam *Harian Kompas* tanggal 15 Mei 2003

¹⁷ T.A. Legowo dkk., 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: KORMAPP, hal. 168

¹⁸ Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: In-TRANS bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar HTN dan RAN Jatin, hal. 6

Pendapat yang senada juga diungkapkan oleh Hage Manan.¹⁸ Menurut Bagir Manan, sepanjang suatu undang-undang mengenai rakyat banyak tentu berkaitan dengan daerah. Undang-undang tentang APBN sekalipun berkaitan dengan kepentingan daerah. Sehingga tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam merancang dan ikut membahas segala materi muatan undang-undang.¹⁹

Salah satu cara yang bisa ditempuh untuk membangun kesetaraan DPD dan DPR dalam bidang bikameral simetris adalah dengan melakukan perubahan lanjutan terhadap UUD 1945, karena UUD 1945 pasca amandemen terdapat sisi kelemahan yang cukup mendasar. Dari substansi, hasil amandemen belum menyentuh beberapa persoalan ketatanegaraan yang mendasar sehingga belum membawa kearah perubahan fundamental bahkan beberapa ketentuan dalam UUD 1945 pasca amandemen berpotensi menimbulkan ketegangan antar lembaga negara.²⁰

Komisi Konstitusi (KK) yang diprakarsai oleh MPR dan dikomandani oleh Prof. DR. Sri Soemantri M, SH sebetulnya telah melakukan kajian sekaligus usulan alternatif terhadap berbagai ketentuan yang dianggap bermasalah dalam UUD 1945 hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat.

¹⁸ Pendapat yang sama juga dinyatakan oleh ahli Ilmu Politik, Renden Soeharto. Lebih lanjut lihat Renden Soeharto, 2002, " Menuju Demokrasi Konstitusional, Reformasi hubungan dan distribusi kekuasaan" dalam Marufo MD & Anwar WMS (editor), 2002, Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kencana dan Peluang Menuju Demokrasi, Jakarta: LP3RS.

¹⁹ Bagir Manan, 2003, DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta: FH UII Press, hal. 63.

²⁰ Eksistensi untuk konstitusi baru menurut MPR telah gagal dalam melakukan amandemen UUD 1945. MPR adalah bagian dari masalah yang harus diselesaikan dalam konstitusi, sehingga apa yang merupakan bagian masalah tidak bisa diharapkan untuk memecahkan masalah itu sendiri. Selengkapnya lihat dalam Bambang Widjojanto dkk (edior), 2002, Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 1-14.

Berkait dengan fungsi dan wewenang DPD, KK mengusulkan perubahan terhadap Pasal 22D ayat (2) menjadi berbunyi "Dewan Perwakilan Daerah dapat **menyetujui atau menolak** rancangan undang-undang yang berkaitan dengan; hubungan pusat dan daerah; otonotakan, penekoran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah **yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat**; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama".

Berikutnya KK mengusulkan penambahan satu ayat lagi dalam Pasal 22D menjadi ayat (3) yang menyatakan "Jika Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Daerah, rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang berikutnya".²¹

Berbagai hasil kajian dan usulan perubahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 pasca perubahan yang dilakukan KK tidak pernah disentuh apalagi dibahas secara mendalam oleh MPR, karena MPR berpendapat KK telah melaksanakan tugas dengan melampaui tugas yang diberikan. Dalam hal ini BP menyatakan demikian "...BP MPR berpendapat bahwa hasil kerja KK tersebut tidak sepenuhnya sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh MPR sebagaimana tercantum dalam keputusan MPR Nomor 4/MPR/2003 karena telah keluar dari koridor tugas dan pengertian "Pengkajian" yang diamanatkan kepadanya. Hasil kerja KK tersebut kurang mencerminkan prinsip-prinsip sebuah kajian ilmiah akademis."

²¹ Perubahan MPR RI, 2004, Putusan MPR RI Sidang MPR RI Akhir Masa Jajutan Periode 1999-2004, Jakarta : Sekretariat MPR RI, hal. 28-29.

Penolakan hasil kerja KK oleh MPR merupakan bukti bahwa didalam tubuh MPR masih berekologi kepentingan kelompok-kelompok dominan yang lebih mementingkan kepentingan-kepentingan jangka pendek dan membenarkan kesimpulan yang dikemukakan oleh Koalisi untuk konstitusi baru bahwa MPR merupakan bagian yang harus diselesaikan dalam proses amandemen UUD 1945.

Pada titik inilah kedepan hadirnya Komisi Konstitusi Independen (KKI) menjadi semakin urgen. Tampaknya KKI tidak cukup dengan hanya melakukan amandemen tetapi harus merumuskan konstitusi baru untuk masa depan Indonesia yang lebih berkeadilan, sejahtera dan demokratis.

Penutup

Berdasarkan uraian tersebut diatas dan mencermati ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945 khususnya yang mengatur tentang DPD maka dapat disebutkan bahwa :

- (1) di bidang legislasi, mempunyai kewenangan (a) mengajukan ke DPR RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah; (b) ikut membahas RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah; (c) Memberi pertimbangan kepada DPR atau RUU APBN dan RUU yang terkait dengan pajak, pendidikan dan agama;
- (2) di bidang pengawasan, yakni melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan

sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR; dan

- (3) di bidang anggaran merupakan pemberi pertimbangan tertulis baik kepada pemerintah dalam perancangan anggaran kepada DPR dalam rangka pembahasan RUU APBN dengan menjadikan laporan keuangan BPK sebagai salah satu bahan utama.

Mengingat jalan menuju amandemen lanjutan atau perubahan menyeluruh terhadap UUD 1945 melalui Komisi Konstitusi Independen tidak mudah seperti menabalkan telapak tangan maka tindakan strategis yang perlu dilakukan DPD adalah dengan mengoptimalkan fungsi dan wewenang yang sudah dimiliki.

Dalam bidang legislasi misalnya DPD dengan berkolaborasi dengan komponen masyarakat sipil (NGO) dan perguruan tinggi dapat membentuk RUU Otonomi daerah alternatif, yang dalam proses pembentukannya lebih partisipatif dan substansi lebih berpihak kepentingan masyarakat di daerah.

Sementara peran pertimbangan bisa lebih dioptimalkan dengan memberikan pertimbangan yang lebih memihak kepada kepentingan masyarakat yang termarginalkan atau masyarakat yang rentan.

Tindakan strategis dilakukan DPD tersebut harus diketahui publik dengan baik sehingga kalau ada tindakan DPR yang mengabaikan pertimbangan DPD maka publik bisa melakukan tekanan terhadap DPR. Kalau DPD dapat mengoptimalkan mandat yang sudah dimiliki dengan baik maka bukan DPD yang menuntut penguatan fungsi dan wewenang DPD agar setara dengan DPR akan tetapi publiklah yang akan melakukannya.

Bab 5

PENEGAKAN HUKUM DAN PEMULIHAN KONDISI EKONOMI

Pendahuluan

Kenyataan yang tak terbantahkan yang dapat kita rasakan saat ini adalah bahwa kondisi perekonomian di Indonesia masih terpuruk dan berada diambang krisis yang kian mengkhawatirkan, sementara Investasi yang diharapkan menjadi stimulan bagi kebangkitan ekonomi tak kunjung datang. Salah satu "penanam saham" kian terpuruknya kondisi ekonomi dan rendahnya investasi¹ di Indonesia adalah lemahnya penegakan hukum.

Penegakan hukum sudah mencapai titik nadir. Masyarakat tidak menghormati hukum demikian pula penegak hukum kian merosot sehingga hukum tak lagi dapat memberikan rasa aman dan tenteram. Hukum tidak dapat menyelesaikan berbagai persoalan

¹ Sejak krisis tahun 1998 investasi jatuh sekali, dulu laju pertumbuhan ekonomi 8 persen pertahun. Sesudah krisis hanya 3, 5 – 4 persen pertahun karena ada masalah. Pada neraca pembayaran sejak tahun 1998 current account menjadi surplusnya secara neto ada arus modal keluar, modal lari atau pulang ke negara lain. Baca artikel M. Sadli "Investasi yang Tak Kunjung Datang" di Kompas tanggal 28 Oktober 2003

yang mengedepan dalam dinamika masyarakat dan kepastian hukum semakin dipertanyakan (Warasasi, 2001). Hukum menjadi bertambah "lumpuh" menghadapi berbagai pelanggaran dan kejahatan yang terjadi sehingga keadilan menjadi utopia dalam masyarakat. Masyarakat semakin tidak terlindungi, tersubordinasi serta tereksplotasi.

Ada beberapa bukti yang dapat disebutkan sebagai bukti bahwa hukum dan proses penegakan hukum tidak mendukung bagi pulihnya kondisi ekonomi di Indonesia. Pertama, Seiring dengan diterapkan kebijakan hukum Otonomi Daerah, di berbagai daerah bermunculan peraturan perundang-undangan tentang pajak dan retribusi yang "aneh-aneh". Misalnya di Kabupaten Jombang ada Perda No. 6 tahun 2001 tentang Retribusi Izin Masuk Kota.²

Kedua, Lembaga peradilan sebagai benteng terakhir untuk menggapai keadilan tidak dapat berperan sebagaimana yang diharapkan, hal ini bisa kita lihat misalnya pada Putusan Pengadilan Niaga Jakarta yang memailitkan Asuransi Jiwa Manulife Indonesia (AJMI) yang nyatanya AJMI merupakan perusahaan yang dalam keadaan sehat.

Ketiga, Setelah berjalan dua tahun Otonomi Daerah harus diakui bahwa otonomi daerah yang seharusnya mensejahterakan masyarakat, ternyata dimanfaatkan oleh pejabat korup, preman dan "tuyul birokrasi" yang berlindung dibalik tameng otonomi.³

² Perda ini perlu dibatalkan karena Dispensasi bea cukai masuk barang tidak dapat digolongkan sebagai retribusi padahal ketentuan pasal 232 ayat 1 huruf a Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menentukan pungutan retribusi sesuai dengan retribusi pajak. Lihat Harian Kompas tanggal 27 November 2001.

³ Hasil survei Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KOPROD) menyebutkan bahwa para investor mengeluhkan banyaknya pungutan tidak resmi pelayanan birokrasi yang berbelit-belit dan tidak adanya kepastian hukum. Hal ini untuk memperoleh perizinan pendirian usaha baru dan registrasi ulang, lihat lanjut baca Kompas tanggal 16 Januari 2003.

Tiga bukti tersebut diatas adalah sebagian kecil persoalan yang selalu memperlihatkan kepada kita bahwa masalahnya penegakan hukum yang kemudian menjadi momok bagi para pengusaha untuk berinvestasi di Indonesia, tentunya ada ratusan bahkan ribuan persoalan lain yang tidak mungkin disebut satu persatu. Yang jelas mewujudkan kondisi ekonomi yang baik ternyata bukanlah pekerjaan yang mudah seperti membalik telapak tangan. Kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia masih menjadi impian kita semua.

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi dan Tujuan Penegakan Hukum

Melihat Potret lemahnya penegakan hukum seperti yang dipaparkan diatas, tentunya dalam benak kita muncul pertanyaan : mengapa penegakan hukum sangat sulit untuk diwujudkan, faktor-faktor apakah yang mempengaruhinya, tujuan apa yang hendak dicapai dari penegakan hukum dan upaya-upaya apakah yang harus kita lakukan dalam rangka penegakan hukum menuju pemulihannya kondisi ekonomi Indonesia ?

Hukum bukanlah merupakan kumpulan tingkah laku semata. Tetapi juga manifestasi konsep-konsep, ide-ide dan cita-cita mengenai pola ideal sistem pengaturan dan pengorganisasian kehidupan masyarakat. Hal ini termasuk dalam konsep atau cita-cita tentang keadilan sosial, kesejahteraan hidup bersama, ketertiban dan ketenteraman masyarakat dan demokrasi.

Dalam proses penegakan hukum, hukum bukanlah tujuan yang berdiri sendiri melainkan terikat erat dengan sub-sub sistem lain dalam masyarakat. Friedman (1975) menyatakan bahwa *The legal sistem is not a machine, it is run by human being*. Interdependensi fungsional hukum akan tampak dalam proses penegakan hukum.

Menurut **Lawrence M. Friedman** (1975) Paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup dominan yang

merupakan pengaruh proses penegakan hukum. *Pertama*, Faktor substansi hukum. Substansi disini dimaksudkan adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *Living Law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang.

Kedua, Faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia maka termasuk didalamnya struktur institusi penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Juga termasuk unsur struktur jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya (jenis kasus yang berwenang untuk diperiksa, serta bagaimana dan mengapa). Jelasnya struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak.

Ketiga, faktor kultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum-kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain kultur hukum adalah susana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum maka hukum tak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar dikeranjang dan bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut (Friedman, 1975; Rahardjo, d. Warussih, 2001; Ali, 2002).

Secara singkat cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut: (1) struktur diibaratkan sebagai mesin; (2) substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan oleh mesin itu; dan (3) kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Berkait dengan penegakan hukum ada adagium yang berbunyi "*fiat justitia et paret mundus*" (meskipun dunia akan runtuh hukum harus ditegakkan). Adagium tersebut memberikan gambaran bahwa selain hukum harus ditegakkan juga akan memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi pencari keadilan. Kepastian dan keadilan hukum tidak hanya akan memberikan perlindungan bagi pencari keadilan tetapi juga akan dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Keadilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum itu sendiri. Hukum pada dasarnya berintikan keadilan. Gustav Radbruch menyatakan bahwa keadilan merupakan salah satu nilai-nilai dasar dari hukum (Rahardjo, 1986; Munir, 1998).

Penegakan Hukum Menuju Pemulihan Ekonomi

Dalam kerangka optimalisasi peran hukum menuju pemulihan kondisi ekonomi, maka perlu dilakukan "pembongkaran" total sistem hukum yang selama ini kita miliki dan jalankan. Menurut Friedman (1975) sistem hukum ini mencakup tiga aspek, yaitu: *Pertama*; substansi hukum (*legal substance*), *Kedua*; struktur hukum (*legal structure*), *Ketiga*; budaya hukum (*legal culture*).

Masalah substansi hukum berkaitan dengan peraturan perundang-undangan menunjukkan fenomena yang mengawatirkan, karena tidak sedikit peraturan perundang-undangan kita yang mengabsahkan pelanggaran terhadap hak-hak azasi manusia (HAM), kebebasan demokrasi, pelembagaan kekuasaan yang otoriter dan manipulatif, dan penindasan rasa keadilan masyarakat (Luthan, 1999).

Dari komponen substansi hukum, dalam rangka mendukung pemulihan kondisi ekonomi Indonesia, maka perlu dilakukan pengkajian mendasar terhadap berbagai peraturan perundang-undangan dari paling tinggi sampai yang terendah di lapangan Hukum Ekonomi. Jika terdapat peraturan perundang-undangan yang nyata-nyata

menghambat pemulihan kondisi ekonomi maka perlu diganti dengan peraturan yang lebih responsif bagi perekonomian dengan tanpa mengorbankan kepentingan nasional dan tujuan nasional.

Sementara itu, Struktur hukum yang dibangun oleh pemerintah Orde Baru menggambarkan ketimpangan kekuasaan diantara ketiga pilar demokrasi, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif semakin diperbesar (tidak tak terbatas) dengan cara mengeliminasi peran DPR dalam pembuatan undang-undang dan intervensi eksekutif terhadap badan-badan peradilan, sehingga pada akhirnya pihak eksekutif mengontrol DPR dan badan peradilan.

Mengenai masalah kualitas sumberdaya manusia, khususnya aparat penegak hukum banyak yang terjangkit penyakit "kronis KKN" (korupsi, kolusi dan nepotisme). Ditangan aparat penegak hukum (polisi, jaksa, hakim dan pengacara) kedudukan hukum terkontaminasi dan komoditi profesional yang seharusnya mengabdikan kepada kepentingan dan pelayanan publik kepada "komoditi bisnis". Dampak dari gejala ini tumbul gejala anti profesional dalam proses penegakan hukum, sehingga masyarakat pencari keadilan menjadi frustrasi dan tidak percaya lagi kepada hukum dan pengadilan.

Kedepan, perilaku para penegak hukum (polisi, jaksa, hakim dan pengacara) sudah selayaknya berupaya untuk mengembalikan kepercayaan warga masyarakat, dalam menjalankan tugasnya para penegak hukum sebaiknya bertanya kepada hati nurani daripada kepada perut, seperti banyak diserukan oleh ahli hukum bahwa sudah saatnya hukum dikembalikan kepada akat moralitas dan religiusnya. Bukankah seorang Filosof yang bernama **Taverne** pernah menyatakan "*berikanlah saya seorang jaksa yang jujur dan cerdas, berikanlah saya seorang hakim yang jujur dan cerdas, maka dengan dengan undang-undang yang paling buruk pun, saya akan menghasilkan putusan yang adil.*"

Sedangkan masalah budaya hukum memperli-
batkan pada kita bahwa rendahnya kesadaran hukum masyarakat. Hal ini dapat kita Buktikan dengan adanya tindakan kekerasan dan main hakim sendiri *pragmatis* baik yang dilakukan secara pribadi maupun kolektif yang kerap kali menjadi sajian utama dari berbagai media massa, kian membuat kita malu dan malu. Orang tidak lagi merasa bersalah dengan memotong kepala orang lain dan kemudian dipamerkan kepada khalayak umum dan anehnya lagi sebagian pelaku kekerasan tidak merasa gelisah. Bahkan dalam sebuah pemberitaan mereka amat bangga karena berani menembak dan memotong telinga sesama manusia lain. Mereka menyukai kekerasan dan meletakkan kekerasan sebagai instrumen tunggal dalam menyelesaikan masalah. Fenomena ini menunjukkan kepada kita bahwa hukum telah gagal menjalankan fungsinya secara optimal (*disorder of law*).

Nampaknya kita harus bercermin pada budaya hukum masyarakat Jepang, dimana ada kultur baik dari masyarakat Jepang maupun penegak hukumnya, yakni budaya "malu". Hal ini lebih efektif sebagai alat preventif maupun penindak terhadap perilaku tercela, termasuk korupsi. Kultur hukum yang masih sangat bermoral di kalangan pengacara Jepang, menyebabkan hampir tidak ada pengacara Jepang untuk memutarbalikkan yang salah menjadi benar, dan yang benar menjadi salah. Konon umumnya pengacara Jepang senantiasa membujuk "klien" nya untuk mengakui kesalahannya dan mengembalikan hasil kejahatan.

Untuk pemulihan kondisi ekonomi dimasa depan maka disamping ketiga komponen sistem hukum yakni substansi, struktur dan kultur seperti yang dijelaskan diatas, tampaknya aparatur negara dalam hal ini birokrasi publik di tingkat pusat dan daerah perlu melakukan perbaikan kinerja pelayanan publik. Seperti kita ketahui bersama bahwa harapan masyarakat bahwa rezim pemerintahan baru akan mampu memerangi KKN dan

membentuk pemerintahan yang baru amat jauh dari realitas. Praktik KKN dalam pemerintahan dan pelayanan publik masih terus berlangsung bahkan dengan skala dan pelaku yang makin meluas.

Salah satu contoh kebijakan yang bisa menyentuh banyak dimensi persoalan dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah mendorong birokrasi pelayanan publik untuk menerapkan *Customer's charter*. *Customer's charter* adalah petunjuk dan referensi bagi birokrat dalam menjalankan tugasnya yang berisi hak-hak yang dimiliki masyarakat dalam suatu pelayanan. *Customer's charter* sekaligus menjadi alat publik untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pelayanan. Dalam *customer's charter* terdapat acuan yang jelas mengenai persyaratan pelayanan, waktu, biaya yang diperlukan, dan mekanisme pengaduan jika pemberi pelayanan gagal memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan (Dwiyanto, 2002).

Pengembangan *customer's charter* tentu saja akan mendorong bukan hanya perubahan struktur birokrasi seperti prosedur pelayanan dan sifat hubungan antara penyelenggara dan pengguna pelayanan, tetapi juga kedudukan pengguna jasa di mata para penyelenggara pelayanan. Nilai, etika dan budaya pelayanan yang selama ini cenderung melecehkan kedudukan pengguna jasa tentu tidak lagi dapat dipertahankan.

Penutup

Kondisi carut marutnya hukum di Indonesia pengaruhnya sangatlah signifikan terhadap upaya pemulihan kondisi ekonomi. Paling tidak para investor akan berpikir seribu kali jika mereka akan menanamkan modalnya di Indonesia, kemungkinan besar para investor akan mencari pasar lain jika kondisi hukum Indonesia sama sekali belum mampu mewujudkan kepastian bagi investor. Disamping itu keterpurukan ekonomi juga akan mengakibatkan memaksa orang-orang yang

terdesak dengan tuntutan kebutuhan hidup melakukan tindak pidana demi menyambung hidup.

Maka dalam mengupayakan penegakan hukum menuju pemulihan ekonomi maka model hukum yang harus dikembangkan adalah hukum yang responsif, yaitu hukum yang sesuai dengan aspirasi rakyat dan dibuat secara demokratis. Sedangkan fungsi hukum yang dikembangkan adalah fungsi hukum sebagai pengejawantahan nilai-nilai dan fungsi instrumental yang menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan kepastian dalam masyarakat.

-oOo-

Bab 6

Demokrasi: Antara Sistem, Hukum dan Produk Politik*

Meskipun konsepnya jelas, namun demokrasi bukanlah produk yang bebas pamrih. Karena justru pamrih itulah yang menentukan perkembangan konsep-konsep demokrasi. Siapa pun yang berada dalam sistem dan berpijak dengan proses demokrasi, akan senantiasa membawa keyakinan, harapan dan sikap yang terkadang sangat teramat keras dan punya implikasi kuat terhadap kepentingan politik, baik kelompok maupun pribadi.

Bemestinya demokrasi tidak hanya berbentuk badan wadhag, tetapi juga memiliki roh. Karena berhubungan erat dengan prinsip kebebasan bagi setiap warga negara yang merujuk pada perilaku dan norma tentang kemampuan rakyat untuk memerintah dirinya sendiri. Karena itu, demokrasi memerlukan pembudayaan. Bebas, suasana kehidupan yang demokratis merupakan dambaan umat manusia.

Pengertian demokrasi ditinjau dari sisi terminologis sebagaimana dikemukakan Henry B. Mayo sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan secara berkala, yang didasarkan atas

*Tulisan ini pernah dimuat di Harian Jawa Pos Radar Mojokerto

II DINAMIKA POLITIK HUKUM

Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah

prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Makna demokrasi sebagai landasan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang menentukan dalam masalah-masalah kehidupan, termasuk dalam menilai kebijakan penyelenggara negara, karena kebijakan itu akan menentukan kualitas kehidupan rakyatnya. Dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.

Jadi dapat disimpulkan, hakikat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara memberikan penekanan bahwa kekuasaan ada di tangan rakyat. Kekuasaan di tangan rakyat mengandung pengertian Pertama, pemerintahan dari rakyat (government of the people). Kedua, pemerintahan oleh rakyat (government by people). Ketiga, pemerintahan untuk rakyat (government for people). Hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila ketiga hal di atas dapat dijalankan dan ditegakkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Perdebatan klasik sejak zaman Yunani baru terjawab sejak revolusi Prancis yang menegaskan bahwa demokrasi membutuhkan konstitusi atau hukum. Karena itu, negara demokratis merupakan negara hukum. Pemerintahan berdasarkan hukum. Namun praktiknya, dalam kehidupan bernegara, hukum sering lebih lemah dibandingkan kekuasaan politik.

Senada dengan pernyataan di atas juga disampaikan oleh Diaz sebagaimana dikutip Abd Hakim G. Nusantara bahwa di negara-negara dunia ketiga (negara berkembang) hukum selalu mengabdikan pada kepentingan penguasa. Bahkan, hukum telah menjadi instrumen yang ampuh untuk mewujudkan program-program negara dengan berbagai macam jargon-jargon

Demokrasi: Antara Sistem, Hukum...

politik. Karena itu, haruslah diakui bahwa keberadaan hukum belumlah merupakan sebab yang signifikan bagi terwujudnya suatu perubahan yang dikehendaki. Sebab, selain kemampuan hukum terbatas, juga belumlah dapat disimpulkan bahwa hukum yang baik akan menjadi causa dari keadaan dari keadaan sosial yang baik, demikian pula sebaliknya.

Secara normatif, seharusnya hukum yang mendasari kekuasaan, seperti yang tercermin dalam konsep negara hukum. Karena asas legalitas harus dijunjung tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa semua tindakan penguasa haruslah didasarkan pada hukum. Namun, yang perlu diwaspadai bahwa norma hukum adalah produk pemegang kekuasaan, sedangkan pemegang kekuasaan adalah produk politik. Karena itu, kecenderungan untuk mengamankan kepentingannya sendiri akan selalu lebih dominan. Dan jika hal ini terjadi, maka yang harus diuji oleh masyarakat adalah justifikasi yang digunakan oleh penguasa. Sebagai bahan renungan, jika kembali ke masa lalu, setelah setengah abad lebih bangsa yang besar ini terbebas dari belenggu penjajahan, tampak bahwa nation character building sudah semakin kokoh.

Kebebasan berserikat dan berkumpul adalah jantung demokrasi. Lalu, apakah hak-hak tersebut akan dijalankan secara liar? Jelas tidak! Ide dasar demokrasi justru melindungi dan menyelamatkan hak-hak seseorang dari ancaman liarnya nafsu pribadi seseorang atau kelompok terhadap yang lain. Karena itu, dalam demokrasi berlaku prinsip mayoritas, tetapi tidak dengan sendirinya kemudian mayoritas boleh merampas hak-hak minoritas.

Sebagaimana dikemukakan tim ICCE UIN demokrasi tidak akan datang, tumbuh dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena itu demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan pendukung

nya yaitu budaya kondusif sebagai manifestasi dari *mind set* (kerangka berpikir dan *setting social* (rangka sosial masyarakat). Bentuk konkrit dari manifestasi ini sebagai *wag of life* (pandangan hidup) dalam seluk beluk kehidupan bernegara baik oleh rakyat maupun oleh pemerintah.

Pemerintahan demokratis memerlukan *learning by doing* (belajar sambil bekerja) maka akan merujuk hal-hal sebagai berikut: (a) Apakah seseorang/kelompok mau dan siap bertanggung jawab menerima kenyataan demokratis yang memiliki esensi kemenangan dan kekalahan; (b) Apakah seseorang/kelompok akan tetap taat asas dengan aturan main yang telah ditetapkan/disepakati bersama; (c) Apakah seseorang/kelompok mau menerima kekalahan dalam "pertandingan" demokratis dan tetap mendukung usaha bersama.

Lepas dari pro dan kontra mengenai realisasi demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat tersebut, harus diakui bahwa pelaksanaan demokrasi di Indonesia masih belum sempurna.

Terkait problema demokrasi, warga masyarakat sangat berharap kepada para penyelenggara negara dapat melaksanakan *good governance* (pemerintahan yang baik), sebab hal ini merupakan persyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai cita-cita bangsa. Namun yang masih menyisakan persoalan bagi wong cilik apakah sang pemenang nanti dapat memberikan "pengabdian" kepada rakyat sebagai "imbalan" dari suara pemilih yang telah diterunanya pada pesta demokrasi tanggal 5 April 2004 nanti.

-oOo-

Bab 7

PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM MASA LALU (Dilema Antara Keadilan dan Kepastian)

Pendahuluan

Keadilan dan kepastian adalah sebuah pergulatan manusia dari jaman ke jaman seiring dengan ritme, ruang dan waktu. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang terdiri dari roh dan jasad memiliki rasa dan rasio yang harus seimbang, dimana rasa dapat mengendalikan keputusan-keputusan akal agar berjalan diatas nilai dan norma seperti kebaikan dan keburukan, karena yang dapat menentukan baik dan buruk adalah rasa.¹

Salah satu persoalan dilematis antara keadilan dan kepastian yang cukup pelik yang dihadapi oleh bangsa sekarang ini adalah masalah penyelesaian atas berbagai kejahatan/pelanggaran berat² HAM yang terjadi pada

¹ Perhatikan Sukarno Abanara, 2006, "Menakar Keadilan dalam Hukum" artikel dalam Majalah Varia Peradilan No. 252 November 2006, hlm. 43 - 56

² Istilah pelanggaran berat HAM belum mendapat kesepakatan yang diterima secara umum. Biasanya kata "berat" menerangkan kata "pelanggaran" yaitu menunjukkan betapa parahnya pelanggaran yang dilakukan, tetapi kata berat juga berhubungan dengan jenis-jenis HAM yang dilanggar. Pelanggaran berat HAM terjadi jika yang dilanggar adalah hak-hak dalam jenis non-derogable.

masa lalu (Orde Baru). Persoalan ini menjadi persoalan yang cukup sering terjadi di berbagai negara yang mengalami perubahan bentuk kekuasaan dan pemerintahan yang bersifat otoriter ke demokratis.

Upaya penyelesaian terhadap berbagai pelanggaran berat HAM dalam suasana transisi tidaklah sederhana, karena tidak hanya melibatkan proses hukum tetapi juga kepentingan politik yang lebih luas. Dalam beberapa kasus upaya penyelesaian selalu berbarengan dengan ketidakstabilan politik dalam pemerintahan yang baru terbentuk. Belum lagi adanya upaya-upaya untuk pengambilalihan kembali kekuasaan oleh pihak-pihak yang masih terkait dengan rezim politik terdahulu.

Sementara dalam tataran praktis, terdapat ketegangan kebutuhan pengungkapan fakta selengkap mungkin, baik fakta yang berkaitan dengan sebab-sebab terjadinya pelanggaran HAM maupun jenis pelanggaran dan keluasannya dengan kebutuhan untuk membiarkan dan melupakan begitu saja berbagai peristiwa kekerasan yang terjadi. Timbulnya ketegangan karena korban di satu sisi menginginkan keadilan berdasarkan kebenaran masa lalu, sementara dilain pihak pelaku berkehendak melanggengkan kekebalan hukum (*impunity*) yang sudah mereka nikmati dengan menafikan hak korban atas keadilan dan reparasi.³

Tulisan ini dimaksudkan untuk melakukan penjelajahan teoritik atas persoalan keadilan dan kepastian, serta dilema antara keadilan dan kepastian dalam penyelesaian masalah pelanggaran berat HAM pada masa lalu; dan pada bagian penutup diuraikan keadilan transisional sebagai solusi atas dilema antara keadilan dan kepastian dalam persoalan pelanggaran HAM pada masa lalu.

Keadilan dan Kepastian : Kajian Teoritik

Keadilan adalah sebuah kata yang sarat dengan makna, dan arti dari keadilan masih jauh dari kejelasan, karena setiap orang memiliki definisi menurut cara pandang masing-masing. Seringkali orang awam memandang keadilan apabila seseorang itu tindakannya sesuai dengan keadilan yang dapat dimengerti.

Para filsuf telah banyak berusaha untuk mendefinisikan dalam prinsip-prinsip dan teori-teori. Banyak pertanyaan apakah definisi keadilan itu sama dengan kebenaran atau kebaikan, dan bagaimana membedakannya serta hubungannya dengan moralitas dan atas dasar apa pula kita menilai sesuatu itu adil.

Keadilan memang dapat dirumuskan secara sederhana sebagai tolok ukur yang kita pakai untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan. Berikut ini kutipan berbagai perumusan mengenai keadilan yang mencoba melihat bagaimana urusan-urusan tersebut mengait kepada pertanyaan-pertanyaan diatas.

Rumusan atau definisi keadilan menurut beberapa filsuf sebagai berikut :⁴

1. **Hans Kelsen;** Keadilan adalah cita-cita yang irasional, keadilan adalah sifat yang berhubungan bukan dengan isi aturan positif (hukum positif) tetapi pada penerapannya.
2. **H.L.A.Hart;** Bahwa sangat sering ide-ide keadilan dan moralitas dianggap sebagai ko-ekstensif tapi fakta tetap berkata bahwa keadilan adalah bagian yang tersendiri dari moralitas.
3. **Ulpianus;** Keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya.
4. **Aristoteles;** Keadilan adalah kebijakan politik yang

³ Karlina Leksone Supelli, 2003, "Berdamai Dengan Masa Lampau: Antara Pengampunan dan Penghukuman" Dalam Edlat Karon & Eddie Eryadi Terse (Edisi), 2003, Pencarian Keadilan Di Masa Transisi, Jakarta: Esans, hal 42-55

⁴ Hans Chard, 1994, Modern Jurisprudence, Kuala Lumpur: International Law Book Services, Ltd., 254 dalam Desli Ernawingsih, 2003, "Pandangan Beberapa Filsuf Mengenai Keadilan" artikel dalam Jurnal Tata Negara diterbitkan Pusat Studi 2004 III 18, Idm 137-151

aturan-aturannya menjadi dasar dari pemerintahan negara dan aturan ini merupakan ukuran tertinggi yang hak.

5. **Roscoe Pound**; Keadilan adalah melihat dalam hasil konflik yang bisa diberikannya kepada masyarakat berupa pemenuhan kebutuhan manusia sebagai makhluk bernalaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya yang mengandung asas-asas bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkebudayaan yang mengembangkan kepentingan-kepentingannya yang kehendakannya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka mau.
7. **Hume**; Keadilan berasal dari aturan-aturan manusia. Karenanya, dia menggambarkan keadilan sebagai suatu nilai artifisial, karena dibuat oleh manusia dan bagaimanapun juga, keadilan adalah nilai yang esensial.
8. **Spencer**; Setiap orang memiliki kebebasan untuk melakukan segala yang ia kehendaki, selama tidak melanggar kebebasan yang sama milik orang lain.

Dari berbagai rumusan tentang keadilan sebagaimana tersebut di atas, kita dapat belajar tentang berbagai pandangan orang mengenai hakikat manusia itu dan sebagai kelanjutannya. Keadilan adalah ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan dan penilaian terhadap sesuatu atau obyek yang berada di luar diri kita.

Sebelum kita melihat pandangan beberapa filsuf mengenai keadilan, perlu kita mengetahui macam-macam pengertian keadilan yaitu :²⁵

1. **Keadilan Sosial (Social Justice)** Keadilan adalah suatu konsep yang menyeluruh namun keadilan sosial adalah distribusi manfaat yang diterima yang

merupakan hasil-hasil dari institusi sosial utama, sistem-sistem kepemilikan dan organisasi publik. Keadilan ini berhubungan dengan permasalahan yang terjadi di masyarakat

2. **Keadilan komutatif (Commutative Justice)** Keadilan mengenai kompensasi dalam transaksi-transaksi perdara. Keadilan ini mensyaratkan suatu pertukaran yang seimbang (equivalent)
3. **Keadilan substantif (Substantif Justice)** Keadilan ini mengacu pada substansi permasalahan yang termasuk dalam suatu sengketa. Dengan kata lain keadilan ini berkaitan dengan hak-hak, kemudahan-kemudahan, kewajiban-kewajiban, kekuasaan-kekuasaan, tanggung jawab, kekebalan atau ketidak-mampuan para pihak dalam suatu sengketa.
4. **Keadilan prosedural (Procedural Justice)** Keadilan ini mengarah kepada prosedur-prosedur yang diterapkan dalam menyelesaikan suatu sengketa atau mengambil keputusan
5. **Keadilan korektif (Corrective justice)** Keadilan ini berusaha untuk mengembalikan suatu keadaan keseimbangan pada saat keseimbangan tersebut terganggu oleh tindakan yang salah
6. **Keadilan perbandingan dan bukan perbandingan (Comparative and non comparative justice)** Dibedakan antara comparative justice (keadilan komparatif) yang melibatkan antara bermacam-macam orang menentukan *due*, seseorang hanya dengan melihat hubungan orang tersebut dengan orang lain dan *non comparative justice* dimana *due* seseorang ditentukan tidak tergantung pada orang lain
7. **Keadilan global (Particular justice)** Keadilan tertentu memiliki ruang lingkup yang sempit sebagaimana keadilan tersebut hanya terbatas pada suatu negara atau masyarakat tertentu
8. **Keadilan hukum (Legal Justice)** Keadilan berdasarkan hukum dan keadilan yang timbul sebagai suatu hasil penerapan hukum

Ajaran Yuridis-Dogmatik Dengan Kepastian Hukumnya

Penting kepastian bersumber dari pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanyalah kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum.

Bagi penganut aliran ini, kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum, contohnya ...barang siapa... yang mengambil barang milik orang lain, dengan maksud untuk dimiliki, dengan cara melawan hak, dapat dihukum....(Pasal 369 KUHPidana)

Perkataan "barangsiapa" pada pasal itu menunjukkan pengaturannya yang umum, dan sifat umum dari aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Menurut penganut aliran ini, meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas warga masyarakat, hal itu tidak menjadi soal, asalkan kepastian hukum dapat terwujud, hukum identik dengan kepastian.⁸

Bagi penganut aliran ini, "janji hukum" yang tertuang dalam rumusan aturan tadi, merupakan "kepastian" yang harus diwujudkan. Penganut aliran ini melupakan bahwa sebenarnya "janji hukum" itu bukan suatu yang "harus", tetapi hanya suatu yang "seharusnya". Kita mengerti benar bahwa apa yang seharusnya (*sofien*) belum tentu terwujud dalam kenyataannya (*sein*).

⁸ Azhar Ali, 2002. *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sociologis*, Jakarta: PT. Toko Gunung Agung

Austin mengemukakan tiga hal pokok positivisme hukum yaitu: (1) satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan yang tertinggi pada suatu negara. Dengan demikian hukum adalah perintah dari kekuasaan politik dari suatu negara yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara; (2) hukum merupakan unsur logika yang bersifat tetap dan tertutup, oleh karena itu sebagai objek kajian maka harus dilepas dari unsur nilai; dan (3) hukum harus memenuhi unsur perintah, sanksi, kewajiban dan kedaulatan. Tidak terpenuhinya keempat unsur tersebut bukanlah hukum, akan tetapi berupa moral positif.⁹

Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Masa lalu : "Buah Simalakama" Antara Keadilan dan Kepastian

HAM merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹⁰

Bicara jujur harus diakui bahwa di Indonesia terutama sejak zaman Orde Baru telah terjadi pelanggaran HAM yang cukup massif yang dilakukan oleh aparat keamanan. Pelanggaran inilah yang termasuk dalam kategori pelanggaran berat HAM.

Pasal 7 UU Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa yang termasuk dalam pelanggaran berat HAM meliputi : (a) kejahatan genosida dan; (b) kejahatan terhadap kemanusiaan.

⁹ Ibid (1) Wapdi dan B. Wyasa Putra, 1996. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya

¹⁰ Pasal 1 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Selanjutnya dalam Pasal 8 UU No. 26/2000 menyatakan bahwa :

- Kejahatan genosida sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 huruf a adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama, dengan cara:
- a. membunuh anggota kelompok;
 - b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok;
 - c. menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagiannya;
 - d. memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran didalam kelompok atau;
 - e. memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Dalam Pasal 9 UU No. 26/2000 juga dinyatakan bahwa :

- Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa :
- a. pembunuhan;
 - b. pemusnahan;
 - c. perbudakan;
 - d. pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa;
 - e. perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional;
 - f. penyiksaan;
 - g. perkosa, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara;
 - h. penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum

- a. internasional;
- b. penghilangan orang secara paksa; atau
- c. kejahatan apartheid.

Merujuk pada berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, maka paling tidak ada 2 (dua) model penyelesaian terhadap pelanggaran berat HAM yang terjadi pada masa lalu, yakni : *Pertama*, penyelesaian melalui Pengadilan HAM; dan *Kedua*, penyelesaian melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

Penyelesaian pelanggaran berat HAM melalui Pengadilan HAM dimungkinkan karena diakuinya **Asas Aktifitas** (Berlaku surut). Ada beberapa alasan pembeda yang memungkinkan pemberlakuan asas aktifitas terhadap para pelanggar/penjahat HAM, yakni: (1) kejahatan terhadap kemanusiaan yang banyak berkaitan dengan pelanggaran HAM dianggap tidak melanggar asas legalitas di dalam hukum pidana internasional sebab kejahatan tersebut semata-mata berdasarkan perluasan terhadap yurisdiksi dari kejahatan perang dan hukum internasional melanggar perbuatan tersebut. Apa yang dilakukan oleh *International Military Tribunal di Nuremberg* tidak akan menimbulkan preseden karena hal tersebut tidak menciptakan hukum baru tetapi semata-mata menerapkan hukum yang sudah ada di dalam hukum internasional tentang kejahatan perang; (2) bahwa asas tiada kejahatan tanpa undang-undang tidak merupakan batasan kedaulatan tetapi harus dipandang sebagai "prinsip keadilan" yang harus ditegakkan. Sebab tidak adil apabila orang yang nyata-nyata bersalah dibiarkan bebas (*impunity*)⁶.

Penyelesaian melalui pengadilan terhadap pelanggaran berat HAM yang terjadi pada masa lalu sudah dilakukan terhadap pelanggaran berat HAM di Aceh, Timor Timur dan Kasus Tanjung Priok. Namun masih banyak menimbulkan ketidakpuasan masyarakat pencari

⁶ Mublit, 2002. Demokrasi, HAM, dan Reformasi Hukum di Indonesia. Jakarta: The Habitat Center

keadilan, karena banyak pelaku yang semestinya dihukum malah dinyatakan bebas oleh hakim.

Menurut analisis Moh. Mahfud MD, terdapat 2 (dua) kendala utama dalam upaya untuk menyelesaikan pelanggaran berat HAM yakni: *pertama*, kendala teknis prosedural menyangkut pembuktian secara hukum atas pelanggaran HAM di masa lalu dan ketersediaan aturan hukum; *kedua*, kendala politis yang ditandai adanya kekuatan yang besar untuk menghambat upaya penyelesaian melalui pengadilan.¹⁰

Berdasarkan kendala tersebut Mahfud mengusulkan perlunya mengkalkulasi kemungkinan pemutihan melalui pencarian kebenaran dan rekonsiliasi di luar pengadilan. Gagasan pemutihan berarti menganggap selesai semua masalah yang terjadi di masa lalu dan melakukan rekonsiliasi nasional untuk bersama-sama membangun Indonesia Menyongsong masa depan.

Berbeda dengan Mahfud, Idhal Kasim mengemukakan gagasan "jalan ketiga" untuk menyelesaikan pelanggaran berat HAM masa lalu. Penyelesaian "jalan ketiga" yang dimaksudkan Idhal adalah pengkombinasian jalan pengadilan dan jalan pengungkapan kebenaran. Alasan yang dikemukakan Idhal adalah bahwa jalan pengadilan dan pengungkapan kebenaran seringkali dibutuhkan secara bersamaan pada konteks tertentu. Sebab umumnya pelanggaran berat HAM pada masa lampau seringkali merupakan kebenaran yang disponsori oleh negara dan ditutup dengan sangat rapi. Kekejaman brutal yang dilakukan memang sengaja untuk disembunyikan, pengungkapan kebenaran dalam keadaan demikian memiliki signifikansi yang sangat besar.¹¹

¹⁰ Moh. Mahfud MD, 2000, "Politik Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia" dalam Jurnal Hukum No. 14 Vol. 7-2000, Yogyakarta: P4-UIN, hal. 1-30.

¹¹ Idhal Kasim, 2003, "Jalan Ketiga Bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu" Dalam: Idhal Kasim & Eddie Riyadi Terre (Edhar), 2003, *Pencarian Keadilan Di Masa Transisi*, Jakarta: Elex, hal. 15-41.

Melihat berbagai persoalan dan kendala penyelesaian pelanggaran berat HAM yang terjadi pada masa lalu di Indonesia menyadarkan kita bahwa walaupun konsep HAM merupakan konkretisasi dari pengakuan martabat manusia secara universal, namun praktik penyelesaian terhadap pelanggaran HAM sangat bergantung pada banyak faktor yang terdapat dalam negara bersangkutan.

Setidaknya ada 7 (tujuh) elemen yang turut menentukan, yaitu: *pertama*, jenis kediktatoran ataupun autoritarianisme rezim politik terdahulu; *kedua*, adalah bentuk kejahatan dan pelanggaran HAM yang terjadi; *ketiga*, tingkat kompleksitas masyarakat; *keempat*, sejarah dan upaya politik negara yang bersangkutan; *kelima*, situasi dan kondisi niscaya yang harus dipertimbangkan agar kediktatoran tidak terulang; *keenam*, kekerasan yang berlangsung menjelang terjadinya transisi pemerintahan; *tujuh*, kekuatan pemerintahan transisi yang baru terbentuk dan sumber dayanya.¹²

Penutup : Keadilan Transisional Sebagai Alternatif

Konsep *transisional justice* yang berkembang sekarang di berbagai belahan dunia dan termasuk yang sedang berkembang di Indonesia di kalangan pejuang HAM dan demokrasi sedikit banyak menempatkan secara keseluruhan rezim otoriter masa lalu di satu sisi dan rezim demokratis yang didamba dan diperjuangkan di sisi lain. Menurut Daan Bronkhorst dalam *truth and reconciliation: Obstacles and opportunities for human rights*, ada tiga jenis transisi, yaitu *pertama*, transisi dari rezim otoriter ke rezim demokratis, sebagaimana disebutkan di atas; *kedua*, modernisasi tanpa demokratisasi yang melibatkan kemajuan ekonomi dan material dengan liberalisasi pasar tanpa diikuti pemberdayaan politik bagi

¹² 7 (tujuh) faktor tersebut dikemukakan oleh Tina Rosenberg sebagaimana dikutip oleh Kartono Leksono-Supelli, lihat Kartono Leksono-Supelli, *Op. Cit*.

rakyat; dan ketiga, jenis transisi yang tidak lebih dari sekedar jeda sementara antar satu situasi perang dengan situasi perang berikutnya, sebagaimana tampak di negara-negara Angola, Tazikistan, dan Somalia yang bermula pada tahun 1990-an.¹³

Transisi jenis pertama menjadi model hampir di seluruh belahan dunia terutama belakangan ini. Dalam transisi jenis ini terdapat tiga fase. **Pertama**, fase genting, dimana situasi atau keadaan biasanya ditandai dengan adanya konflik bersenjata internal, represi, perang internasional atau kolonisasi. Partisipasi masyarakat dalam berbagai urusan dan keputusan otoritas pusat sangat minim bahkan tidak ada. **Kedua**, fase transformasi, yang ditandai dengan adanya upaya-upaya rehabilitasi dan rekonsiliasi. Kelompok-kelompok oposisi baik bersenjata pun bukan diintegrasikan atau ditransformasikan ke dalam partai-partai politik. Para pembangkang dan pejuang kebebasan diangkat menjadi pejabat pemerintah. Fase ini juga ditandai adanya "kebebasan bagi semua kekuatan". **Ketiga**, fase penyesuaian kembali (*readjustment*) Fase ini menjelma dalam dua kemungkinan, pertama, adalah bahwa proses transisi itu hanya menjadi semata-mata interval. Kekerasan dan penindasan justru semakin berkembang menuju taraf yang lebih mengerikan. Kedua, terciptanya tatanan masyarakat demokratis dan terbuka, dimana HAM dan keamanan, partisipasi demokrasi dan kebutuhan dasar terjamin dan dijamin penuh. Kemudian berlanjut pada fase ketiga, isu-isu HAM, demokrasi dan keamanan serta keadilan menjadi isu pokok. Wawasan masa lalu harus dihancurkan dan para pelakunya harus diminta pertanggung jawaban. Tetapi dalam situasi transisional seperti ini biasanya peran negara menjadi agak lemah. Kurangnya kontrol negara justru dapat memicu "kekerasan lokal" terhadap HAM dan seringkali pertanggung jawabannya sulit dilakukan yang pada

¹³ Eddie Riyadi Torre, 2003, "Keadilan Transisional: Sebuah Pencarian Keadilan dalam Kemang Merajang Fajar" Artikel dalam Jurnal HAM Digest Vol. 1, No. 1/ 2003, hlm 195-210

akhirannya, masyarakat menjadi frustrasi ketika menyadari bahwa harapan mereka semakin "jauh panggang dari api"

Ruti G. Teitel¹⁴ melihat fenomena transisional dalam perspektif *rule of law*. Menurutnya, peran hukum selama transisi telaah melahirkan semacam suatu paradigma baru berupa *transitional jurisprudence*. Paradigma kritis ini juga berlaku dalam masa "biasa" yang kemudian oleh pencetusnya, Phillippe Nonet dan Philip Peterson, disebut sebagai teori *responsive law*. Memang fokus telaah keduanya bukanlah masyarakat transisional dalam pengertian sebagaimana dimengerti oleh para ahli *transitional justice*. Transisi yang dimaksud oleh keduanya adalah transisi sehari-hari dalam masyarakat. Masyarakat bukanlah maujud statis yang oleh karenanya hukum yang mengaturnya pun bersifat statis pula. Berdasarkan itu, kita bisa melihat bahwa teori dari tuntutan para teoritisi keadilan transisional untuk mengadakan re(de)konstruksi terhadap posisi hukum dalam penegakan keadilan bukanlah sesuatu yang baru sama sekali, bukan mengada-ada. Tuntutan soal re(de)konstruksi dan gugatan soal lokus dan peran hukum dalam penataan masyarakat secara adil memang mendapatkan artikulasinya yang semakin signifikan dalam masa transisi yang dimengerti oleh wacana gelombang demokratisasi dan keadilan transisional ini.

Sebagai penutup dari tulisan, dibawah ini penulis kutip prinsip-prinsip yang dikemukakan Prof. Theo van Boven, yang kemudian dikenal *van Boven Principle*¹⁵ yang terdiri 6 prinsip dalam penyelesaian pelanggaran berat HAM yang terjadi pada masa lalu, yakni :

- (i) Pemulihan dapat dituntut secara individual maupun kolektif. Dalam hal dilakukan secara kolektif,

¹⁴ Ruti G. Teitel, 2004, Keadilan Transisional : Sebuah Tinjauan Komprehensif, Jakarta: Elsam

¹⁵ Lihat Theo van Boven, 2002, Mereka Yang Menjadi Korban, Hak Korban, Upa Restitusi, Kompensasi, dan Rehabilitasi, Jakarta: ELSAM

tuntutan itu bisa dilakukan oleh korban langsung, keluarga dekat, mereka yang menjadi tanggungan (dependants), dan orang lain atau sekelompok orang lain yang mempunyai hubungan dengan korban langsung (their relatives).

- (2) Negara berkewajiban menerapkan langkah-langkah khusus yang memungkinkan dilakukannya pemulihan yang efektif secara penuh. Pemulihan ini harus menjamin tegaknya keadilan dengan menghilangkan akibat-akibat perbuatan jahat yang menimpa korban dan dengan mencegah dan menghindari terulangnya kejahatan serupa. Pemulihan harus seimbang dengan beratnya pelanggaran dan kerusakan-kerusakan yang diakibatkannya, serta akan mencakup restitusi, kompensasi, rehabilitasi, kepuasan, dan jaminan agar kejadian serupa tidak akan terulang.
- (3) Setiap negara harus mengumumkan, melalui mekanisme publik maupun lembaga-lembaga swasta baik didalam negeri maupun - dalam hal dipandang perlu diluar negeri tentang tersedianya prosedur prosedur pemulihan.
- (4) Ketentuan-ketentuan pembatasan tidak boleh diterapkan selama masa di mana tidak ada penyelesaian efektif atas pelanggaran HAM dan pelanggaran hukum humaniter tidak bisa ditundukkan oleh ketentuan-ketentuan pembatasan apapun.
- (5) Setiap negara harus memungkinkan tersedianya secara cepat seluruh informasi yang berkenaan dengan persyaratan-persyaratan tuntutan pemulihan. Informasi-informasi itu harus disediakan oleh lembaga berwenang yang berkompeten.
- (6) Keputusan-keputusan menyangkut pemulihan atas korban pelanggaran HAM dan pelanggaran hukum humaniter harus dilaksanakan melalui cara yang cermat dan cepat.

Bab 8

Dinamika Politik Hukum Agraria

Pendahuluan

Kenyataan yang tidak dapat dipungkiri yang melanda negeri ini adalah kian menguatnya proses disintegrasi bangsa. Salah satu "penanam saham" terbesar munculnya persoalan tersebut adalah hukum yang ada dan dijalankan di negeri ini tidak lagi menjamin rasa keadilan bagi masyarakat. Hukum yang dibangun pada era rezim Orde Baru dan masih berlaku hingga saat ini adalah hukum yang semata-mata melindungi dan mempertahankan kepentingan kekuasaan. Konsekuensi logis yang harus kita terima dari potret hukum seperti itu adalah munculnya konflik atau sengketa yang berkepanjangan dan mengarah kepada disintegrasi bangsa yang kian parah.

Dalam sektor keagrariaan pun gejala tersebut kian dominan terasa pengaruhnya. Betapa tidak hukum agraria yang tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang dibuat pada era rezim Orde Lama dengan semangat perdamaian, telah terjadi penyimpangan besar-besaran. Penyimpangan itu nampak ketika hukum agraria yang implementasikan lebih banyak mengedepankan

kepentingan penguasa dan kaum kapitalis pemilik modal sementara kepentingan rakyat dinegasikan demi "pembangunan". Dan ini sesungguhnya telah menjadi petaka terhadap integrasi bangsa.

Kenyataan yang dipaparkan diatas sebetulnya tidak bisa dilepaskan dari sistem politik yang dibangun dan dikembangkan dan sekaligus substansi pengaturan yang tertuang dalam UUPA yang memberikan peluang bagi *interested parties* untuk melakukan penafsiran-penafsiran. Misalnya dalam menafsirkan Hak Menguasai Negara (HMN), hak menguasai negara dimaksudkan adalah untuk melakukan pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap sumber-sumber agraria, tetapi penguasa menafsirkan hak menguasai negara dengan sangat luas yakni penguasa sudah memiliki atas kepemilikan tanah dan ini tidak jarang berbenturan dengan kepentingan masyarakat.

Bertolak dari paparan diatas, maka tulisan ini mencoba memfokuskan pembahasan pada 2 (dua) persoalan; *Pertama*, dinamika politik hukum Agraria di Indonesia dari Pra Kemerdekaan sampai dengan Pasca Kemerdekaan; *Kedua*, Urgensi dan arah penyempurnaan yang harus segera dilakukan terhadap UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Politik Hukum Agraria Era Pra Kemerdekaan

a. Pra Kolonial

Secara detail tidak cukup tersedia data mengenai bagaimana bentuk dan watak tata agraria dan politik hukum agraria di zaman prakolonial, terutama dalam bentuk dukungan data yang akurat mengenai penguasaan tanah dan kelas-kelas sosial didesa. Di berbagai tempat yang pola penguasaan tanah tersentralisasi dalam suatu

penguasaan oleh kerajaan (kaum bangsawan), dimana raja merupakan pusat pemerintahan sekaligus sebagai penguasa tanah. Raja dan elit disekitar raja, merupakan pihak yang dapat menikmati hasil tanah (pertanian) tanpa harus mengerjakannya.¹

Dalam hal ini, secara teoritis raja memberikan kekuasaan kewenangan (hak untuk menggarap) kepada bawahannya yang kemudian diteruskan kepada rakyat untuk melakukan pengelolaan, dan hasil pertaniannya tersebut diberikan kepada raja sebagai upeti yang nantinya digunakan untuk membiayai kehidupan raja. Kaitan langsung antara pengelola (keluarga petani penggarap) dengan pemegang hak dari raja, membuat luas tanah yang dibagikan, kerap kali disebut dengan menyebutkan cacah jumlah keluarga petani yang akan menggarap wilayah tertentu.

M. Tauchid lebih menekankan bahwa pola hubungan agraris di Indonesia mengikuti pola hubungan feodal didalam kerajaan, yaitu tanah dan bahkan rakyat adalah milik raja. Didiera Yogyakarta dan Surakarta dan sekitarnya, tanah diklaim sebagai milik sultan dan paman. Rakyat hanyalah penggarap dan rakyat hanya berhak meminjam. Di Gorontalo, tanah dan segalanya merupakan milik Sri Paduka. Begitu juga didiera-diera lain diseluruh Indonesia, ditempat raja memerintah dan berkuasa, segala isi negeri terutama tanah harus menyerahkan sebagian hasil tanahnya dan harus menyerahkan tenaganya kepada raja.²

b. Pasca Kolonial

Pada zaman kolonial politik agraria yang dikembangkan adalah politik agraria kolonial, yang menempatkan tanah jajahan menjadi sumber kekayaan

¹ Erwin Kojaniguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kelanjutan Hidup Bangsa Purana*, Jakarta, 1995, hal. 5

² M. Tauchid, *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Eksistensi Rakyat Indonesia*, Tjokrowala, Jakarta, 1952

negara induk sebagaimana disebutkan Sartono Kartodirdjo bahwa tersedianya tanah dan tenaga murah yang melimpah di tanah jajahan memungkinkan untuk dilakukan eksploitasi produksi pertanian yang menguntungkan bagi pasaran dunia. Ciri pokok politik kolonial adalah dominasi, eksploitasi, diskriminasi dan dependensi³.

Dalam prakteknya kekuasaan kolonial tidak dengan serta merta merombak struktur agraria dan struktur kekuasaan di Indonesia tetapi lebih memanfaatkannya sehingga kekuasaan Belanda tidak langsung memerintah, tetapi cukup dengan menggunakan kekuasaan boneka yang dapat melayani kepentingan Belanda. Pada sisi ini terdapat campur tangan yang mutlak demi kekayaan raja (pemerintah Belanda), dan berarti pula pengusaha-pengusaha swasta lebih terbatas dalam mengambil peran dalam produksi dan perdagangan.

Untuk mendukung arah politik tersebut, dikembangkan sejumlah aturan pendukung diantaranya yang sangat terkenal berupa tanam paksa (1830), yang diprakarsai oleh Gubernur van Den Bosch. Kebijakan ini didasarkan kepada teori Raffles, yakni tanah adalah milik negara (pemerintah), dan selanjutnya kepala desa meminjamkan kepada petani, tujuan kebijakan ini adalah untuk membantu (menyelamatkan) pemerintah Belanda yang kekurangan dana akibat membiayai perang. Kebijakan ini, mengharuskan seperlima dari hasil tanahnya harus ditanami tanaman yang ditentukan oleh pemerintah Belanda. Oleh van Den Bosch unsur-unsur sewa dihilangkan, penanaman paksa dihidupkan dengan keras. Melalui kebijakan ini kerajaan Belanda mampu menambah dana secara melimpah, dan pada sisi yang lain telah membangkitkan keinginan kalangan pengusaha untuk ambil bagian meraup keuntungan.

³ Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial Ekonomi. Aditya Media, Yogyakarta, 1994, hal. 5

Dengan semakin berkembangnya liberalisme, para pengusaha swasta Belanda yang merasa usahanya di bidang perkebunan besar mendapat rintangan selama pelaksanaan sistem tanam paksa, mulai menuntut diberikan kesempatan yang lebih besar untuk membuka perkebunan di Indonesia. Terlebih lagi dengan adanya penyimpangan-penyimpangan dalam sistem tanam paksa, tuntutan itu semakin keras disuarakan. Proses tuntutan ini memakan waktu bertahun-tahun sampai Pemerintah Belanda menemukan jalan keluar pada tahun 1870 dengan lahirnya *Agrarische Wet* (artinya : Undang-undang Agraria).

Agrarische Wet ini dijalankan dalam *Agrarische Besluit* tahun 1870 yang terkenal dengan prinsip *Domein Verklaring* (atau terkenal dengan nama *Domein-theorie*), yang berbunyi :

Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ke-2 dan ke-3 dari Undang-undang tersebut (ayat 5 dan 6 pasal 51 I.B), maka tetap dipegang teguh dasar hukum yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak ada bukti hak eigendom adalah kepunyaan (*domein*) negara.⁴

Dengan ditetapkannya *Agrarische Wet* 1870, maka para pemilik modal asing bangsa Belanda maupun Eropa lainnya mendapat kesempatan luas untuk berusaha di perkebunan-perkebunan Indonesia. Sejak saat itu keuntungan yang besar dari ekspor tanaman perkebunan diademi modal asing, sebaliknya penderitaan yang hebat dipikul rakyat Indonesia.

Adapun kandungan penting dari *Agrarische Wet* 1870, adalah (1) memberikan legitimasi kepada negara sebagai penguasa tanah-tanah terlantar yang tidak/belum tergarap, (2) memberikan dasar kewenangan kepada negara untuk melepaskan hak penguasaannya atas tanah-tanah tersebut dan memberikan kepada pengusaha perkebunan *erfpacht* dengan jangka waktu selama 75

⁴ Lihat dalam R. Roestandi Ardiwilaga, Hukum Agraria Indonesia. Masa Baru, Jakarta, 1962, hal. 147

tahun, (3) memberikan kesempatan kepada petani untuk menguasai tanah menjadi tanah hak *perpetuam* (menurut hukum Eropa); dan (4) Melarang pemindahan hak ke golongan rakyat. Dengan kebijakan ini, pengusaha swasta dimungkinkan untuk menanamkan modal di Indonesia dan mengadakan transaksi dengan masyarakat jika memang diperlukan.⁵

Siasat penguasa kolonial yang menggunakan kekuasaan feodal yang ada, menjadikan petani berada dalam tekanan ganda pada suatu sisi ditekan oleh kekuasaan feodal dan disisi lain oleh kekuasaan kolonial. Posisi penguasa tersebut telah memunculkan dua praktik yang sangat menyiksa rakyat. *Pertama*, Memberlakukan pajak yang sangat tinggi; *kedua*, kewajiban menyumbangkan hasil pertanian yang sangat rendah. Selain itu, penguasa kolonial dengan sewenang-wenang memobilisasi tenaga kerja untuk kepentingan mereka. Seperti pembangunan jalan dari Jawa Barat ke Jawa Timur dengan korban yang sangat besar.⁶

Politik Hukum Agraria Era Pasca Kemerdekaan

Konfigurasi hukum yang mengatur penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam (termasuk tanah) di Indonesia setelah Indonesia merdeka, tercermin dalam konstitusi sebagaimana dapat kita lihat pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai berikut: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".

Jika pasal 33 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara.

⁵ Roca Dadang Juhana et. al, *Manajemen Pembangunan Agraria* (Bandung: IKIP Bekerjasama dengan INP-pact, Bandung, 1998, hal. 21; Perintah dari Roca Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jilid 1, Hukum Tanah Nasional), Djundjungan, Jakarta, 1997, hal. 94-95

⁶ Dadang Juhana, *Ibid* hal. 24

Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan ketertujuan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu pemegang mandat ini punya legitimasi yang sah dan ada yang dapat dipertanggungjawabkan, apakah sudah menjalankan pemerintahan yang jujur dan adil dan dapat dipercaya dan transparan.

Selanjutnya amanat Pasal 33 ayat (3) ini diimplementasikan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dimana dalam Pasal 2 nya menegaskan sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1 bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia.
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan peraturan pemerintah.

Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN) memberikan wewenang kepada negara untuk: (a)

mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Penetapan Hak menguasai dari negara sangat berlainan dengan asas *Domein* yang berlaku sebelum adanya UUPA. Perbedaan yang sangat mendasar adalah bahwa asas *domein*, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit, tujuannya adalah untuk keuntungan kolonialisme Belanda, sebab klaim atas tanah tak bertuan (tidak bisa dibuktikan sebagai hak *eigendom* oleh warga negara) oleh pemerintah hanya dapat memberikan keuntungan bagi kolonialisme Belanda. Sedangkan pada asas hak menguasai dari negara tersurat tujuan secara jelas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁹

Ketentuan hak menguasai dari negara ini, jika dilihat dari memori penjelasan UUPA angka 11/2 memberi kesimpulan, bahwa dasar pikiran yang digunakan mengenai hubungan langsung antara negara dengan bumi, air dan ruang angkasa adalah hubungan dimana negara dianggap sebagai personifikasi seluruh rakyat seperti yang dikemukakan oleh **Notonagoro**¹⁰. Notonagoro merumuskan salah satu bentuk hubungan tersebut, yaitu:

* Hubungan antara negara langsung dengan bumi dan sebagainya tidak sebagai subyek perorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki, akan tetapi negara sebagai personifikasi rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini negara tidak terlewat

daripada rakyat, negara hanya menjadi pendiri, menjadi pendukung daripada rakyat¹¹.

Dengan demikian, hak menguasai sudah melekat dengan sendirinya pada negara sebagai wakil rakyat yang bertindak secara kesatuan. Wewenang yang lahir dari hak menguasai tersebut didelegasikan kepada daerah-daerah sebagai pelaksanaan asas *medebewind*¹². Berlandaskan ketentuan pasal 2 ayat (2) UUPA, arti menguasai adalah "mengatur" dan "menyelenggarakan". Artinya pelaksanaan penggunaan dan peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharanya (*maintenance*) atas bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam di wilayah negara Republik Indonesia yang harus ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Hak menguasai dari negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat negara.¹³

Secara filosofis, asas Hak Menguasai Negara ini menempatkan negara sebagai sentra yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan kekayaan alam yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat — sesuai dengan pandangan *Hegelian*. Untuk mencapai cita-cita tersebut, dibutuhkan prasyarat adanya sebuah negara yang kuat, karena negara akan menjadi sentral dari segala hal — paling tidak dalam hal ini dengan segala persoalan agraria.¹⁴ Di sisi lain, cita-cita ini juga mensyaratkan

⁹ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES, Jakarta, 1996, hal. 141.

¹⁰ A.P. Paridungan. *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*. Mandar Nusa Bering, 1993, hal. 38-40.

¹¹ Konsepsi negara yang mengatur namakan warga negara berasal dari pandangan Hegel yang memandang negara sebagai penjelmaan dari ide universal, yang menciptakan masyarakat yang lebih baik. Untuk itu negara perlu menguasai kekuasaan yang sangat besar. Perlu dicatat, adalah bahwa konsepsi kekuasaan negara yang besar itu oleh Hegel ditujukan bagi kebaikan masyarakat, bukan sebaliknya untuk menuju kemasa depan yang baik (Juga Negara Modern). Pandangan Hegelian yang menegaskan perlunya suatu negara yang kuat, termasuk diterima oleh pandangan Negara Organik, yang melihat negara sebagai sebuah yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri, untuk hal ini lihat Arief Budiman dalam bukunya "Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

¹² Iman Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Press Yogyakarta, 1994, hal. 52.

¹³ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, PT Pustaka Tugu, Jakarta, n. hal. 81.

adanya suatu bentuk Negara yang netral, bebas dari kepentingan lain —kecuali kepentingan mensejahterakan rakyat. Atau dalam istilah Kuntowijoyo¹² persyaratan tersebut, adalah persyaratan untuk sebuah "Negara Budiman". Pada kenyataan yang terjadi tidaklah demikian, menurut Mills dimana negara sering diboncengi oleh sejumlah kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingannya dengan kepentingan umum atau kepentingan negara.¹³

Rezim Orde Lama pernah menggunakan HMN untuk menjalankan pembaruan susunan penguasaan tanah, yang lebih dikenal dengan istilah *land reform*, yang diundangkan dalam UU No. 56/Prp/1960. Tujuan pelaksanaan *land reform* di Indonesia adalah untuk mencapai pemerataan distribusi sumber-sumber kehidupan diantara petani, terutama tanah, dalam rangka mencapai pemerataan pembagian hasil produksi nasional guna tercapainya keadilan sosial dan kenaikan hasil produksi nasional di bidang pertanian.¹⁴

Pengalaman implementasi *land reform* tahun 1960 – 1965 yang diwarnai oleh kekerasan politik menjadi mimpi buruk dan menjadi salah satu puncak dari pergolakan politik yang bermuara dengan tumbang rezim Orde Lama dengan korban manusia yang luar biasa. Kejadian ini menjadi trauma sosial, khususnya dipedesaan Jawa, dan untuk selanjutnya direproduksi secara terus menerus untuk menjaga keutuhan rezim

¹² Kuntowijoyo, *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*, 1998 Yogyakarta, 1992.

¹³ Mills melalui studinya menunjukkan bahwa sebuah kelompok elit penguasa yang biasa menguasai negara. Negara selalu diupayakan untuk melayani kepentingan kelompok itu. Negara tidak pernah menjadi titik temu dari berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Pandangan ini menguatkan paham kaum Marx yang berpendapat bahwa negara mengabdikan dirinya bagi kepentingan kelas yang berkuasa dalam masyarakat. Lihat Arief Budiman, *Ibid* hal 62.

¹⁴ Lihat Aris Sukanti Hidayat, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah* CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 3.

yang baru, yang kemudian tumbang tidak kalah dasyatnya dengan rezim sebelumnya.

Pelaksanaan *land reform* yang dijalankan pada tahun 60-an menemui kegagalan. Menurut Noer Fauzi¹⁵ kegagalan *land reform* karena dinamika faktor-faktor berikut: *Pertama*, kelambanan praktek-praktek pemerintah melaksanakan hak menguasai negara; *kedua*, Tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin mendistribusikan tanah secara segera, sehingga menimbulkan aksi sepihak; *ketiga*, unsur-unsur anti-*land reform* melakukan pelbagai mobilisasi kekuatan tandingan dan saat mengelak bahkan menggagalkan *land reform*; dan *keempat*, terlibatnya kekerasan antara unsur pro-*land reform* dengan unsur anti *land reform* – yang merupakan pelebaran konflik kekerasan pada tingkat elite politik yang bekerja di tubuh rezim.

Kemudian Pada era rezim Orde Baru, dimana "Pembangunan" sebagai strategi dari kekuasaan baru tersebut, sekaligus memberikan landasan bagi dikembangkannya suatu politik hukum agraria, yang ditujukan untuk menopang pertumbuhan ekonomi, namun tersebut sekaligus menolak jalan perombakan agraria sebagaimana yang dijalankan semasa rezim Sukarno dengan jalan mempertahankan struktur agraria yang ada, sepanjang dapat mempercepat laju pertumbuhan sosial. Guna mendukung upaya tersebut, pendekatan keamanan dikembangkan sedemikian rupa sehingga seluruh kekuatan yang berpotensi mendorong kepada perombakan agraria telah dipangkas dari akar rumput, dan berbagai organisasi mengalami korporatisasi dan dikapitalisasi.

UUPA tahun 1960 tidak dicabut tapi daya hidupnya dipertahankan. Kebijakan pertanahan dan instrumen yang

¹⁵ Noer Fauzi, "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme, Masalah Politik Agraria Pada Kekuasaan", dalam Dianto Bachriadi et al (Eds), *Reformasi Agraria: Kemerdekaan Pembaruan Agraria Bekerjasama dengan Lembaga Penerbit* Balai Pustaka 13, Jakarta, 1997, hal. 71.

dikembangkan mencerminkan sikap memberi kemudahan atau pelayanan penuh kepada investor. Untuk itu dilakukan (1) Pengembangan instrumen hukum yang memungkinkan terjadinya pembebasan tanah rakyat untuk kepentingan modal, termasuk didalamnya mengadakan deregulasi; (2) Mengembangkan pemahaman yang berbeda dengan UUPA tahun 1960 dimana dengan pemahaman tersebut, negara menjadi memiliki hak untuk menentukan peralihan dan penggunaan tanah; (3) melalui pembuatan institusi dan pengalokasian dana pembangunan untuk melakukan proses konsolidasi.¹⁸

Sektoralisme menjadi ciri khas dari politik hukum agraria Orde Baru, dimana wilayah yuridiksi kekuasaan institusi negara dibagi-bagi sesuai dengan sektornya. Untuk sektor pertanahan berada dibawah Dirjen Agraria, yang kemudian berubah menjadi Badan Pertanahan Nasional. Untuk sektor kehutanan berada dibawah Departemen Kehutanan. Untuk sektor pertambangan berada dibawah Departemen Pertambangan dan sebagainya.

Dengan dianutnya Politik Hukum Agraria yang memfasilitasi pemilik modal, tak pelak menimbulkan konflik atau sengketa tanah yang bersifat struktural vertikal. Perubahan ini nampaknya tidak terlepas dari kuatnya hegemoni negara terhadap rakyat, sehingga muncul pola pergeseran hubungan agraris yang ada.

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang cukup intens melakukan studi-studi terhadap konflik tanah dan sumber-sumber agraria yang lain, mencatat bahwa paling tidak 4 (empat) persoalan yang menyebabkan terjadinya konflik atau sengketa agraria pada zaman rezim Orde baru, yaitu :

1. Adanya gerak kepentingan dalam produksi, yang pada satu sisi memperluas wilayah produksi bagi kepentingan proses akumulasi modal, dan pada sisi lain, merupakan kehendak mempertahankan suatu kondisi subsistensi. Kepentingan yang pertama, senantiasa bergerak untuk menemukan daerah-daerah baru, tempat yang subur, strategis dan kaya, baik yang sudah masuk dalam satu tata urutan sistem yang ada, ataupun tidak.
2. Sebab atau latar belakang konflik diatas dalam praktek akan menjelma dalam banyak bentuk termasuk dalam suatu format hukum atau kebijakan. Suatu kepentingan yang menyusup kedalam tubuh birokrasi negara, dan mampu menggunakan birokrasi negara untuk memfasilitasi kepentingan tersebut, secara efektif berpotensi memicu konflik yang panjang dan luas, sebagai akibat dari kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan lapangan agraria.
3. Di pihak lain, gerak kepentingan dimungkinkan pula menyusup dan memanfaatkan kondisi yang penuh ketidakpastian, sebagai akibat dari lemahnya tatanan yuridis yang melindungi kepentingan rakyat lapangan agraria. Kondisi yang demikian, menjadi pintu yang terbuka bagi berbagai bentuk konflik di masyarakat, terutama antar masyarakat sebagai akibat dari tiadanya kepastian dan jaminan hukum terhadap kepemilikan tanah rakyat. Berbagai kasus sertifikat ganda, atau tidak tersedianya sertifikat sebagai bukti pemilikan yang sah, menjadikan lokasi tanah tertentu mudah diperebutkan.
4. Aspek yang tidak kalah penting yang menjadi pemicu berkembangnya konflik agraria adalah terdapat kenyataan kerentanan posisi politik rakyat, sehingga dalam perkara hak mereka, diabaikan dan disingkirkan. Oleh sebab itu, diskursus masalah

¹⁸ Beca Noer Fauzi, Petani dan Pengusaha, *Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, INSEST, KPA Bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hal. 191-196; Perhatikan juga Endang Subendar dan Idris Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, Jakarta, 1999, hal. 51-95

agraria, secara pasti tidak bisa dilepaskan dari masalah politik.¹⁷

Urgensi dan Arah Penyempurnaan UU Pokok Agraria

Banyak kalangan menilai "jatuhnya" rezim Orde Baru yang sekaligus melahirkan era reformasi merupakan *starting point* menuju demokrasi. Suatu hal yang fundamental, perwujudan demokrasi mensyaratkan terbentuknya masyarakat madani, yang oleh Saparinas Sadli¹⁸ dirumuskan suatu masyarakat atau gerakan-gerakan dari kelompok-kelompok dalam masyarakat yang menghendaki perubahan dari kondisi hidup 'tidak manusiawi' (karena kebutuhan fisik dan nonfisik tidak terpenuhi) menjadi kondisi hidup yang manusiawi (dengan tatanan ekonomi, politik dan sosial budaya yang dapat memenuhi berbagai kebutuhan fisik dan mentalnya sebagai manusia yang beradab).

Untuk mewujudkan masyarakat madani yang dicita-citakan, peran hukum menjadi sentral karena hukum diharapkan mampu berfungsi sebagai pengendali perilaku manusia dan mengarahkan pada berbagai kreasi dan aksi yang positif. Dalam kerangka tersebut maka reformasi hukum menjadi kebutuhan yang mendesak.

Reformasi hukum menurut A. Mukthie Fadjar adalah pembaharuan secara mendasar dan menyeluruh sistem hukum Indonesia (SHI) atas dasar Pancasila dan UUD 1945, sehingga tercipta SHI yang benar-benar dapat menopang sebuah Negara Hukum Indonesia (NHI) yang demokratis, berketuhanan, sejahtera, dan berkeadilan sosial, serta berdiri sederajat dengan bangsa-bangsa lain di dunia dalam sebuah tata hukum baru yang adil. Ruang

bagkup reformasi hukum mencakup reformulasi secara luas politik hukum nasional (*national legal policy*) dan pembaharuan seluruh komponen SHI, baik komponen substantif (materi hukumnya), komponen Struktural (aparatur penegak hukumnya) maupun komponen kultural (budaya hukumnya).¹⁹

Dalam terminologi Nonet dan Selznick²⁰ hukum yang hendak dibangun kemasa depan adalah hukum responsif yang bertujuan agar hukum lebih tanggap terhadap kebutuhan terbuka pada pengaruh dan lebih efektif dalam menangani masalah-masalah sosial. Hukum responsif memiliki ciri-ciri :

1. Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan;
2. Mengendalikan tuntutan pada kepatuhan serta mengurangi kelakuan hukum;
3. Bantuan hukum menampilkan dimensi politik;
4. Terdapatnya perencanaan prajana-prajana hukum secara lebih kompeten.

Dalam kaitan dengan reformasi hukum bidang sumber daya alam dan Agraria maka harus dilakukan "penyibongkan" total seluruh komponen sistem hukum (substansi, struktur dan kultur) yang selama ini kita anut dan jalankan.

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sebuah NGO yang juga menghimpun para akademisi sebagai anggotanya, sangat intens mengkritisi berbagai produk hukum di bidang sumber daya alam agraria menuntut untuk segera diadakan penyempurnaan terhadap produk hukum Agraria. KPA merekomendasikan arah revisi KUPA sebagai berikut :

¹⁷ Dadang Juliantara, Op. Cit. Hal. 44-45

¹⁸ Pendapat Saparinas Sadli dikutip oleh Hanan Al-Rasyid, "Reformasi Ekonomi dan Agenda Penegakan Masyarakat Madani". Dalam Taufik Abdullah et. Al. Membangun Masyarakat Madani Menuju Indonesia Baru Millenium. Ke-3, Arisa Media, Yogyakarta, 1999, hal. 198

¹⁹ A. Mukthie Fadjar, "Menggagas Reformasi Politik, Hukum dan Ekonomi Untuk mewujudkan Sebuah Masyarakat Madani". Makalah, 1998, hal. 6

²⁰ Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law And Society in Transition : Toward Responsive Law, Harper and Row Publishers, New York, 1978, hal 78

1. Undang-undang baru tersebut akan dan harus diefektifkan sebagai koreksi terhadap politik hukum agraria yang bukan hanya tidak secara konsekuen menjalankan pembaruan agraria (*agrarian reform*) akan tetapi justru menampilkan semangat anti-pembaruan agraria dan menggagalkan perwujudan keadilan agraria.
2. Politik hukum agraria Orde Baru tersebut bermula dari digesernya UUPA 1960 dari posisinya sebagai undang-undang induk menjadi undang-undang sektoral, dengan ditetapkan berbagai Undang-undang pokok lainnya, seperti UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-undang 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Dengan sektoralisme ini, kebijakan, manajemen dan praktek pembangunan dilakukan secara terpusat dan diabdikan untuk kepentingan pertumbuhan dan akumulasi modal, dengan mengabaikan dan melanggar hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria.
3. Dengan dijadikannya hukum sebagai alat untuk memfasilitasi kepentingan, pertumbuhan dan akumulasi modal, lembaga pemerintah sektoral telah memberikan berbagai hak-hak baru atas sumber-sumber agraria yang telah dimuati hak-hak rakyat. Sengketa agraria yang kemudian terjadi adalah sengketa agraria struktural dimana dalam sengketa tersebut sangat menonjol unsur manipulasi dan kekerasan terhadap rakyat.
4. Sebagai koreksi terhadap politik hukum agraria Orde Baru, undang-undang baru ini didudukkan sebagai undang-undang induk yang mengatur mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam hal penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, dan memayungi semua pengaturan manajemen hak dan kewajiban mengenai pengelolaan sumber-sumber agraria, seperti perundang-undangan yang mengatur

tanah pertanian, tanah perkebunan, hutan, barang tambang, perairan dan ruang angkasa.

2. Dengan maksud membangun suatu sistem hukum nasional nantinya perlu diupayakan dengan sungguh-sungguh revisi semua produk perundang-undangan dan peraturan pemerintah yang bertentangan dengan semangat dan isi undang-undang ini.²¹

Perubahan terhadap peraturan perundang-undangan bidang sumber daya alam dan agraria harus diawali oleh pembaruan konstitusi yang kemudian dijadikan dasar bagi pengembangan kebijakan "payung" tentang pengelolaan sumber daya alam. Perubahan konsitusi ini sebaiknya dilakukan oleh sebuah komisi konstitusi yang independen.

Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah menggariskan prinsip-prinsip umum yang penting dalam rangka pembaruan dan pengelolaan Sumber Daya Alam, prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut :

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan negara Republik Indonesia;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. Mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia;
5. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, kepemilikan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;

²¹ KPA-KRHN, Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta, 1998, hal. 3-5

- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal baik untuk generasi sekarang maupun mendatang dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi dan keterpaduan antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam melaksanakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan ditingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan daya agraria/sumber daya alam.²²

Prinsip-prinsip yang telah digariskan oleh Ketetapan MPR RI tersebut diatas sudah cukup responsif karena telah mengakomodasi berbagai aspirasi masyarakat dan *stakeholder*, namun demikian rumusan yang responsif belum cukup jika tidak diikuti dengan komitmen dan konsistensi dari semua pihak untuk mampu diterjemahkan dalam hukum dan kebijakan yang lebih rendah dan dalam praktek pengelolaan sumber daya alam.

Rekomendasi WALHI berkaitan dengan reformasi kelembagaan patut dipertimbangkan dan didukung dalam rangka pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan, demokratis dan berke-

²² Perhatikan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 2001

lanjutan dimasa yang akan datang. WALHI menyatakan demikian :

Pemerintah pusat seyogyanya hanya bertanggung jawab mengeluarkan standar-standar pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan pada skala nasional dan pemerintah daerah dapat merumuskan kebijakan lokal untuk masing-masing. Standard nasional ini dapat dijadikan sebagai rujukan dan 'batas minimum' sebuah policy yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Namun demikian pemerintah pusat harus dapat mengakomodir dan melindungi kepentingan minoritas di seluruh daerah.

Dengan demikian lembaga pemerintahan atau departemen di tingkat nasional (pusat) untuk sumber daya alam dan lingkungan hidup hanya akan terdiri dari dua bagian (departemen) besar, yaitu **Departemen Sumber Daya Alam** dan **Departemen Pengendalian Dampak dan Perlindungan Lingkungan Hidup**.²³

Pada bagian penutup laporannya WALHI menyatakan demikian :

Konsekuensi dari perubahan tersebut, maka Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Pertambangan dan Energi, Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan (Deptrans & PPH) Badan Pertanahan Nasional (BPN), Departemen Perindustrian (Deperind), Kantor Negara Lingkungan Hidup dan Bapedal direkomendasikan untuk dihapuskan, karena lingkungan tugasnya telah terinternalisasi dalam kedua lembaga tersebut diatas. Namun demikian juga akan terdapat penambahan tugas dan wewenang pada departemen lain seperti Departemen Dalam Negeri (Depdagri) yang akan mengurus masalah-masalah *land management*, pengembangan regional dan tata ruang.²⁴

²³ Lihat WALHI "Agenda Politik Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup" dalam Proceeding Diskusi Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Nasional, Aditya Media, Yogyakarta, 1999 hal. 46-48.

²⁴ WALHI, Ibid hal 48

II DINAMIKA POLITIK HUKUM

Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah

Dalam perspektif otonomi daerah maka Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang berperan sebagai administrator dan fasilitator berkewajiban untuk :

- (1) Mendorong kapasitas masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- (2) Menjamin adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat/lokal atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam;
- (3) Menghormati dan melindungi modal sosial (*social capital*) seperti etika sosial, kearifan lingkungan, religi, sistem teknologi maupun pranata-pranata sosial di kalangan masyarakat; dan
- (4) Mengakui dan mengakomodasi adanya kemajemukan hukum (*legal pluralism*) yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat.²³

Komponen kesadaran/budaya hukum adalah komponen yang tidak kalah penting dibandingkan dengan komponen peraturan perundang-undangan maupun kelembagaan. Paling tidak ada tiga hal yang perlu pembenahan yang berkaitan dengan komponen kesadaran/budaya hukum, yakni : *Pertama*, melakukan upaya-upaya penyadaran tentang pentingnya pembarnan agraria, sumber daya alam, lingkungan hidup dan sosialisasi hukum dan kebijakan yang berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup; *Kedua*, mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan hukum yang berkaitan sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan *Ketiga*, meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya penegakan hukum sumber daya alam, sumber daya agraria dan lingkungan hidup.

Dinamika Politik Hukum Agraria

Penutup

Setiap politik hukum agraria senantiasa akan menghasilkan kondisi agraria yang berbeda. Hukum agraria tidaklah berada dalam ruang bebas kepentingan tetapi berada dalam suatu dinamika sosial ekonomi yang begitu kompleks dan sensitif. Dengan demikian kualitas dan pelaksanaan hukum akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang ada.

Dinamika dari implementasi hukum Agraria dari masa ke masa seharusnya menjadi pelajaran berharga bagi kita menuju pengelolaan sumber-sumber agraria yang lebih baik pada waktu-waktu yang akan datang. Untuk menjamin hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria pada waktu yang akan datang tampaknya dibutuhkan "pembongkaran" total terhadap sistem hukum di bidang agraria yang selama ini kita anut dan jalankan. Perubahan tersebut harus bersifat mendasar dengan memuat perspektif yang lebih berkeadilan, demokratis dan berkelanjutan.

-oOo-

²³ I Nyoman Nurjaya, "Prinsip-prinsip Global Pengelolaan Sumber Daya Alam : Implikasinya Bagi Politik Pembangunan Hukum Nasional" Makalah, 2000, hal. 11

Bab 9

PETANI Versus PENGUASA (Kajian Politik Hukum Terhadap Implementasi Inpres Nomor 9 Tahun 1975 tentang Tebu Rakyat Intensifikasi)

Latar Belakang Masalah

Industri gula di Indonesia khususnya di pulau Jawa sudah mulai sejak tahun 1673, ketika pabrik¹ gula pertama kali didirikan, meskipun tanaman tebu dan pengolahannya secara tradisional sudah dikenal penduduk sejak abad XV.

Pertumbuhan pesat industri gula di Jawa sendiri baru dimulai ketika pemerintah kolonial memutuskan untuk terlibat dalam industri gula, karena tingginya permintaan gula di pulau Jawa. Untuk meningkatkan produktivitasnya pemerintah VOC memberikan kesempatan kepada pabrik-pabrik tersebut untuk menyewa tanah rakyat dalam waktu 2 sampai 3 tahun

¹ Istilah "Pabrik" digunakan sebagai ganti istilah "Perkebunan", sebab industri gula pada dasarnya sangat berbeda dengan perkebunan-perkebunan lainnya, istilah ini sekarang telah berubah menjadi "PTP". Sebuah perkebunan gula akan terdiri dari pabrik dan tanahnya sendiri yang luasnya terbatas, ditambah tanah sewa yang biasanya lebih luas. Pada saat ini kebanyakan pabrik gula tidak memiliki lahan sendiri. Dengan sistem TRI, maka pabrik gula hanya bertindak sebagai "buruh giling" dari tebu milik petani.

dan menjadikan para pemilik lahan sebagai sumber tenaga penggarap.

Melalui kebijakan tanam paksa tahun 1830, pemerintah kolonial Belanda berusaha membangkitkan kembali industri gula di Jawa yang sebenarnya sempat mengalami kemunduran sejak tahun 1700-an. Kemunduran ini disebabkan oleh ketidakcocokan lokasi lokasi perkebunan tebu (iklimnya) kurang sesuai untuk tanaman tebu, serta pergolakan-pergolakan politik yang melanda Eropa membuat penguasaan atas Jawa lepas dari tangan VOC dan sempat berpindah-pindah tangan. Ketika Jawa berada di bawah kekuasaan Inggris industri gula tidak berkembang sama sekali karena Inggris tidak berminat, akibatnya banyak perkebunan tebu yang terlantar (Boongaard, 1996: 24-25).

Program tanam paksa mewajibkan petani menanam tanaman-tanaman "wajib" yang hasilnya sangat laku di pasaran Eropa, seperti : teh, Kopi, Tembakau, Kapas dan tebu. Para Petani harus menyerahkan dan menjual hasil-hasil panen mereka kepada pemerintah kolonial dengan harga yang telah ditentukan, dengan alasan karena lahan-lahan yang terkena tanam paksa dibebaskan dari pajak tanah. Tanam paksa juga mengharuskan petani-petani bekerja di perkebunan-perkebunan Belanda dalam beberapa jam setiap harinya tanpa upah sedikitpun (Brenan: 41-42).

Dari kebijakan tanam paksa ini berhasil mendongkrak pendapatan Belanda, sejak 1830 hingga 1860, sekitar 20% pendapatan Belanda diperoleh dari kebijakan ini (lihat Dean K. Forbes, 1985: 10). Pada masa tanam paksa ini terjadi perubahan pola tanam tebu ke sistem *Reynoso*.² Meskipun demikian, menurut Winardi (1991: 27), pengusaha tanaman tebu di lahan

persawahan ini hanya ditemukan di Indonesia, khususnya di pulau Jawa dan tidak dijumpai di negara manapun.

Setelah sistem tanam paksa berakhir dan tebu menjadi tanaman bebas berdasarkan UU Budidaya tebu tahun 1878, pabrik-pabrik gula kembali menyewa lahan kepada rakyat untuk memenuhi kebutuhan bahan baku. Sistem sewa menyewa ini kemudian diperkokoh dengan Peraturan Sewa Tanah tahun 1918 yang memberikan kesempatan kepada perusahaan perkebunan untuk menyewa tanah rakyat dalam jangka waktu 21,5 tahun dan selama masa sewa, setiap 2 tahun sekali tanah tersebut harus diserahkan kepada pemiliknya untuk tanaman selain tebu. Dari peraturan dan sistem rotasi tanam ini muncullah sistem *Glebagan*³ (Mubyarto dan Haryanti, 1991).

Dari segi hukum, sistem sewa lahan yang sudah berjalan sejak 1918, memang merupakan suatu sistem yang sudah mapan. Sistem sewa ini dipergunakan karena dapat memenuhi kebutuhan pabrik-pabrik gula akan tanah untuk tanaman tebu, tetapi hak milik atas tanah tetap berada di tangan petani. Sesudah kemerdekaan dan setelah diundangkannya UU No.5 tahun 1960 tentang UUPA, maka dikeluarkanlah peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) Nomor 38/1960 untuk menjamin bahwa pabrik-pabrik gula akan memperoleh tanah yang diperlukan. Dengan adanya Inpres No. 9 Tahun 1975, maka timbul persoalan apakah No. 38/Prp/1960 masih dapat dipakai sebagai jaminan penyediaan lahan tanaman tebu.

Dalam perkembangan selanjutnya, sejak tahun 1965 pertumbuhan produksi gula di Indonesia berjalan lambat, salah satu penyebabnya adalah pengambilalihan kuasa

² Reynoso, sistem ini memindahkan areal tanaman tebu dari tegalan (lahan perladangan) ke areal persawahan yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas, karena sawah-sawah di Jawa merupakan lahan subur dengan irigasi cukup baik dan tenaga penggarapnya cukup servidia.

³ Glebagan, adalah pola tanam rotasi/perputaran tebu-padi di lahan persawahan. Pada sistem ini membagi sawah dalam tiga blok. Dua blok ditanami padi dan satu blok ditanami tebu. Menjelang panen, sebelum tebu ditebang blok berikutnya ganti ditanami tebu, begitu seterusnya sampai pada blok tiga dan kemudian kembali ke blok pertama. Sistem glebagan ini bisa sampai pada glebagan tiga, sampai akhirnya diperkenalkan metode Keprasan.

atas pabrik-pabrik gula dari pengusaha-pengusaha Belanda ke tangan pemerintah Indonesia melalui program nasionalisasi berdasarkan UU. No. 86 Tahun 1958 yang ditindaklanjuti dengan PP No. 2 Tahun 1959 LN 1959 No. 5. Pengambil alihan ini menyebabkan munculnya kesulitan-kesulitan dalam pengelolaan karena penguasaan teknologi dan manajemen yang tidak memadai, penyebab lainnya adalah situasi politik yang tidak stabil pada masa itu.

Kemudian sejak tahun 1967 Indonesia menjadi negara pengimpor gula, kondisi terjadi akibat penurunan dalam negeri yang terus bertambah, sementara tingkat produktivitas gula nasional rendah. Situasi ini memaksa pemerintah merumuskan cara agar ekstensifikasi dan intensifikasi pertanian tebu dapat ditingkatkan. Namun harga sewa lahan yang tidak memadai menjadi kendala perusahaan negara perkebunan saat itu untuk memperluas tanamannya. Pemerintah kemudian mengupayakan strategi meningkatkan harga sewa lahan setiap tahun dan memberikan insentif tambahan untuk petani, seperti premi sewa tanah, premi pendongkolan dan premi produksi. Namun demikian petani tetap enggan menyewakan lahan lebih banyak lagi atau untuk memperluas areal tanaman tebu mereka. Mereka lebih tertarik untuk menanam komoditas lain, khususnya padi dan palawija. Kegagalan-kegagalan usaha untuk menaikkan produktivitas industri ini, menurut Gordon sebagaimana dikutip Bachriadi (1997:34), disebabkan oleh gagalnya pemerintah menyediakan tanah dan buruh murah untuk mendukung sistem industri ini, suatu kondisi yang sangat dibutuhkan oleh pabrik pabrik pengolah tebu. Berdasarkan survei ekonomi yang bertujuan untuk memetakan dan memprediksi kondisi ekonomi Indonesia di masa mendatang, untuk dibawa ke sidang BPP pertama pada tahun 1970, diadakan studi kelayakan untuk merehabilitasi tanaman-tanaman rakyat dengan orientasi ekspor. Survei ini diadakan oleh *Brookers Agricultural and Technical Service Ltd.* Atas nama pemerintah

Indonesia dengan asistensi bank Dunia. Salah satu program studi kelayakan ini adalah *Indonesian Sugar Study* yang bertujuan untuk menyusun pengembangan industri gula untuk memenuhi kebutuhan domestik dan mendapatkan pembiayaannya.

Proyek ini mulai direalisasikan pada tahun 1973 (Harisid, 1985: 42-43). Bantuan ini digunakan untuk merehabilitasi industri gula melalui modernisasi dan ekspansi pabrik-pabrik, perluasan lahan, pelayanan pendudukan dan konsultasi teknik, peningkatan sarana transportasi serta pemberian kredit usaha untuk petani. Bank Dunia bertindak sebagai *aranser* pembiayaan ini. Pemerintah Indonesia mersepon lebih jauh dengan meneruskannya dalam bentuk Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 Tahun 1975 yang melahirkan tebu rakyat intensifikasi selanjutnya disebut TRI.⁴

Program TRI yang dilaksanakan berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres No. 9 Tahun 1975, memuat antara lain :

1. Mengambil langkah-langkah untuk mengalihkan pengusaha tanaman tebu untuk produktivitas gula di

⁴ Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) adalah pengusaha tanaman tebu yang telah menjadi salah satu program intensifikasi pertanian dengan pola intensifikasi tebu (IRTA), yang intensifikasi yang dilakukan dalam haitan kerja sama kelompok petani pada satu hamparan usaha tani guna memanfaatkan potensi lahan, daya dan tenaga optimal dengan menerapkan teknologi anjuran (bisa usaha) yang terdiri dari pertama, penggunaan tanah yang baik, kedua, penanaman pada masa yang tepat, ketiga, penggunaan bibit tebu varietas unggul, keempat, penggunaan pupuk kandang, kelima, pemeliharaan tanaman yang tepat, keenam, pengendalian hama penyakit, ketujuh penyediaan dan pengutaran air sesuai dengan kebutuhan petani, kedelapan, perlakuan panen dan pasca panen secara efisien. Berbeda dengan Tebu Rakyat Bebas (TRB) atau TRI-N, adalah intensifikasi tebu rakyat yang dilaksanakan di lahan sawah maupun tegalan/kereng, tidak menggunakan fasilitas irigasi dan dibudai secara perorangan, oleh karena itu pada waktu panen mereka harus menjual tebuanya ke PG maupun yang lebih menguntungkan. Antara Tri dan TRI-N sering menimbulkan problem, seperti sama-sama ingin agar tebunya dapat dijual lebih awal atau digiling pada rendemen puncak dan meskipun sudah diukur dengan jarak yang sama, namun tetap ada pertalingan dalam tebang angkut dan proses penarik TRI cenderung pada posisi yang lebih menguntungkan karena komoditas.

atas tanah sewa, ke arah tebu rakyat dengan produksi gulanya tetap meningkat sehingga pada akhir pelita II sudah seluruh produksi tebu merupakan tebu rakyat.

2. Melaksanakan intensifikasi tanaman tebu rakyat dengan sistem bimas secara bertahap sehingga tercapai maksud pada diktum pertama, dengan menempuh langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Intensifikasi pada tanaman tebu yang sudah biasa diusahakan oleh rakyat dan intensifikasi pada tanaman tebu yang diusahakan oleh petani dari pengalihan tanah sewa, untuk selanjutnya dibina supaya menjadi petani penanam tebu di atas tanahnya sendiri.
- b) Agar pelaksanaan intensifikasi tanaman tebu rakyat berjalan dengan sebaik-baiknya, pabrik gula supaya bertindak sebagai pemimpin kerja para petani, melaksanakan penyuluhan/bimbingan teknis, pengusahaan tanaman tebu rakyat, menyediakan bibit unggul, menyediakan dan melayani kebutuhan sarana produksi serta membantu memberikan petunjuk dan pelayanan dalam pemberian kredit kepada para petani dengan memanfaatkan tenaga tetap yang ada di pabrik gula.
- c) Memenuhi kebutuhan dan melayani kredit untuk usaha intensifikasi tanaman tebu rakyat bagi para petani yang memerlukan.
- d) Untuk melindungi petani tebu rakyat dari kemungkinan ijon yang merugikan dan untuk tertibnya pemasaran gula, maka bagian hasil yang menjadi hak petani dari tebu miliknya yang digilingkan di pabrik gula diberikan dalam bentuk uang yang nilainya ditentukan sedemikian sehingga menggairahkan usaha intensifikasi tanaman tebu rakyat.
- e) Agar dari semua koperasi (BUUD/ KUD) diikutsertakan dan dibimbing untuk mengkoordinasikan petani tebu rakyat dalam usahanya meningkatkan produksi gula dan meningkatkan penghasilannya.

1. Melaksanakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam pengendalian pembinaan dan pelaksanaan intensifikasi tanaman tebu rakyat di dalam satu wadah bersama dengan intensifikasi tanaman pangan yang sudah ada.

Menurut Hartveld (1985) sebagaimana diikuti Hachriadi (1995:35) program dan kebijakan hukum tentang TRI ini merupakan langkah awal dari perubahan kebijakan usaha di sektor perkebunan yang sebelumnya berbasis perkebunan besar diubah ke arah skema inti rakyat.

Menurut versi pemerintah, bertujuan memperkuat dan memperbesar sistem budidaya tebu rakyat dengan cara intensifikasi dan bimbingan massal (Inmas dan Dimas), serta berusaha menghilangkan sistem sewa menyewa lahan yang selama ini berkembang dalam sistem budidaya tebu. Muara akhir dari program ini tentunya adalah peningkatan produksi gula nasional yang dapat memenuhi kebutuhan domestik maupun ekspor.

Kebijakan hukum yang bersifat nasional ini dirancang secara bertahap untuk menuai dua hasil, yaitu lenyapnya model sewa menyewa lahan dalam budidaya tebu dan meningkatnya produktivitas gula nasional, selalu memiliki target-target pencapaian tertentu, diantaranya sistem sewa harus lenyap sama sekali mulai tahun 1979 dan adanya penentuan luas areal lahan yang harus digarap setiap musim tanam dalam skala-skala tertentu (nasional-propinsi-kabupaten-lokal) serta teknik-teknik budidaya tertentu. Untuk itu, dibentuklah institusi-institusi satuan pengendali dan "pembina" program TRI dari tingkat nasional hingga tingkat lokal.

Namun di lapangan program ini seringkali mendorong petani untuk melakukan protes dan menolak. Tindakan ini mereka lakukan sebagai upaya mengatasi berbagai kesulitan akibat banyaknya masalah dan aturan yang ada dalam program TRI yang secara langsung maupun tidak langsung membebani para petani.

Bentuk protes itu misalnya meliputi ruwetnya perkreditan, banyaknya pungutan oleh berbagai lembaga, monopoli serta serta berbagai paksaan oleh aparat birokrasi dalam memobilisasi petani supaya ikut dalam program TRI. Keluhan petani dalam menanggapi program ini antara lain disebabkan proses penjualan tebu oleh pihak KUD yang dalam prakteknya justru banyak merugikan petani. Proses penjualan tebunya melalui tiga tahap, yaitu tebang angkut, penimbangan dan rendemen. Dalam prakteknya ketiga proses ini selalu merugikan petani yang biasanya panen pada umur tanaman 12-14 bulan.

Setelah lebih dari 20 tahun (sejak 1975) program TRI berjalan, industri gula terus meningkat setiap tahunnya, tetapi di sisi lain tingkat pendapatan petani tebu tidaklah menggembirakan. Hal ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa sebagian besar petani kecil khususnya di desa Morosunggingan Kecamatan Peterongan Kabupaten Jombang, lebih suka menyewakan lahannya atau menyerahkan pengusahaan kebun tebunya kepada pihak lain. Ironisnya lagi dibalik pendapatan petani yang kurang menggembirakan ini justru banyak pabrik gula yang meraih keuntungan besar.

Secara nasional swasembada gula memang berhasil dicapai selama pelaksanaan program TRI, akan tetapi petani kecil yang ikut serta dalam program tersebut belum terangkat kesejahteraannya secara ekonomis. Adanya sewa menyewa lahan kepada pemilik modal, peserta fiktif dan penolakan petani untuk terlibat dalam program ini menunjukkan bahwa sebagian besar di desa lokasi penelitian petani masih menganggap program ini tidak menguntungkan. Terlebih lagi bagi petani-petani berlahan sempit (biasanya kurang dari 0,5 ha), padahal ketika lahan-lahan mereka sudah masuk dalam cakupan wilayah kerja program TRI (glebagan) tidak ada satupun yang bisa dipertahankan lagi kecuali harus terlibat program ini. Dengan kata lain program TRI lebih banyak

memaksa kaum petani untuk menanam tebu, tidak ada kebebasan memproduksi disana.

Pemaksaan-pemaksaan ini tidak hanya bermakna untuk mengejar target produksi gula tetapi sering juga melekat unsur *power structure* dengan latar belakang kepentingan politik birokrasi tertentu, yang dapat diindikasikan dengan adanya intimidasi-intimidasi dan stigma-stigma politik seperti "pembangkang", "anti pembangunan" dan "partisipasi organisasi terlarang", yang ditujukan kepada petani yang menolak program TRI.

Sehingga program TRI yang salah tujuan awalnya ingin menghilangkan sewa menyewa lahan ternyata malah laun justru menciptakan pola sewa menyewa lahan "model baru" dan memunculkan fenomena penguasaan tanah secara luas pada satu pihak yaitu pemilik modal (*rukong*).⁵ Pemilik modal yang berlahan luas memang bisa membuat guliran program TRI menjadi bisnis yang menguntungkan, karena dengan lahan yang relatif luas mereka bisa mengefisienkan proses produksi (budidaya), satu hal yang tidak bisa dilakukan oleh petani-petani berlahan sempit karena secara ekonomis biaya produksi yang dikeluarkan menjadi tidak seimbang dengan hasil yang akan dicapai. Kedua fenomena ini secara umum dapat disebut sebagai "kegagalan" program TRI untuk mengangkat harkat petani-petani kecil. Selain masalah-masalah di atas, banyaknya potongan yang dibebankan kepada petani, penentuan harga dasar gula dan sistim bagi hasil yang kurang menguntungkan, perhitungan rendemen yang selalu kontroversial serta monopoli Bulog justru menjadi bumerang dan semakin menjauhkan program ini dari tujuannya untuk mensejahterakan petani tebu. Di samping itu upah buruh tani yang rendah, munculnya institusi-institusi yang turut merugikan atau mengecilkan pendapatan petani dalam bentuk pungutan-

⁵ Cukong yang dimaksud dalam tulisan ini adalah pemilik modal yang melahirkan fenomena baru dalam bentuk penguasaan sewa menyewa tanah model baru pada satu pihak.

pungutan mengakibatkan posisi tawar petani semakin rendah.

Dilema-dilema seperti di atas mengakibatkan program TRI sulit berkembang dan tidak memberikan hasil yang menggembirakan, yang pada akhirnya program ini hanya menjadi media bagi benturan-benturan berbagai kepentingan yang tidak saling mendukung ke arah positif tetapi justru lebih banyak saling merugikan, dan petani-petani kecil terpaksa atau dipaksa adalah yang menjadi korbannya.

Akhirnya meskipun program TRI telah turut menyelamatkan industri gula nasional, keuntungan-keuntungan dan hasil-hasil lebih dari pertumbuhan industri ini hanyalah bisa dinikmati perusahaan (pabrik gula) sebagai pengolah dan pemilik modal yang berlahan luas, sementara itu petani-petani yang mayoritas berlahan sempit dan buruh-buruh tani tetap menjadi kelompok yang tidak turut serta menikmati pertumbuhan produktivitas tersebut.

Mengacu pada masalah di atas, nampaknya dalam rangka pelaksanaan program TRI, produk hukum yang digunakan sepenuhnya sebagai alat legitimasi dari negara. Konfigurasi hukum yang *represif* tersebut mengakibatkan munculnya konflik-konflik antara petani dengan negara (pemerintah), petani dengan pemilik modal.

Pada akhirnya konsep program TRI yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan kaum tani semakin jauh dari kenyataan. Oleh karena itu permasalahan yang akan diungkap dalam penelitian ini adalah : (1) Bagaimanakah pelaksanaan Inpres No. 9 Tahun 1975 tentang Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) di desa Morosunggingan, Kecamatan Peterongan, Kabupaten Jombang; (2) Bagaimanakah bentuk keengganan atau penolakan petani terhadap program TRI; (3) Usaha-usaha apakah yang dilakukan oleh para petani tebu dalam rangka mempertahankan subsistensi mereka.

Dalam melakukan penelitian ini, institusi hukum (atau kebijakan hukum TRI) tidak dipahami sebagai entitas normatif belaka, tetapi justru dilihat sebagai bagian dari totalitas suatu sistem sosial yang saling berkaitan dengan berbagai variabel lainnya.

Untuk itu diperlukan dua pendekatan, yaitu *Pertama*, model *Interactionist approach*, untuk membangun pemahaman penafsiran sebagai landasan tinjauan kritis terhadap kebijakan hukum. Beranjak dari paradigma dan pendekatan tersebut di atas, maka penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian "*socio legal research*".

Sesuai dengan perspektif permasalahan yang mengkaji persepsi dan reaksi masyarakat petani terhadap program TRI. Penelitian ini dilaksanakan pada masyarakat petani tebu di Desa Morosunggingan Kecamatan Peterongan, Kabupaten Jombang, Jawa Timur. Desa Morosunggingan dipilih menjadi tempat penelitian karena daerahnya tergolong subur dengan irigasinya yang cukup baik serta masyarakatnya yang dinamis karena dekat dengan perbatasan kota kabupaten.

Pengumpulan data penelitian dilakukan melalui penggabungan 2 (dua) teknik sekaligus, yaitu : *Pertama*, teknik wawancara mendalam (*depth interview*) dan *kedua*, teknik observasi (*observation*). Sebelum dilakukan teknik pengumpulan data tersebut, terlebih dahulu dilakukan apa yang oleh Spradley (sebagaimana dikutip Faisal 1990: 84-85) dipahami sebagai penciptaan *rapport* untuk meminimalisir keterasingan peneliti dengan para informan penelitian dan sekaligus menjajaki fasilitas untuk dapat bekerjasama. Hal ini penting karena informan pada setiap strata dikhawatirkan tidak dapat memberikan informasi yang lugas dan apa adanya, jika diduga akan "membedah" hal-hal yang sifatnya sensitif untuk diinformasikan.

Data-data yang telah terkumpul dan dianggap valid akan dikonstruksikan lewat strategi yang bertumpu pada pendekatan logika berfikir secara *emic* yaitu fokus/

masalah penelitian diharapkan berkembang apa adanya sesuai dengan kenyataan di lapangan. Keutamaan penggunaan perspektif emic adalah menggambarkan kenyataan di lapangan secara apa adanya. (Moleong, 1991:53-54). Kemudian peneliti akan mengkonstruksikan semua data data empirik untuk membangun konsep, hipotesis ataupun pengembangan teori yang telah ada.

Pelaksanaan TRI di Desa Morosunggingan

Program TRI sebagai realisasi Inpres No. 9 Tahun 1975, tanggal 22 April 1975 pada musim tanam 1997/1998 yang dilaksanakan di desa Morosunggingan berdasarkan SK. Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Jombang No. 39 Tahun 1997.

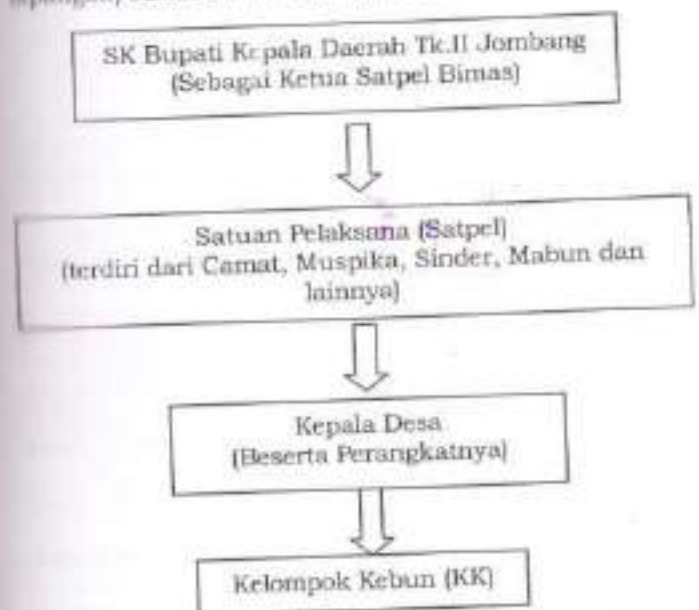
Selanjutnya dengan program Tri yang berpedoman pada SK. Bupati ini, dibentuk tim pengaturan lahan TRI dengan tujuan penyediaan lahan bagi TRI yang terdiri dari Camat beserta Muspika, Sinder, Mabun dan lainnya. Tim ini biasanya dikenal dengan nama Satuan Pelaksana Bimas (Satpel Bimas), yang kemudian menugaskan kepala desa beserta perangkatnya untuk menyediakan lahan penanaman tebu, dengan rasio sepertiga dari luas wilayah yang ada di tiap-tiap desa.

Berdasarkan temuan data di lapangan, langkah awal penyertaan petani dalam program TRI adalah pendaftaran peserta dalam kelompok-kelompok ke KUD menjelang musim tanam. Setelah petani dikumpulkan di balai desa disediakan blanko untuk diisi dan ditanda tangani. Dalam formulir ini pula terdapat tanda tangan ketua kelompok yang disahkan oleh Kepala Desa, KUD, Pabrik Gula, Dinas Perkebunan dan Kantor Perwakilan Koperasi. Kredit akan dicairkan apabila seluruh tanda tangan dalam formulir telah lengkap dan KUD yang menjadi induk kelompok tadi tidak mempunyai tunggakan utang kepada BRI.

Selanjutnya KUD kemudian akan membuat perjanjian dengan Pabrik Gula yang isinya berupa kesepakatan dari PG untuk bertindak sebagai penggiling

tebu-tebu petani yang telah terdaftar sebagai peserta program TRI. Bagi pemilik lahan yang terkena glebagan program TRI sifatnya wajib mengikuti program tersebut dengan sistem pembagian wilayah kerja kelompok-kelompok.

Secara skematis landasan hukum pelaksanaan program TRI dapat digambarkan sebagai berikut; menggunakan dasar SK. Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Jombang No. 39 Tahun 1997 (sebagai Ketua Satpel Bimas), secara hirarki dari atas hingga pada tingkat lapangan/bawah adalah sebagai berikut :



Program TRI dengan sistem *reynoso* di desa Morosunggingan terdiri dari TRI I dan TRI II (yang berasal dari keprasan). Areal tanaman TRI untuk musim tanam 97/98 untuk musim giling 98/99. Dua wilayah PG di kabupaten Jombang (PG. Tjoekir dan PG Djombang Baru)

sebagaimana tercantum dalam SK. Bupati Kelapa Gading Tk. II Jombang ditargetkan seluas 12.473 Ha dengan produksi gula 103.557 ton.

Organisasi Bimas sebagaimana telah disosialisasikan diatur berdasarkan Kepres No. 84 Tahun 1993 adalah merupakan wahana untuk mewujudkan koordinasi, intensifikasi dan sinkronisasi dalam perencanaan, pengendalian, pembinaan dan pelaksanaan intensifikasi.

Berdasarkan buku pedoman penyelenggaraan penyuluhan TRI dari Departemen Pertanian bahwa pelaksanaan TRI di lapangan dengan tugas dan fungsi lembaga-lembaga yang terkait di dalamnya, antara lain:

- a. Fungsi pelaksanaan : Petani TRI dan pabrik Gula
- b. Fungsi Pelayanan : BRI, Bank Jatim, KUD, PT. PUSRI, PT. PERTANI, Perum PKK, PUSKUD dan Bulog.
- c. Fungsi pembinaan : Semua instansi yang terkait dalam koordinasi Satpel Bimas.

Sedangkan Kepala Daerah Tingkat II sebagai Ketua Satpel Bimas beserta kepala wilayah pemerintahan bawahannya selaku ketua satpel bimas sampai dengan tingkat desa bertanggung jawab atas terlaksananya program TRI, oleh karena itu sebagai ketua satpel pada tingkatan masing-masing harus mengusahakan :

- a. Pengendalian pelaksanaan sistem gleaning, pola tanam dan tata tanam secara lebih mantap.
- b. Membina KUD agar dapat berfungsi dengan baik dalam pelaksanaan program TRI.
- c. Menciptakan hubungan kemitraan yang melembaga antara KUD, PG dan kelompok tani TRI.

Pada setiap wilayah PG dibentuk satu FMPG (Forum Musyawarah Petani Gula) dan pada setiap kecamatan dibentuk FMPW (Forum Musyawarah Petani Wilayah) yang kegiatannya harus didasarkan atas pengertian bahwa

Wilayah PG/Kecamatan merupakan satu kesatuan usaha dan produksi gula. Sedangkan ruang lingkupnya dititikberatkan pada usaha untuk meningkatkan produksi gula.

Pelaksanaan FMPG dan FMPW di setiap wilayah harus aktif mengadakan pertemuan secara periodik setiap 15 hari sekali pada musim-musim giling serta 1 bulan sekali jika tidak musim giling dan masing-masing bertanggung jawab kepada satpel bimas tingkat kabupaten maupun tingkat kecamatan.

Susunan keanggotaan FMPG adalah sebagai berikut

- a. Administrator PC sebagai ketua merangkap anggota
- b. Kepala UPP-TRI Disbun, sebagai Ketua merangkap anggota
- c. Seorang wakil KP-KUD sebagai anggota
- d. Seorang wakil KUD dari setiap wilayah FMPG yang diwakili oleh salah satu KUD sebagai anggota
- e. Salah satu kelompok tani TRI yang mewakili para ketua kelompok di setiap wilayah FMPG sebagai anggota
- f. Seorang KTNA tingkat kabupaten sebagai anggota
- g. Seorang wakil DPC HKTI tingkat kabupaten sebagai anggota
- h. Seorang wakil dari Satpel Bimas yang ditunjuk secara tetap sebagai anggota
- i. Apabila diperlukan dapat mengundang instansi yang terkait sebagai nara sumber (bukan sebagai anggota tetap).

Susunan keanggotaan FMPW adalah sebagai berikut

- a. SKW (Sindir Kebun Wilayah) PG. Sebagai ketua merangkap anggota
- b. Mabun, sebagai sekretaris merangkap anggota
- c. Kabag TRI KUD sebagai anggota
- d. Ketua kelompok tani TRI/kontak tani setiap desa sebagai anggota
- e. Seorang wakil DPC HKTI tingkat kecamatan sebagai

anggota.

- f. Seorang wakil dari satpel bimas kecamatan yang ditunjuk secara tetap sebagai anggota
- g. Apabila diperlukan dapat mengundang instansi yang terkait sebagai nara sumber (bukan sebagai anggota tetap).

KKPG (Kelompok Kerja Pengamat Produksi Gula)

Keanggotaan KKPPG disusun berdasarkan musyawarah FMPPG yang selanjutnya dituangkan dalam berita acara dan dikukuhkan oleh Bupati kepala Daerah Tingkat II Jombang sebagai ketua satuan pelaksanaan Bimas. Keanggotaan KKPPG terdiri dari wakil-wakil petani/kelompok tani dalam wilayah kerja PG. Djombang Baru.

Tugas dan fungsi KKPPG adalah sebagai berikut:

- a. Mengawasi pelaksanaan penimbangan tebu
- b. Pemeriksaan terhadap mutu tebu
- c. Mengawasi analisa kemasakan tebu contoh
- d. Mengawasi perhitungan rendemen pada PG
- e. Memantau hasil gula di corongan pada PG
- f. Pengamatan terhadap pelaksanaan kegiatan tanam baru yang meliputi alih guna lahan, penggarapan tanah, dan pemeliharaan tanaman
- g. Pengamatan terhadap pelaksanaan pelayanan usaha tani yang meliputi penyaluran pupuk, kredit dan pestisida
- h. Pengamatan terhadap pelaksanaan dan penyediaan penyaluran bibit termasuk KBD dan ketepatan jumlah serta mutu bibit.

Atas dasar tugas dan fungsi dari KKPPG tersebut, maka ditunjuk seorang ketua yang berasal dari Dinas Perkembunan Daerah (Disbun) Tingkat Kabupaten.

1. Kelompok Petani TRI

Kelompok petani TRI adalah peserta program TRI yang mempunyai hamparan sawah yang mengusahakan kerja tanaman tebu baik dengan sistem kooperatif maupun dengan sistem kolektif. Dalam setiap kelompok ini selalu dibentuk kepengurusan kelompok yang terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Bendahara serta beranggotakan seluruh pemilik kebun tebu dari hamparan kelompoknya.

Segala pembiayaan yang diperlukan guna menunjang segala aktifitas kerja di lahan bagi pengurus ditanggung bersama oleh seluruh anggota pemilik lahan tebu. Syarat untuk menjadi ketua kelompok adalah:

- a. memiliki lahan areal kelompok,
- b. menguasai teknik budidaya dan proses birokrasi,
- c. dipilih oleh sekelompok pemilik lahan.

Dalam rangka memperkuat dan mengembangkan perekonomian pedesaan untuk kepentingan masyarakat pedesaan maka setiap petani diberikan motivasi untuk menjadi anggota KUD oleh kelompok penyuluh. Fungsi dan peranan KUD dalam program TRI adalah sebagai pintu masuk langsung kepada para petani.

2. Sistem Penggarapan

Sistem pengerjaan penanaman tebu dapat dilakukan dengan dua model/cara yaitu:

- a. *Kolektif*, yaitu model pengerjaan secara kolektif atau bersama dan dikelola/ditangani langsung oleh ketua kelompok, meskipun tenaga kerjanya diambilkan dari para buruh tani yang biasanya dibayar dengan sistem borongan atau harian. Pada model kolektif ini biasanya pembagian hasilnya hanya didasarkan pada luas lahan yang dimiliki dengan tanpa mempertimbangkan tingkat kesuburan tanahnya maupun rendemennya, disamping itu 2 % dari hasil panen nantinya masih harus diserahkan kepada ketua kelompok, karena

itu model kolektif ini kurang diminati oleh petani.

b. *Kooperatif*, yaitu setelah selesai *tanjo* (penanaman bibit) segala proses pengerjaan dikerjakan sendiri oleh petani pemilik lahan baik dengan sistem borongan maupun harian. Di sinilah biasanya para pemilik lahan dapat mengoptimalkan tanamannya, karena sistem pembagian hasilnya tidak diambil rata-rata, melainkan disesuaikan dengan tingkat produktivitas masing-masing.

Sistem penggarapan yang banyak dilakukan di seluruh wilayah Morosunggingan lebih banyak dengan sistem kolektif, ini dikarenakan para pemilik lahan *tebu* kebanyakan adalah para penyewa (*cukong*) baik dari luar daerah sehingga sangat tidak mungkin untuk dapat mengolah sendiri.

3. Perkreditan

Dalam rangka menunjang pembiayaan proses penanaman TRI bagi petani, disalurkan kredit dari petani BRI yang ditingkat selanjutnya dilaksanakan oleh KUD. Kredit yang diberikan BRI berdasarkan Surat Edaran Bank Rakyat Indonesia No. ES.34/KPK/2/1991 sebetulnya tidak ditujukan kepada petani, tetapi kepada KUD. Selanjutnya KUD bertindak sebagai nasabah dan bertanggung jawab untuk mengembalikan pinjaman tersebut.

Kemudian KUD menyalurkannya sebagian kredit yang diterimanya kepada kelompok tani, sedangkan syarat-syarat petani *tebu* yang dapat mengajukan kredit biaya garap adalah sebagai berikut :

1. Memiliki lahan TRI
2. Adanya jaminan kredit yang berupa *fidusia atas hasil gula* yang dikuasakan kepada pihak KUD.

Komponen-komponen kredit diberikan secara bertahap dan tidak seluruhnya jatuh ke tangan petani, namun seluruh komponen kredit menjadi tanggungan petani, sekalipun kerap kali terdapat mereka tidak

mengetahui secara pasti pengalokasian/pemanfaatan komponen kredit tersebut.

Sebelum tahun 1981, kredit diberikan langsung kepada petani, bukan kepada KUD. Peran KUD hanya sebagai penyedia/pemberi jasa pelayanan di bidang penyaluran saprodi, pencabangan dan pengangkutan, serta memprakarsai pembentukan kelompok-kelompok tani. Pengajuan kredit dan kontrak giling dilakukan oleh petani langsung dengan PG dan tetap berkelompok.

Melalui SK. Mentan No. 001 1981 peranan KUD diperluas sehingga kredit TRI dapat disalurkan BRI ke KUD dan perjanjian giling dibuat antara KUD dan PG. Sebetulnya melalui SK. Mentan ini, PG seperti ini tidak berhubungan lagi dengan petani, peran KUD kian melebar dan meningkat keterlibatannya secara langsung sejak proses penanaman sampai penggilingan termasuk sarana penunjang produksi, penentuan areal dan mewakili petani menyaksikan penentuan *rendemen* serta penimbangan *tebu* di parik.

Sedangkan mengenai pengembalian kredit dilakukan pada saat dikeluarkannya *DO / Delivery Order* gula petani melalui KUD. Seluruh pendapatan petani berdasarkan ketentuan bagi hasil dengan PG akan dipotong kredit yang harus mereka kembalikan berikut bunga dan beberapa potongan lainnya, seperti tunjangan untuk FMPG, tambahan biaya tebang angkut, honor ketua kelompok, tunjangan kepala desa, sedangkan KUD (di wilayah Morosunggingan KUD Sumber Makmur) mendapat bagian dari bunga kredit.

4. Sistem Tebang Angkut

Tebang angkut ditentukan berdasarkan analisa hasil kemasakan yang dilakukan oleh PG dan biasanya dirapatkan/ditentukan lewat FMPW di tingkat kecamatan kemudian dibahas dan ditentukan oleh FMPG. Dalam menetapkan rencana tebang angkut dibutuhkan taksasi

produksi yaitu: Taksasi Desember, Taksasi Maret dan taksasi ulang.

Penetapan jadwal tebang didasarkan pada hasil analisa kemasakan tebu dari setiap hamparan tanaman serta kapasitas giling PG dengan pengertian bahwa wilayah kerja dipandang sebagai satu kesatuan. PG wajib memberitahukan kepada kelompok tani peserta TKI tentang jadwal tebang yang harus dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah disepakati bersama dalam FMPW/FMPG.

Pada dasarnya pengurusan, pengaturan dan penanggung jawab bidang tebang angkut adalah PG. Pelaksanaan tebang angkut dapat dilakukan oleh petani sendiri, dan kelompok tani. Akan tetapi dapat dilakukan oleh KUD apabila terdapat kesepakatan petani dan kelompok tani belum mampu melaksanakannya.

Sedangkan pengawasan jadwal tebangnya dilakukan oleh K2PG, mereka ini wakil kelompok tani dan KUI. K2PG ini berkewajiban mengikuti dan menyaksikan proses analisa kemasakan tebu di PG, biasanya para anggota K2PG diprioritaskan bagi yang sudah pernah mendapat kursus rendemen di P3GI (Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia) Pasuruan.

Penebangan tebu di lahan petani yang dilakukan oleh kelompok tani atau petani, biasanya dikenal dengan istilah Ts-As (Tebang sendiri, Angkut sendiri). Jika dilakukan oleh KUD petani harus membuat surat kuasa kepada KUD, tetapi jika dengan model Ts-As maka petani harus membuat pernyataan yang disampaikan kepada KUD dengan tembusan kepada PG ditambah ketentuan-ketentuan yang harus dipatuhi yang berlaku dalam program TRI, misalnya; tidak boleh tebang pucukan, tebu tebu BSM (Bersih, Segar, Manis) atau tebang bebas *dadiuk*, *pucukan* dan langsung dapat ditimbang, penebangan harus dari bonggol.

Untuk keperluan transportasi dari lahan PG, idealnya KUD harus memiliki armada angkutan, tetapi biasanya KUD hanya menyewa dari pihak lain dengan sistem kontrak yang tentunya sistem ini akan memperpanjang deretan persoalan baru, misalnya lahan petani yang mestinya dapat ditebang pada rendemen optimal karena keterbatasan armada maka sering terjadi keterlambatan, sehingga sering terjadi tebu yang sudah ditebang terlanter di lahan dan akhirnya terlambat digiling, pada akhirnya dapat mengakibatkan menurunnya rendemen.

Tebang angkut yang dikoordinir oleh KUD, biasanya memunculkan berbagai persoalan yang berkaitan dengan upah tambahan kepada buruh tebang. Upah tambahan ini biasanya dijadikan alasan oleh petani untuk menyalahkan KUD. Masalah-masalah lainnya misalnya dengan mengerjakan tenaga-tenaga tambahan borongan biasanya buruh tani tebang menebang tebu dengan cara sembarangan, misalnya tebangan masih banyak tertinggal atau *bonggol* sepanjang 5 sampai 10 cm, padahal menurut analisa justru disinilah banyak kadar gulanya. Cara seperti ini tentunya disamping mengurangi bobot produksi juga mengurangi rendemen. Belum lagi kalau buruh tebang ini menggunakan cara mogok jika pelayanan dari petani pemilik kurang memuaskan atau tidak memberikan intensif, biasanya tambahan-tambahan dalam bentuk servis maupun uang saku/bonus ini semakin mendekati tutup giling tuntutananya akan semakin melambung tinggi, alasan klasik karena kalau tidak tertebang dan keburu tutup giling pabrik maka akan menjual tebu ke PG lain biayanya akan semakin tinggi.

Problem yang dihadapi petani tebu terhadap buruh tebang ini juga terjadi pada sistem angkutan tebu dari lahan ke PG, berdasarkan wawancara dengan petani ternyata para supir truck dan krunya sering memanfaatkan kesempatan, misalnya menuntut uang rokok, uang makan/minum, dll. Belum lagi bagi petani tebu yang tebunya siap ditebang masih harus "berburu" SP (Surat Pengangkutan) untuk dapat memasukkan tebu

ke PG yang biasanya untuk dapat banyak atau sedikit sangat tergantung pada sinder tebang, sehingga petani harus pandai-pandai melakukan pendekatan kepada sinder tebang dan mandor tebang untuk mendapatkan SP sesuai dengan jumlah tebu yang *nglasah* di lahan. Jika petani tidak "berburu" SP, maka akan terjadi problem baru yaitu protes dari buruh tebang karena tidak terangkutnya tebu di sawah, karena jika terjadi *nglasah*, maka bobot tebu akan menurun yang diiringi menurunnya upah penebang, oleh karena itu jika terjadi demikian petani harus rela memberi ganti kerugian dari penyusutan bobot tersebut.

5. Sistem Bagi Hasil

Penghitungan rendemen TRI yang dilakukan berdasarkan SK. Mentan/Ketua Badan Pengendali Bimas. Perhitungan rendemen tersebut dilakukan dalam dua tahap, yaitu :

- Tahap pertama adalah rendemen belum terkoreksi (biasanya disebut rendemen harian) yang diumumkan kepada pemilik tebu sebagai rendemen sementara, yaitu satu hari setelah tebu digiling.
- Tahap kedua adalah rendemen terkoreksi yang diumumkan kepada pemilik tebu sebagai rendemen yang sebenarnya, yaitu pada setiap 2 dan 17 setiap bulannya untuk tebu yang telah digiling sekurang-kurangnya dua hari sebelum tanggal tersebut.
- Bagian hasil kristal gula yang menjadi hak petani diberikan :
 - 98% diberikan dalam bentuk uang, dengan perhitungan harga gula yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan
 - 2% diberikan dalam bentuk natura atau gula yang lebih dikenal dengan istilah *gula incip*.

Sejak tahun 1998, seiring dengan tuntutan era reformasi dan dihapuskannya monopoli Bulog terjadi perubahan pemberian hasil kepada petani tidak dalam bentuk uang, tetapi diserahkan dalam bentuk gula.

sehingga petani dapat menjual sendiri hasil gulanya ke pasaran.

Selain hasil gula yang menjadi hak petani peserta TRI, juga mendapat bagian dari tetes sebanyak 1,86 kg setiap kuintal tebu yang digiling, hasil samping lainnya yang berbentuk limbah menjadi hak PG. Bagi hasil tersebut wajib diterimakan kepada petani yang berhak paling lambat sepuluh hari setelah perhitungan bagi hasil.

Secara lebih rinci pembagian hasil kristal gula antara petani dengan pihak PG sebagaimana diatur dalam HK. Mentan/Ketua Badan Pengendali Bimas No.03/SK/Mentan/Bimas/VI/1987 sebagai berikut :

Tabel 4.

Rendemen	Gula Petani	Fabrik Gula
8	62%	38%
8,50	70%	30%
9,50	75%	25%
10,50	80%	20%
11,50	90%	10%

Sumber : Data Primer

Disamping itu petani juga masih menerima pembagian penjualan tetes tebu dengan perhitungan diberikan Rp 200,- untuk setiap kuintal tebu. Akan tetapi sayangnya sistem pembagian hasil seperti di atas tidak melibatkan petani secara langsung karena telah diwakili oleh kelompok dengan pihak PG dan KUD dan petani pemilik hanya menerima hasil bersih saja.

Penolakan Petani Terhadap Program TRI

Semua industri TRI merupakan bagian untuk menjadikan petani sebagai "tuan" di tanahnya sendiri, hal ini mengisyaratkan bahwa petani adalah subjek utama program TRI, namun bukanlah pekerjaan mudah melakukan koordinasi diantara petani. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa petani peserta TRI lebih memainkan peranan sebagai "penonton" daripada sebagai "tuan" di atas tanahnya sendiri, termasuk di dalamnya tuan dari sisi nilai ekonomis.

Apabila sudah tiba saatnya putaran *glebagan*, yang pemberitahuannya dilakukan oleh aparat desa berdasarkan surat keputusan Bupati. Biasanya petani petani yang sawahnya akan terkena giliran tanam tebu dipanggil dan dikumpulkan di Balai Desa atau di ruang pertemuan kantor KUD untuk "bermusyawarah". Pada waktu itu dibentuklah kelompok-kelompok tani sekaligus ditunjuk ketua kelompoknya.

Uniknya meski banyak juga sebenarnya petani yang merasa enggan untuk mengikuti program TRI ini, namun karena mereka menganggap percuma saja menolak untuk tidak terlibat, sehingga mereka akhirnya menerima dengan berat hati dan dengan menempuh berbagai "siasat", misalnya menjual tahunan, mengopikan dengan lahan di tempat lain yang tidak terkena *glebagan* atau tetap mengikuti program TRI akan tetapi mereka menyerahkan sepenuhnya kepada ketua kelompoknya.

Kebanyakan petani mengikuti program TRI karena mobilisasi perangkat desa dan aparat lain yang terkait. Petani yang ikut program ini dengan partisipatif sangat kecil sekali, hal ini sebagaimana yang dialami oleh Pak Supardi di desa Kayen, Morosunggingan, yang terkena program *glebagan* mengatakan :

.....*kalo niki sabun namung banon kalih atus, kenging glebagan nggih manut mawon, ning nggih kalo sade, lejeng kalo tinggal*

ngayang, pados rejeki lintane. Tinbangane mangke ruwet-ruwet malah mboten kepenak.....

(....saya ini memiliki sawah hanya seluas seperempat hektar, jika terkena *glebagan* ya menyerah saja, tapi ya saya jual (tahunan). Lalu saya bekerja ngayang cari rejeki lainnya. Dari pada ribut-ribut -ruwet-nanti tidak tenang....)

Bagi Pak Pardi memang tidak ada masalah untuk tidak mengikuti program TRI karena dia sudah terbiasa bekerja sebagai pedagang padi keliling kecil-kecilan atau *ngajang*.

Hal yang kurang lebih sama mensiasati juga seperti yang dilakukan oleh Pak Man yang memiliki tanah sawah seluas 0,1 ha (istilah di lokasi *boto safus*). Dia sudah dapat meng kalkulasi jika sawahnya terkena jadwal *glebagan* untuk ditanami tebu dengan dijual kemudian uangnya digunakan untuk menambah modal kerja di warung nasi yang berlokasi di pinggir desa dekat dengan huller milik (alm) haji Mansur salah seorang yang tergolong kaya di desa tersebut.

Namun ternyata tidak seluruhnya petani sawah menempuh cara-cara dengan menjual lahannya secara tahunan kepada petani TRI yang lain, misalnya seperti yang dilakukan oleh Pak Sardi seorang kepala dusun di desa Kayen, Morosunggingan yang sempat terkena dampak *eufora* reformasi karena sejumlah warganya sempat mendemo untuk lengser dari jabatannya. Ternyata Pak Sardi masih lebih lunak, yaitu dengan cara mengikuti program *glebagan* TRI, akan tetapi dengan model menyerahkan sepenuhnya pola penggarapannya kepada ketua kelompok tani dengan sistem kolektif.

Barangkali cara seperti ini adalah yang paling baik ditempuh oleh Pak Sardi mengingat karena jabatannya adalah termasuk orang yang harus ikut memobilisasi rakyat/petani untuk ikut serta mensukseskan program pemerintah. Meskipun ia harus bersiap-siap untuk

merugi, tetapi dari sawah di lokasi lain yang tidak terkena program TRI dia masih dapat berproduksi selain sebagai kepala dusunnya.

Cara lain yang ditempuh oleh petani yang lahannya tergolong subur adalah dengan memindahkan (mengoperkan) kewajiban glebagan ke lahan miliknya yang lain yang kurang subur, hal ini memungkinkan apabila terjadi kesepakatan dengan pihak-pihak terkait sebagai pelaksana program TRI di lapangan, karena bagi pelaksana hal yang terpenting adalah tercapainya target areal di wilayah kerjanya.

Terdapat cara lain lagi bagi petani kecil yang enggan mengikuti program TRI, yaitu mereka menukar lahannya dengan petani kaya yang memiliki lahan luas di tempat lain. Sebagaimana telah dijelaskan pada bab terdahulu bahwa jika dihitung secara akumulasi bagi petani kaya mengikuti proses guliran TRI memang masih menguntungkan, karena disamping tenaga juga karena posisi tawar mereka dengan berbagai institusi TRI sangat kuat dan menguntungkan. Sehingga akibatnya dapat terjadi dalam suatu hamparan tanaman tebu hanya dimiliki oleh beberapa orang, bahkan satu orang saja. Para petani beranggapan bahwa TRI adalah program dari "atas" yang wajib dilaksanakan, karena jika tidak mereka akan berusaha dengan pihak-pihak yang dapat memberikan "stempel" negatif atau jika mereka menolak akan berhadapan dengan aparat hukum. Seperti yang dituturkan oleh pak Mulyadi seorang kebayon desa sebagai berikut.

.....glebagan merika sampun dipun temtoaken kabih pemerintah, remen mboten remen nggih kedah legolilo bengkok kulu ditanduri tebu kangge nyekapi jatah. Senaasa kulo kurung sreg, amargi nandur polocolo langkung ngasilaken. Nanging ngrumaosi dados perangkat kulo nggih kedah nyengkuyung program pemerintah. Namung biasanipun sak sampurnipun tebu klentheuk kaping kabih nggih kulo sade.....

(....karena program glebagan TRI itu sudah ditetapkan oleh pemerintah, maka suka tidak suka harus merejekan sawah bengkok saya untuk ditanami tebu, Tapi sebagai perangkat desa saya harus mendukung program pemerintah ini. Meskipun biasanya setelah tanaman tebu selesai klentheuk ke dua saya jual)

Keengganan lain seperti yang diungkapkan oleh pak Chabib salah seorang petani di desa Morosunggingan yang memiliki lahan cukup luas (kurang lebih 1,5:)

"....seandainya tidak ada keharusan menanam tebu, sebenarnya saya enggan mengikuti glebagan, tapi saya khawatir dengan kejadian sebelumnya. Sebab kalau ada petani yang menolak mengikuti program TRI selalu berurusan dengan aparat keamanan.....

Berdasarkan kenyataan tersebut menurut peneliti dapat dikategorikan sebagai bentuk-bentuk keengganan atau penolakan meskipun dengan cara yang halus, karena hanya sebatas itulah yang dapat dilakukan petani pada saat itu di desa Morosunggingan dan sampai selesainya penelitian ini dilaksanakan, peneliti tidak menentukan informan peserta TRI yang berani melakukan penolakan secara terang-terangan atau secara terbuka. Hal ini kiranya tidak dapat dilepaskan dari adanya tekanan yang sangat kuat dan tidak mungkin dihindari oleh petani di masa itu.

Berikut ini gambaran data pendukung bagi petani kecil yang memiliki sawah satu bagian, istilah di desa Morosunggingan satu *athok* atau satu *banon*, dengan luas berkisar antara 0,125 Ha atau 0,150 Ha tentang perbedaan penghasilan antara menanam tebu TRI dengan menanam padi/palawija.

Tabel. 5

No	Luas Lahan	Jenis Tanaman	Produksi	Penghasilan
1	0,125 Ha	Padi	6 Kw	Rp 420.000,-
2	0,125 Ha	TRI-I	349 Kg	Rp 335.040,-
3	0,125 Ha	TRI-II	168 Kg	Rp 164.300,-

Sumber: Data Sekunder

Dari data diatas nampak bahwa hasil yang diperoleh petani dari menanam tebu dengan menanam padi/palawija sebenarnya tidaklah jauh berbeda meskipun masih lebih banyak jika ditanami padi. Akan tetapi yang sebenarnya terjadi bahwa petani tidak memperhitungkan tenaga kerja keluarga yang terserap dalam proses tanam padi. Namun demikian bagi petani kecil yang menanam tebu TRI tetap memberi kesan prosesnya *rawet*, kiranya anggapan semacam ini dapatlah dimaklumi mengingat petani kecil di desa Morosunggingan kebanyakan tingkat pendidikannya relatif rendah dan sangat rentan dengan faktor-faktor yang berhubungan dengan ekonomi, oleh karena itu biasanya mereka kurang menyukai adanya urusan-urusan yang bernuansa birokratis yang memerlukan waktu, tenaga dan biaya.

Berikut ini beberapa faktor yang mempengaruhi anggapan petani kecil bahwa menanam padi lebih menguntungkan jika dibandingkan dengan menanam tebu, adalah sebagai berikut :

1. Faktor *kebiasaan* yang sudah turun temurun artinya bercocok tanam padi/palawija sudah dilakukan sejak lama, bahkan sawah miliknya ada yang berasal dari tanah warisan.
2. Faktor *keamanan pangan keluarga*, bagi petani kecil apabila menanam padi/palawija mereka akan

memiliki bahan pangan yang cukup sampai tibaanya masa panen berikutnya yang berupa gabah.

3. Faktor *enggapan beresiko*, bahwa dalam program TRI/glebagan biasanya terdapat resiko-resiko yang berupa : *pertama*, keterlambatan tebang yang dapat mengakibatkan membengkaknya biaya tebang angkut dan beban bunga pinjaman akan bertambah, *kedua*, produktivitas tidak tercapai, *ketiga*, harga gula lebih rendah jika dibandingkan dengan harga di pasaran, *keempat*, pembengkakan biaya di lapangan/lahan, *kelima*, proses giling yang terhambat seperti *gorek* atau jika pabrik sedang rusak.

Sedangkan berbagai bentuk biaya-biaya yang telah dilegalikan dan termasuk dalam biaya produksi (biaya dalam kebun maupun luar kebun) yang langsung dipotong melalui DO gula adalah seperti: "jaga kebun tebu, rokok penebang, rokok litring dan bantak, pasang angkleh, nangu dan rokok sopir traktor dan pengawal lori, 5% gula untuk desa, selamatan/pasang acir, biaya pembuatan papan nama, beli sekrop, usaha air, peninjauan kebun dan lain-lain.

Oleh karena itu jika diamati dari awal pelaksanaan program TRI di lapangan, sebenarnya pada tingkat awal ini sudah dapat dirasakan adanya keengganan atau penolakan dari petani dengan berbagai bentuknya yang bermacam-macam. Hal ini dapat dilihat dari cara-cara petani menghindari diri untuk tidak mengikuti program TRI, meskipun masih tergolong lunak dan santai.

Usaha-Usaha Petani dalam Mempertahankan Subsistensi

Kemelut TRI selama 23 tahun (dimulai sejak dikeluarkannya Inpres No. 9 Tahun 1975) ternyata telah "gagal" meningkatkan pendapatan petani tebu dan produktivitas gula nasional. Hanya segelintir orang saja yang telah menikmati hasil TRI, khususnya pedagang

tebu dan para birokrat yang terkait dengan program ini sejak dari pusat sampai tingkat desa.

Kemudian setelah terjadinya perubahan di segala bidang kehidupan di tanah air (*biasa*: reformasi) seperti mendapat berkah. Pada tataran negara, dominasi kekuasaan eksekutif tidak lagi signifikan begitu "orang kuat" yang duduk di piramida kekuasaan telah dilengserkan akibatnya sangat positif bagi pemberdayaan sub-sub sistem negara.

Sementara itu di pihak masyarakat, sebagai akibat longgarnya pengawasan yang ketat dari negara telah memunculkan apa yang biasanya dikenal sebagai "demokratisasi dari bawah". Keadaan ini sangat berbeda dengan masa-masa sebelumnya, sekarang masyarakat tidak lagi merasa takut untuk memperjuangkan hak asasi mereka, termasuk di dalamnya hak untuk menentukan nasib dalam mengolah tanah dan memilih jenis tanaman sawahnya, dari sinilah awal dihapuskannya budidaya tebu model TRI.

Akan tetapi yang menjadi persoalan adalah sebenarnya jauh fenomena perubahan tersebut dapat berlangsung secara positif dan bagaimana bentuk perubahan yang telah, sedang dan akan terjadi serta implikasinya terhadap kesejahteraan rakyat banyak termasuk rakyat petani tebu. Karena pada sektor industri gula peranan pemerintah selama ini dirasakan sangat dominan dalam mengatur hampir di seluruh kegiatan, sebagai akibatnya posisi petani tebu sangat lemah dalam menentukan nasibnya sendiri. Petani adalah kelompok masyarakat yang tidak pernah membebani pemerintah. Bahkan di saat krisis ekonomi, sektor inilah yang tidak membelani bahkan menjadi tumpuan. Karena kredit pertanian tebu tidak pernah ada tunggakan dan walaupun ada jumlahnya kurang dari 1% (Makalah Seminar Revitalisasi Industri Gula Nasional Menuju Ekonomi Kerakyatan. Politikus Jember bekerjasama P3GI Pasuruan, Februari 2000). Jumlah ini tentunya sangat kecil jika dibanding dengan

kredit macet para konglomerat. Bahkan yang memprihatinkan petani tebu ternyata kredit yang diterimanya sama dengan tidak ada subsidi kepada mereka, karena bunga pinjamannya sebesar 16%, ini sama dengan bunga pinjaman komersial pada umumnya.

Meskipun pada masa TRI petani sering disebut sebagai faktor inefisiensi dan rendahnya produktivitas yang terjadi dalam industri gula nasional karena budidaya tebu yang dilakukan dianggap tidak sesuai, meskipun hal ini mendapat sanggahan sebagaimana dituturkan Woerjanto salah satu pimpinan PTP Nusantara X :

....padahal jika saja petani "diorangkan" dengan cara melibatkannya dalam setiap proses, sejak perencanaan sampai evaluasi program, maka kesulitan yang dialami oleh PG. Dalam proses bahan baku dan produktivitas akan dapat teratasi. (dalam Kompas, 8 Agustus 2000).

Selanjutnya dikatakan bahwa salah satu kegagalan tebu rakyat adalah petani tebu tidak dilibatkan dalam program sejak penyusunan perencanaan sampai evaluasi program. Petani hanya sebagai pelaksana, sedangkan segala sesuatunya diatur oleh pemerintah. Kenyataan di tingkat pelaksanaan di lapangan tidak hanya tidak di"orangkan"nya petani sebagai produsen saja, akan tetapi kepentingan petani sebagai produsen seringkali dikalahkan oleh kepentingan konsumen, seperti penetapan harga gula yang jelas hanya mempertimbangkan kepentingan konsumen dan bukan kepentingan petani produsen.

Oleh karena itu yang ditetapkan oleh pemerintah adalah harga serendah-rendahnya, alasan utamanya karena pemerintah ingin melindungi konsumen, ini jelas tidak adil karena konsumen tidak pernah dilatih untuk menerima harga yang sesungguhnya. (sebagaimana dikatakan Moeljadi, Administrasi PTP Nusantara XI dalam Kompas, 8 Agustus 2000).

Sebenarnya secara nasional industri gula selama ini menghadapi persoalan yang sangat berat dan komplek

serta bertali temali satu dengan yang lain. Dari sisi produksi, terungkap bahwa hampir di semua PG mengalami penurunan produksi gula dari waktu ke waktu. Selain masalah klasik dalam budidaya tebu seperti tebu di bawah standar, rendemen rendah, penanaman di luar masa optimal, mayoritas tebu di lahan kering, proporsi tebu keprasan lebih banyak, mutu bibit lebih rendah, sistem tebang angkut yang "amburadul", semua PG menghadapi persoalan rendahnya pasokan bahan baku tebu yang berkualitas.

Menyikapi kondisi seperti itu kiranya ada dua hal yang menonjol sebagai penyebab rendahnya pasokan tebu ke PG, pertama, produktivitas tebu yang terus menurun. Bila pada tahun 1980-an produktivitas tebu masih 97,4 ton/ha, pada tahun 1999 menurun menjadi 66,2 ton/ha. Kecenderungan ini juga diikuti dengan menurunnya rendemen dari 8,73% menjadi 6,79%. Kedua, terjadi penurunan luas areal penanaman tebu.

Penurunan luas areal ini sekaligus menandai terjadinya perubahan besar dalam pola penanaman tebu di area persawahan yang semula persinya 66% menjadi hanya tinggal 28%, sedangkan luas lahan tanaman tebu di tegalan/tanah kering semula 24% menjadi 35%, ini menunjukkan bahwa areal tanam tebu semakin berpindah ke lahan-lahan kering sebagai akibat tidak kompetitifnya jika dibanding dengan tanaman padi/palawija.

Sumbangan terbesar lain terhadap merosotnya produksi dan produktivitas tebu bersumber dari kebijakan pemerintah dalam pergulaan nasional yang menetapkan gula sebagai produk yang "dikendalikan". Akibatnya muncul peraturan-peraturan pemerintah tentang perusahaan tebu yang birokratis, sentralistik dan monopolis, tidak ekonomis dan efisien. Dalam aspek produksi, niat pemerintah untuk memperbaiki nasib petani melalui Inpres No. 9 tahun 1975 (TRI) ternyata tidak terealisasi, keinginan petani agar menjadi tuan di tanahnya

sendiri telah berubah menjadi obyek birokrasi/pemerintah.

Problema-roblema seperti di atas menjadi berubah pada saat kondisi di masyarakat juga berubah seiring dengan perjalanan era reformasi yang bergulir. Di beberapa wilayah kerja yang dulu diberlakukan dengan Inpres No. 9 tahun 1975 kini telah terbentuk asosiasi-asosiasi petani tebu rakyat (APTR) dan telah terbentuk koperasi-koperasi petani tebu rakyat (KPTR) yang mandiri dan tumbuh dari bawah (*bottom up*) dan bukan seperti organisasi yang selama ini terkesan elitis dan tidak mengalir ke bawah.

Organisasi APTR dan KPTR dibentuk karena ditingkat lapangan TRI sejak reformasi praktis sudah tidak digunakan, karena sejak itu pula SK. Menteri, SK. Gubernur dan SK. Bupati sudah tidak terbit lagi.

Dengan tidak adanya aturan organik sebagai pedoman pelaksanaan di lapangan, maka memunculkan gagasan "kemitraan" dalam proses budidaya tanaman tebu, hal ini sebagaimana terjadi di lingkungan petani tebu di kabupaten Jombang, khususnya di wilayah PG Djombang Baru. Sehingga istilah yang digunakan bukan lagi TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi) tetapi TRK (Tebu Rakyat Kemitraan).

Organisasi ini hanya didasari prinsip otonom dan mengatur diri sendiri serta bermitra sejajar dengan Badan Perkreditan Rakyat (BPR) dan Pabrik Gula (PG). Organisasi ini bekerja secara profesional dengan prinsip saling menguntungkan berdasarkan prinsip-prinsip bisnis, pimpinan organisasinya sebagaimana organisasi ke masyarakatan lainnya adalah menggunakan prinsip dari, oleh dan untuk anggota serta dipilih berdasarkan kesepakatan anggota yang telah teruji *track record*-nya.

Khususnya di wilayah kerja PG Djombang Baru, organisasi KPTR-nya diberi nama "Harum Jaya" seperti yang dituturkan oleh bapak Romelan sebagai ketuanya

adalah singkatan dari Harapan Untuk Miskin dan Jaya.

KPTR ini telah didirikan dan telah memiliki badan hukum No:039/BH/KDK.113.4/1.2/III/99, tanggal 17 Maret 1999. Awalnya koperasi ini digagas dan dibidang oleh sekitar 60 orang "tokoh" petani tebu dan sampai saat ini telah tercatat sebanyak 208 anggota yang terdiri dari para petani tebu.

Keberadaan koperasi ini terlihat sangat independen dan mandiri, hal ini terlihat dalam cara kerja organisasi, misalnya dalam posisi tawar yang cukup kuat dalam mewakili/mewakili aspirasi petani tebu dalam bermutu dengan PG dan BPR, sehingga dalam proses budidaya tebu dapat berjalan secara transparan, jujur dan adil, tidak birokratis serta terwujudnya permainan yang sehat dan saling menguntungkan.

Dalam organisasi ini proses awal jika seorang petani berkeinginan menanam tebu dengan sistem ini tidak terlalu berurusan dengan birokrasi pemerintah yang bernuansa ijin, dan walaupun ada hanyalah dari kepala Desa itupun sebatas hanya mengetahui bahwa petani yang bersangkutan adalah benar-benar warga desanya dan memiliki lahan di desa tersebut, yang selanjutnya dapat diproses sebagai anggota KPTR. Proses semacam ini berbeda sekali jika dibandingkan dengan model TRI yang masih harus melalui juru gambar dari PG, rekomendasi Kepala Desa, juga harus ditanda tangani Disbun/Malam dan disahkan Camat penuh liku-liku dan birokratis.

Selanjutnya dalam hal penyaluran kredit model KPTR, penyandang dana yang mendukung proses penanaman tebu adalah BPR Agroloka, BPR ini milik para pegawai PG. Se-Indonesia dan untuk mendukung dana perkreditan KPTR Harum Jaya ini dilaksanakan oleh BPR Agroloka yang ada di Jombang. Alur proses dan besar perkreditannya diberlakukan sebagaimana layaknya kredit pada umumnya, baik proses, bunga maupun pengembalian.

Bunga dihitung sesuai dengan jumlah dan waktu yang digunakan oleh petani, hal ini berbeda dengan sistem TRI, prosesnya lama, pencairannya hampir dapat dipastikan telambat.

Pola kebiasaan semasa TRI mengenai pengadaan biaya yang terlambat dapat mengakibatkan terhambatnya proses pekerjaan di lapangan karena buku *cadang* harus disertakan dan ditanda tangani oleh pihak-pihak yang berkepentingan, seperti KK (Ketua kelompok) dan SKW (Bunder Kebun Wilayah) dan pihak KUD. Di sinilah petani biasanya harus berusaha mencari dana lain dengan berbagai cara agar dapat membiayai budidaya tanaman tebunya, meskipun dana tersebut terkadang harus didapat dengan bunga yang cukup tinggi.

Kemudian dalam sistem bagi hasil, hal yang menarik dan tergolong baru yaitu dengan adanya jaminan rendemen yang telah disepakati oleh pihak petani dan PG. Jaminan rendemen yang diberikan ini khusus untuk pada awal giling, yaitu tebu yang digiling 6A dan 6B (tanggal 1 sampai dengan 15 disebut periode A dan tanggal 16 sampai dengan 30 disebut periode B) yaitu jaminan rendemen sebesar 6,92 atau setara 4,5 kg gula/per kuintal tebu.

Akan tetapi apabila tebu milik petani yang digiling awal tersebut ternyata rendemennya di atas 6,92 maka yang digunakan adalah rendemen yang sesungguhnya atau *rendemen efektif*.

Pada sistem bagi hasil gula telah disepakati oleh pihak-pihak dalam rapat anggota bersama PG. Adalah 65% gula dimiliki oleh petani dan 35% dimiliki oleh PG. Hasil gula yang diberikan kepada petani tidak dalam bentuk gula akan tetapi dalam bentuk uang yang telah disepakati bersama yaitu dengan harga Rp 2.600,- (dua ribu enam ratus rupiah).

Namun berdasarkan temuan di lapangan meskipun sudah tidak ada keharusan menanam tebu masih terdapat

sebagian petani yang tetap bertahan menanam tebu, seperti yang diungkapkan oleh pasangan suami istri Pak Waladi, B.A. (Kakandepcam) dan Bu Muharis (Kepala SDN Kebontemu), salah satu keluarga petani kaya, sebagai berikut :

....kami tetap bertahan menanam tebu dengan pertimbangan; jika menanam padi atau palawija lainnya selain harga di pasaran pada waktu panen dapat dipastikan *anjlog*, tenaga kerja, pupuk serta obata-obatan mahal, itu belum terhitung tenaga dan pikiran saya untuk mengolahnya. Oleh karena itu meskipun terdapat resiko, jika dihitung-hitung masih lebih baik menanam tebu karena tenaganya ringan, waktu saya lebih banyak ngurusin kantor dan kalau pas rejeki baik menanam tebu bisa dapat untung banyak.

Hal yang kurang lebih sama juga dilakukan oleh H. Abdul Manan (biasa dipanggil Abah Dul) dari dusun ngrawan.

Seorang petani yang lain lagi adalah Pak Marjono Parto Dihadjo, pensiunan karyawan PG Djombang Baru, yang meskipun rumahnya berada di kota tetapi memiliki sawah di desa Morosunggingan dan lebih memilih menanam tebu mengatakan;

....menanam tebu disamping mencari penghasilan, yang paling penting untuk mengisi waktu pensiun, sehingga menanam tebu adalah yang paling cocok jika diukur dengan pengetahuan bercocok tanam dan faktor usia karena menanam tebu model glebagan tidak membutuhkan waktu, pikiran dan tenaga yang banyak karena panennya satu tahun sekali....

Sebagai bahan perbandingan meskipun program glebagan sudah tidak digunakan lagi dan petani telah bebas menentukan tanaman di sawahnya sendiri, Pak Askan (Cak Kan) tidak mengganti tanaman tebu tapi tetap menanam padi.

[....nanem panen kangge kalo niku anteng, wekdal panen kulo jemur lajeng dipun simpen kangge jagan pangan kebuaya. Kados umame tiyang dusun (tani) menawi pangan nyekapi

ngatos panen ngajeng malih niku ayem, iha menawi kangge betah nanasipun nggih bakulan sok wontene....]

[....menanam padi bagi saya yang penting ketenangan, pada wktu panen saya keringkan lalu disimpan, jadi saya tidak memikirkan harga, karena untuk persiapan bahan makan keluarga. Sebagaimana orang desa (petani) kalau bahan pokok yang berupa gabah/beras persiapannya cukup sampai waktu panen yang akan datang maka rasanya ayem, sedangkan untuk keperluan yang lain saya berdagang apa saja]

Terdapat pedagang yang juga memiliki sawah sejak berlakunya TRI memang tidak pernah mengerjakan tanahnya dan selalu menyewakan dengan alasan kesibukan yaitu Mas Purnomo pemilik huller dan petani kaya di dusun Kayen.

Analisis Temuan Penelitian

Pada saat rezim Orde Lama tampil pada 1966 dengan mewarisi sebagai kebangkrutan ekonomi dan ketidakstabilan politik dari rezim sebelumnya, maka di bawah rezim yang dipimpin oleh Presiden Soeharto ini aktifitas pembangunan lebih diprioritaskan pada pembangunan ekonomi dan penciptaan stabilitas politik, dengan menempatkan negara sebagai "aktor" utama.

Salah satu bidang yang dianggap cukup penting untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat adalah sektor pertanian, termasuk industri gula. Wujud dari keseriusan pemerintah dalam rangka mendukung industri gula adalah dikeluarkannya produk hukum yang berupa Inpres No. 9 tahun 1975 tentang tebu rakyat Intensifikasi (TRI).

Pada sektor ini nampak bahwa hukum semakin terlihat dengan jelas keterlibatannya secara aktif dalam permasalahan perubahan sosial. Dewasa ini, hukum tidak lagi dituntut sebagai perekam kebiasaan-kebiasaan yang telah terbentuk dalam bidang kehidupan masyarakat, melainkan hukum diharapkan untuk lebih berperan

menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul, yang hendak membentuk masyarakat menurut tuntutan keadaan serta pandangan-pandangan yang baru.

Menurut pemikiran Hager (dalam Fadjar, 1987:314), fungsi hukum sebagai sarana pembangunan dapat mengabdikan dalam tiga sektor, yaitu :

1. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*) yang berarti hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan perselisihan yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik;
2. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*) yang berarti hukum berfungsi untuk menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan umum dan kepentingan individu;
3. Hukum sebagai *katalisator*, yang berarti hukum berfungsi untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaruan hukum dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum.

Dalam keadaan yang demikian, maka hukum lebih menampilkan dirinya sebagai suatu sarana (*instrumental*). Fungsi hukum yang instrumental ini, pada gilirannya akan dipergunakan sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat, disamping juga digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan politik.

Mengacu kepada teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman yang membagi hukum dalam tiga komponen, yakni Substansi, Struktur dan Kultur Hukum. Dari komponen Substansi (aturan/norma-norma), Inpres No. 9 tahun 1975 tentang TRI nampak sekali bahwa produk ini diharapkan menjadi "alat" untuk dapat berperan sebagai sarana memberdayakan petani tebu.

Dalam kebijakan hukum Inpres No. 9 tahun 1975, terlihat kebajikan dari sisi hukumnya antara lain ditentukan antara lain sebagai berikut :

1. Mengambil langkah-langkah untuk mengalihkan pengusahaan tebu untuk produksi gula di atas tanah sewa, ke arah tanaman tebu rakyat dengan produksi gulanya tetap meningkat sehingga pada akhir pelita II sudah seluruh produksi tebu ah merupakan tebu rakyat.
2. Melaksanakan intensifikasi tanaman tebu rakyat dengan sistem bimas secara bertahap sehingga tercapai maksud pada diktum pertama, dengan menempuh langkah-langkah sebagai berikut :
 - a. Intensifikasi pada tanaman tebu yang sudah biasa diusahakan oleh rakyat dan intensifikasi pada tanaman tebu yang diusahakan oleh petani dari pengalihan tanah sewa, untuk selanjutnya dibina supaya menjadi petani penanam tebu di atas tanahnya sendiri.
 - b. Agar pelaksanaan intensifikasi tanaman tebu rakyat berjalan dengan sebaik-baiknya, pabrik gula supaya bertindak sebagai pemimpin kerja para petani, melaksanakan penyuluhan/bimbingan teknis pengusahaan tanaman tebu rakyat, menyediakan bibit unggul, menyediakan dan melayani kebutuhan sarana produksi serta membantu memberikan petunjuk dan pelayanan dalam pemberian kredit kepada para petani dengan memanfaatkan tenaga-tenaga tetap yang ada di pabrik gula.
 - c. Memenuhi kebutuhan dan melayani kredit untuk usaha intensifikasi tanaman tebu rakyat bagi para petani yang memerlukan.
 - d. Untuk melindungi petani tebu rakyat dari kemungkinan ijon yang merugikan dan untuk tertibnya pemasaran gula, maka bagian hasil yang menjadi hak petani dari tebu miliknya yang digilingkan di pabrik gula diberikan dalam bentuk uang yang nilainya ditentukan sedemikian

sehingga menggairahkan usaha intensifikasi tanaman tebu rakyat.

- e. Agar dari semua koperasi (BUUD/KUTIP) diskusertakan dan dibimbing untuk mengkoordinasikan petani tebu rakyat dalam usahanya meningkatkan produksi gula dan meningkatkan penghasilannya.
3. Melaksanakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam pengendalian pembinaan dan pelaksanaan intensifikasi tanaman tebu rakyat di dalam satu wadah bersama dengan intensifikasi tanaman pangan yang sudah ada.

Ungkapan Scholten bahwa hukum diciptakan untuk dijalankan. Kemudian jika hukum yang diciptakan tersebut tidak pernah dijalankan, pada hakikatnya ia telah berhenti sebagai hukum. Dari ungkapan tersebut nampak bahwa kedudukan hukum sebagai suatu fenomena adalah harus dijalankan di dalam kehidupan masyarakat. Hanya saja yang menjadi persoalan hukum bukanlah suatu produk yang begitu dikeluarkan langsung dapat digunakan.

Akan tetapi jika dilihat cara kerjanya hukum di dalam masyarakat, ternyata masih memerlukan beberapa tahap setelah hukum itu diciptakan. Tahapan tersebut antara lain: pertama, harus ada pejabat yang ditetapkan dalam peraturan hukum; kedua, harus ada orang-orang yang melaksanakan hukum itu; ketiga, orang-orang tersebut mengetahui adanya peraturan hukum; dan keempat, adanya kemauan dari orang-orang tersebut untuk berbuat (Rahardjo, 1979).

Dengan perkataan lain bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat hanya akan dapat berjalan melalui "sentuhan" manusia. Hal ini dikarenakan hukum diciptakan oleh manusia dan pelaksanaannya juga memerlukan campur tangan manusia.

Sementara itu, sebagai salah satu bagian dari kehidupan sosial, keberadaan hukum sebagai kaidah

sosial yang mengatur kehidupan manusia keberadaannya sangat penting. Perwujudan hukum sebagai salah satu kaidah sosial bersifat beragam yakni, berupa petunjuk atau pedoman untuk bertindak laku, larangan untuk berbuat, mengatur perbuatan apa saja yang diperbolehkan bagi seorang warga masyarakat. Tidak dapat dibayangkan sendainya kehidupan masyarakat tanpa dibatasi aturan hukum, barangkali akan terjadi kekacauan yang tanpa akhir, meskipun hukum itu sebenarnya merupakan aturan tingkah laku yang bersifat abstrak. Konsep abstrak ini adalah tidak bisa dilihat dan diraba, akan tetapi ada dalam kenyataan (Koentjaraningrat dalam Munir, 1997).

Dalam hukum yang bentuknya tertulis, seperti undang-undang dan peraturan-peraturan, rumusan abstrak tersebut dapat dilihat dan dibaca. Akan tetapi bentuk hukum yang tidak tertulis, rumusan-rumusan abstrak tersebut berada dalam alam pikiran warga masyarakat yang bersangkutan. Dengan sifatnya yang abstrak baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, keberadaan hukum bersifat statis dan tidak berdaya tanpa adanya tindakan manusia. Hukum tampak melakukan sesuatu dan saling berinteraksi karena adanya tingkah laku dan tindakan manusia, karena hukum sendiri tidak dapat bertindak laku (Von Benda Beckman dalam Munir, 1997).

Sekalipun hukum bersifat abstrak, tetapi hukum itu mampu mempengaruhi pilihan tindakan manusia. Menurut Seidman (1978), hukum mempengaruhi pilihan tindakan manusia melalui dua cara yaitu; secara langsung dan tidak langsung. Pengaruh secara langsung terhadap tindakan manusia disebabkan beberapa hal, antara lain (1) individu yang bersangkutan merasa hukum itu merupakan perintah yang bersifat memaksa; (2) hukum itu memberikan perangsang yang harus diperhitungkan; dan (3) hukum itu benar sehingga perlu dipatuhi.

Sedangkan pengaruh hukum secara tidak langsung, karena individu memperhatikan dan mengikuti pola-pola

perilaku yang dilakukan oleh orang lain secara berulangi-ulang atau sudah melembaga dalam kehidupan masyarakat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hukum itu hanya dapat bekerja di masyarakat kalau ada campur tangan dari manusia. Konsep seperti inilah yang biasanya menjadi pegangan para ahli hukum yang beraliran sosiologis. Mereka mengatakan, bahwa hukum itu tidak hanya dilihat sebagai seperangkat peraturan-peraturan yang bersifat statis, melainkan sebagai suatu proses. Hukum itu muncul di dalam sidang-sidang pengadilan, dalam tindakan para pejabat atau pelaksana hukum, dalam kantor-kantor pengusaha, dan juga dalam hubungan-hubungan yang dilakukan oleh dan diantara para anggota masyarakat sendiri satu sama lain (Rahardjo, 1979).

Masalah-masalah pelik yang sering muncul dalam hubungan dengan bekerjanya hukum ini adalah jika ada pertanyaan mengenai apakah hukum yang dijalankan dalam masyarakat itu benar-benar mencerminkan gambaran hukum yang terdapat di dalam peraturan hukum.

Salah satu aliran hukum yang beraliran sosiologis, Roscoe Pound misalnya, membuat perbedaan dalam ilmu hukum yaitu *law in the books* dan *law in action*. Perbedaan ini mencakup persoalan-persoalan antara lain: pertama, Apakah hukum yang berbentuk peraturan dan telah diundangkan itu mengungkapkan pola tingkah laku sosial yang ada pada waktu itu; kedua, Apakah yang disebut pengadilan itu sama dengan yang dilakukan olehnya; ketiga, Apakah tujuan yang secara tegas dikehendaki oleh suatu peraturan itu sama dengan efek peraturan itu dalam kenyataannya (Rahardjo, 1979).

Mencermati persoalan-persoalan di atas, bahwa peraturan hukum itu jelas tidak mempunyai pretensi untuk mencetak perbuatan-perbuatan manusia. Hal ini disebabkan oleh antara lain peraturan-peraturan yang

semang tidak mungkin untuk dilakukan. Seolah-olah di dalam pelaksanaan hukum itu sudah ada kesepahaman sosial yakni hukum itu memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk menentukan pola kelakuannya sendiri dalam batas-batas kerangka hukum yang ada. Keberadaan pola tingkah laku sosial yang masuk ke dalam hukum menunjukkan terjadinya interaksi antara hukum sebagai kelembagaan formal dengan pola tingkah laku sosial sebagai kelembagaan informal.

Proses bertemunya dua kelembagaan tersebut, oleh van Doorn dinyatakan bahwa dalam setiap pengorganisasian manusia selalu cenderung "jatuh" di luar bagan organisasi yang telah disusun, yakni karena perbuatan manusia itu sulit untuk didisiplinkan oleh ketentuan-ketentuan formal organisasi (*deca: hukum*). Kesulitan perbuatan manusia untuk didisiplinkan ini disebabkan oleh latar belakang yang berbeda-beda, masing-masing memberikan beban pengaruhnya pada manusia sehingga ia senantiasa mempunyai penafsiran sendiri-sendiri mengenai perbuatan-perbuatan apa yang semestinya ia lakukan. Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah kepribadian, asal-usul sosial, kepentingan ekonomi maupun keyakinan politik serta pandangan hidupnya (Van Doorn, dalam Rahardjo, 1979).

Maksud dan tujuan yang responsif dari Inpres No. 9 tahun 1975 tersebut di atas tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan karena munculnya distorsi dalam pelaksanaannya. Hal ini tidak bisa dilepaskan eksistensi Struktur (instituis/pelaksana hukum) yang terkesan bertujuan mengejar target semata, sebagaimana yang telah ditetapkan baik dalam hal target areal maupun target produksinya.

Di sisi lain, para pelaksana bertujuan "mengamankan" posisi/kedudukan setiap pemimpin daerah yang berhubungan dengan capaian target yang ditetapkan untuk daerah mereka masing-masing. Untuk mengamankan target capaian ini seringkali cara-cara

yang bersifat koersif dan destruktif digunakan untuk memaksa petani terlibat dalam budidaya tebu melalui program TRI, meskipun para petani kerap kali tidak tertarik sama sekali untuk menanam tebu, sebab menurut perhitungan mereka menanam tebu kurang menguntungkan jika dibandingkan dengan menanam tanaman pangan lainnya.

Kasus sawah-sawah yang dibulldozer bukan lagi hal yang luar biasa bila petani menolak sawahnya ditanami tebu atau belum siap mengosongkan lahan sawahnya pada saat musim tanam tebu tiba. Bahkan seringkali terjadi petani-petani yang menolak program TRI "dijemput" aparat dari kediaman mereka, dibawa dan ditahan seperti layaknya terdakwa kejahatan atau tawanan perang. Mereka kerap kali dituduh sebagai pengikut organisasi terlarang atau pengikut PKI (tempo, 30 Juli 1988 dan Kompas 19 September 1988), sebuah tuduhan yang sangat mematikan bagi rakyat Indonesia di bawah pemerintahan rezim Orde Baru.

Berikut ini lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengendalian dan pembinaan Program TRI :



Organisasi model TRI ini, merupakan suatu bentuk organisasi produksi yang tergolong Usaha Pertanian Kontrak (UPK) atau *Contract Farming*. Secara definitif UPK/ *contract farming* sendiri dapat diartikan sebagai bentuk usaha tani yang didasari oleh kontrak antara suatu lembaga yang berperan sebagai pengolah dan/pemasar hasil-hasil pertanian dari petani-petani yang berperan sebagai produsen primer.

Dalam hal ini petani yang berperan sebagai produsen primer akan menjual/menyediakan bahan baku dari hasil produksinya kepada lembaga-lembaga tersebut. Kemudian lembaga ini akan mengolah dan/atau menjual kembali hasil produksinya melalui ketentuan-ketentuan pengikat hubungan yang telah disepakati oleh kedua belah pihak. Lebih jauh lagi lembaga atau perusahaan yang memberli produk tebunya dapat juga menyediakan tenaga-tenaga teknis, per kreditasi serta sarana produksi lainnya. Oleh karena itu Kirk (1987) menyebutnya *contract farming* dengan *core-satellite model* atau *model inti-satellite*.

Dalam konteks organisasi produksi, model ini merupakan model organisasi produksi yang sangat unik dan memiliki dimensi politik-ekonomi yang luas, tidak hanya sekedar satu model interaksi dalam proses produksi tanaman pertanian saja, melainkan model ini juga menunjukkan adanya proses transformasi pengorganisasian alat-alat produksi pertanian sebagai akibat penetrasi modal sekaligus tekanan persaingan yang menuntut efisiensi dalam proses produksi.

Contract Farming yang pada awalnya dikembangkan oleh *Commonwealth Development Corporation (CDC)*, adalah *Nucleus Estate and Smallholders System (NES-System)* yang diujicobakan di Malaysia, kemudian pemerintah Indonesia menerapkan sistem NES dan pola-pola hubungan produksi pertanian yang terkandung di dalamnya melalui beberapa proyek intensifikasi dan ekstensifikasi yang

antara lain dalam bentuk Tebu rakyat Intensifikasi (TRI) dengan Inpres No. 9 Tahun 1975.

Menurut Glover (1992:3), pelaksanaan *Contract Farming* ini lebih kompleks daripada definisinya, ada banyak variasi yang berkembang, kasus per kasus banyak bermunculan pada aspek-aspek tertentu yang terkandung di dalam hubungan kontrak ini. Menurut Wilson (1986:50-51) secara umum pola *Contract Farming* ini memiliki kesamaan dengan industri rumah tangga yang terikat dengan subkontrak. Jadi dalam model *Contract Farming* ini ada hubungan yang mengikat petani TRI untuk menyediakan/menjual hasil produksinya yang penuh batasan-batasan tertentu seperti; harga, satandar mutu/rendemen dan jumlah produksinya, yang biasanya tidak terdapat kesetaraan.

Dalam banyak hal, hubungan antara inti dengan satelitnya juga kerap melibatkan "aktor-aktor" lain yang berfungsi sebagai katalisator. Negara sebagai sebuah institusi kerap pula melibatkan diri secara aktif, tidak hanya melalui badan-badan usahanya yang menjadi inti, tetapi juga melalui perangkat-perangkat lainnya.

Ketidaksejajaran hubungan dalam Usaha Pertanian Kontrak jika dilihat dari kepentingan para aktor, tampak jelas bahwa petani berada pada posisi yang dilematis karena sangat tergantung pada pihak inti. Ketergantungan ini terjadi akibat situasi dan struktur pasar yang menekan mereka. Dengan "bantuan" yang diterimanya dalam bentuk paket-paket bibit, pupuk, biaya garap, tebang angkut dan lainnya, umumnya mereka akan terjebak di dalam pasar yang monopolis.. bentuk pasar ini sangat mungkin terjadi dalam *Contract Farming* karena sifat dominannya pihak pemberi kontrak.

Akhirnya pihak inti semakin bertambah kuat dan terus menerus mendominasi petani/satelit dengan menciptakan sistem yang dapat memperkokoh posisinya. Sistem tersebut diciptakan dalam rangka agar pihak petani tebu akan selalu bergantung secara finansial,

teknologi dan pasar, bahkan jika diperlukan metode dan sistem kekerasan juga akan diterapkan agar dominasi ini tetap *langgeng*. Dengan demikian dalam usaha tani kontrak ini yang sesungguhnya terjadi adalah suatu model penguasaan ekonomi, bahkan sosial budaya, yang dapat memberikan jaminan atau peningkatan keuntungan bagi pihak yang lebih memiliki kekuasaan.

Oleh karena itu tidaklah berlebihan bila dikatakan bahwa model *Contract Farming* ini dapat berhasil karena selalu diikuti struktur pasar yang monopolis seperti penentuan harga dasar gula dan pemasaran dikelola oleh satu tangan Bulog.

Dos Santos (1971), meskipun tidak secara langsung menyoroti *Contract Farming* mengatakan bahwa secara umum yang menjadi ciri/model hubungan ini satelit adalah pasar yang monopolistik serta adanya ketergantungan finansial dan teknologi yang menunjukkan hubungan tidak seajar atau adanya dominasi. Disamping adanya aliran surplus yang mengalir ke pihak inti yang diakibatkan oleh adanya ketergantungan atau dominasi tersebut.

Struktur monopolistik ini akan semakin menyebabkan posisi tawar bagi petani TRI semakin rendah dibanding pihak inti atau pihak PG/pemerintah. Ketergantungan petani dan ketidaksetaraan juga muncul ketika memperhitungkan persoalan tenaga kerja yang terlibat. Dengan melalui pembelian borongan, pihak inti tidak mau tahu tentang berapa banyak tenaga kerja yang terserap dalam proses produksi tersebut. Mereka hanya peduli terhadap kewajiban para petani satelit untuk menyediakan sejumlah produk dengan kuantitas dan kualitas yang telah ditentukan dan kewajiban untuk membayar hasil produksi sesuai dengan perjanjian, oleh karena itu kondisi ketergantungan dan ketidaksetaraan hubungan dan dominasi menjadi suatu fenomena menonjol dalam usaha tani ini.

Dari sisi komponen budaya hukum (ide-ide, sikap, sikap, kepercayaan, harapan dan pandangan) maka para petani TRI melihat adanya distorsi-distorsi yang selalu muncul dalam pelaksanaan Inpres No. 9 tahun 1975, karena adanya banyak kepentingan yang "bertarung" untuk mendapat keuntungan dari budidaya tebu yang dilakukan oleh petani. Sehingga para petani menolak pemberlakuan Inpres tersebut karena dalam pelaksanaannya yang terjadi tidak memberdayakan para petani tetapi justru memarginalkan mereka.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa penolakan petani terhadap program TRI lebih nampak sebagai perlawanan sehari-hari yang tidak terorganisir, perlawanan bersifat individual karena alasan subsistensi. Dalam hal ini menjadi benar apa yang dikemukakan Scott (1989 : 62) yang melihat petani dari segi moral yang hidup dalam pola subsisten dan enggan beresiko. Selanjutnya Scott menjelaskan mekanisme masyarakat petani, dengan memberikan sebuah model normatif yang menggambarkan kehidupan ekonomi petani yang lebih dekat dengan pola hubungan sosial yang pantas, wajar, dan adil. Prinsip *Norm of Reciprocity* dan jaminan subsistensi minimal berada dalam pola hubungan itu.

Namun demikian apa yang dikemukakan Scott tersebut tidak seluruhnya benar, karena perlawanan petani tidak semata-mata didasarkan pada subsistensi tapi juga rasionalitas petani yang sedikit banyak punya orientasi ke masa depan dalam rangka memaksimalkan hasil produksi.

Oleh karena itu pendapat Popkin (1986) nampaknya menjadi lebih relevan. Popkin lebih mengakui adanya rasionalitas petani. Dikatakan petani adalah *homo economicus* yang akan terus berusaha memaksimalkan sumber daya dan kemakmuran sendiri tanpa mempedulikan moral pedesaan seperti yang dikatakan Scott.

Merujuk pada alasan-alasan konsistensi perbedaan pendekatan dan tinjauan para ahli tentang petani dan melihat kondisi serta kebijakan yang ada di Indonesia, petani dengan pola hidup subsisten cenderung mendekati kenyataan yang bisa dilihat pada masyarakat petani di Indonesia. Hal ini bukan berarti bahwa selamanya petani akan hidup dalam sistem ekonomi subsisten karena argumen tentang subsistensi petani di Indonesia akan sangat tergantung dari cara menempatkan indikator-indikator yang menentukan pola subsisten yang dimaksud dengan demikian pengertian subsisten yang dimaksud tidak selalu berarti makan secukupnya dari suatu usaha tertentu dan bekerja hanya untuk memenuhi kebutuhan makan, melainkan harus pula melihat pandangan petani terhadap orientasi kerjanya. Ada tiga indikator yang dipakai untuk memahami pola subsistensi petani :

Pertama, adalah sikap atau cara petani memperlakukan faktor-faktor produksi yakni tanah dan sumber daya agraria. Jika bersikap tidak komersial, tidak eksploitatif terhadap tanah dan sumber daya agraria, menganggap peningkatan produksi tidak perlu dan hanya memproduksi sebatas kebutuhan keluarga termasuk petani subsisten. Sebaliknya jika sikapnya didasari pada orientasi surplus produksi dan maksimalisasi produksi mereka termasuk petani komersial.

Kedua, adalah besar kecilnya skala usaha petani. Sekalipun hanya menguasai lahan dalam skala usaha kecil, jika didasari oleh pemikiran yang cenderung berorientasi pasar, petani itu dapat disebut sebagai petani komersial. Sebaliknya petani yang berlahan sempit dengan skala usaha terbatas termasuk subsisten jika dalam usahanya tidak ada kemungkinan untuk memaksimalkan produksi.

Ketiga, adalah jenis komoditas yang dibudidayakan petani. Walaupun mengusahakan komoditas komersial jika hanya digunakan hanya sebatas keperluannya disebut petani subsisten. Tetapi jika mengusahakan

tanaman komersial dengan tujuan memperoleh surplus meski tanah yang dikuasainya sangat terbatas petani tersebut bukan petani subsisten melainkan petani komersial.

Jika pola subsisten petani tersebut ditinjau dalam kenyataan situasi petani di Indonesia sekarang ini, dapat dikatakan bahwa hampir tidak ada petani di Indonesia yang subsisten mutlak, akan tetapi apabila digunakan indikator kecilnya skala usaha dan kemampuan petani memproduksi, maka jelas bahwa sebagian besar petani di Indonesia hidup dalam pola subsisten.

Mencermati dari bekerjanya hukum dalam pelaksanaan program TRI dalam Inpres No. 9 Tahun 1975, yakni kesadaran para pihak yang terlibat, nampaknya telah terjadi pengkaburan makna dari nilai hukum yakni, "nilai keadilan", "nilai kemanfaatan" dan "nilai kepastian". Parson lewat tulisan *The Law And Social Control* menguraikan bahwa: fungsi utama sistem hukum bersifat integratif karena dimaksudkan untuk mengatur, memelihara dan menjaga hubungan-hubungan sosial dalam suatu sistem sosial.

Lebih jauh Parsons menegaskan bahwa, agar fungsi hukum integratif dapat berjalan dengan efektif, ada empat prasyarat masalah mendasar yang perlu mendapat elaborasi secara tepat dalam suatu sistem hukum, yaitu (1) masalah legitimasi, menyangkut landasan penataan aturan-aturan hukum, (2) masalah interpretasi, menyangkut hak dan kewajiban dalam proses penerapan aturan hukum, (3) masalah sanksi baik jenis maupun lembaga yang menerapkannya, dan (4) masalah yuridiksi, menyangkut kewenangan penegakan norma-norma hukum. (Parsons dalam Ronny Hanitoyo, 1985:75)

Hukum bukanlah institusi yang steril dari subsistem kemasyarakatan yang lain, seperti politik, sosial budaya, dan ekonomi. Politik sebagai salah satu subsistem, kerap kali melakukan intervensi atau pembuatan dan pelaksanaan hukum yang mengakibatkan

kegagalan hukum dalam mewujudkan fungsinya. Sehubungan kuatnya "energi" politik dalam berhadapan dengan hukum, maka Dahrendorf (sebagaimana dikutip oleh Mahfud, 1998: 14) mencatat ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik, yaitu (1) jumlahnya selalu lebih kecil dari jumlah kelompok yang dikuasai, (2) memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk tetap memelihara dominasinya berupa kekayaan material, intelektual dan kehormatan moral, (3) dalam pertentangan selalu terorganisir lebih baik daripada kelompok yang ditundukkan, (4) kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik, (5) kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya pada kelas atau kelompoknya sendiri, (6) ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

Oleh karena itu yang menjadi sasaran dalam proses *social engineering by law* adalah menggerakkan tingkah laku agar mencapai keadaan yang dikehendaki. Chambliss dan Seidman mensyaratkan proses pelembagaan hukum sebagai indikator efektifitas bagi pencapaian tujuan-tujuan yang dimaksud. Semakin lama proses pelembagaan hukum, maka semakin efektif hukum mencapai tujuan, demikian pula sebaliknya, (Seidman, dalam Satjipto Rahardjo, 1979: 119-120)

Menggarisbawahi pentingnya peran sentral dari hukum, Satjipto Rahardjo, mengemukakan bahwa hukum diharapkan berperan secara positif untuk (1) menciptakan lembaga-lembaga hukum baru yang memperlancar dan mendorong pembangunan, (2) mengamankan hasil-hasil yang didapat oleh kerja dan usaha dalam pembangunan, (3) mengembangkan apa yang disebut keadilan untuk pembangunan, (4) memberikan legitimasi terhadap perubahan-perubahan, (5) penggunaan hukum untuk melakukan perubahan, (6) sarana dalam penyelesaian perselisihan, dan (7) pengaturan kekuasaan pemerintah. (Rahardjo, 1979: 136-137).

Kalaupun mengikuti logika rasionalitas-bertujuan dari Weber, tak ayal lagi hukum modern menampilkan kerangka kerja atau pendekatan *top down* yang imperatif bagi pencapaian hukum, yang dalam kenyataannya kebijakan itu tidak lagi responsif bagi pendekatan *holistik* dan komprehensif yang berorientasi pada masalah sosial secara terintegrasi. Seperti yang dikemukakan oleh Nottel dan Selznick dalam "*Law And Society in Transition: Towards responsive law*" bahwa pencapaian tujuan hukum yang penting adalah hasil substantif serta tanggung jawab yang efektif.

Dengan demikian berdasarkan pengertian *in contrario*, kegagalan kebijakan hukum TRI meng-*expect* agar petani menjadi manajer bagi tanahnya sendiri sekaligus meningkatkan pendapatan para petani banyak berkorelasi dengan proses pelaksanaannya di lapangan.

Kesimpulan

1. Kebijakan hukum yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan program TRI di desa Morosunggingan adalah Inpres No. 9 Tahun 1975. Substansi dari ketentuan tersebut adalah dilibatkannya petani bersama pemerintah melalui pola intensifikasi, dengan harapan tercapainya sasaran peningkatan pendapatan petani dan peningkatan produksi gula secara nasional. Pada intensifikasi ini diharapkan posisi petani dapat dikembalikan. Karena dahulu tanah perkebunan tebu dikuasai pabrik gula secara sewa dari petani, maka dengan sistem TRI diharapkan posisi petani dapat menjadi "tuan" di atas tanahnya sendiri.
2. Langkah awal penyertaan petani dalam program *glebagan* TRI pada pendaftaran selalu didahului dengan perundingan yang berbelit-belit. Hal ini terlihat pada hasil wawancara dengan petani yang sawahnya terkena giliran tanam tebu pada saat "bermusyawarah". Mereka yang tergolong petani

subsisten umumnya enggan jika sawahnya harus ditanami tebu, karena menurut penuturan informan yang memiliki sawah kurang 0,5 ha itu untuk menopang pangan keluarga dan jika menanam tebu berarti harus siap dengan berbagai resiko rugi, bahkan satu setengah tahun tidak panen padi. Oleh karena itu dengan berbagai cara mereka berusaha untuk menghindari program tersebut.

Berdasarkan temuan di lapangan meskipun petani merasa enggan mengikuti program TRI, namun sejauh perolehan data penelitian tidak ditemukan informan yang melakukan penolakan secara terang-terangan atau terbuka. Nampaknya hal ini dapat berlangsung karena adanya tekanan yang tidak mungkin dihindari petani, karena TRI program "dari atas" yang wajib dilaksanakan, sehingga mereka sangat paham terhadap akibatnya apabila menolak.

Oleh karena itu kebanyakan petani bersedia mengikuti program TRI karena mobilisasi dan bukan partisipatif, walaupun mereka mengikuti umumnya dengan menempuh berbagai "sisasat", seperti: menjual lahannya secara tahunan, mengikuti *glebagan* tetapi menyerahkan semua urusan sepenuhnya kepada ketua kelompok, hanya sampai pada *klenhek* kedua kemudian tebunya dijual atau mereka mengalihkan/ mengoperkan lahannya dengan petani kaya. Sebagaimana dipaparkan dalam analisis, bahwa bagi petani yang berlahan luas mengikuti proses guliran TRI secara akumulatif masih menguntungkan, karena sudah bukan rahasia lagi bahwa mereka mempunyai *bargaining position* yang kuat dengan berbagai pihak.

Oleh karena itu terkait dengan pola kepemilikan dan penguasaan tebu oleh para petani kaya tersebut, sistem penggarapan TRI di Morosunggingan banyak dilakukan dengan sistem kolektif, karena mereka

tidak mungkin mengurus sendiri tanaman tebu, tetapi lebih banyak menyerahkan kepada ketua kelompok taninya. Oleh karena itu jika melihat pola hubungan kerja model TRI, sumbangan terbesar merosotnya produktivitas tebu/gula bersumber dari kebijakan pemerintah yang *birokratis, setralistik, monopolistik*. Sehingga akhirnya tujuan pemerintah untuk memperbaiki kesejahteraan petani melalui Inpres No. 9 Tahun 1975 tidak terrealisir dan keinginan agar petani menjadi tuan di tanahnya sendiri telah berubah menjadi obyek.

3. Problema TRI menjadi berubah seiring dengan perjalanan reformasi. Terbentuknya Asosiasi Petani Tebu Rakyat (APTR) dan Koperasi Petani Tebu Rakyat (KPTR) yang mandiri dan tumbuh dari bawah (*bottom up*) adalah sebuah wadah baru sebagai pengganti organisasi TRI yang selama ini terkesan *elitis* dan tidak mengalir ke bawah.

Sesuai dengan proses terbentuknya organisasi ini yang didasari prinsip otonom dan mengatur diri sendiri serta bermitra sejajar organisasinya dipilih menggunakan prinsip *dari, oleh dan untuk* anggota dan dipilih berdasarkan kesepakatan anggota yang telah teruji *track record*-nya.

KPTR di wilayah PG Djombang Baru yang diberi nama Harum Jaya ini telah berbadan hukum No: 039/BH/KDK.13.4/1.2/III/99, dibentuk karena produk Inpres No. 9 Tahun 1975 di lapangan sudah tidak digunakan lagi dan sejak itu pula berbagai bentuk peraturan tentang TRI seperti: SK. Menteri Pertanian, SK. Gubernur dan SK. Bupati sudah tidak terbit lagi. Sehubungan dengan tidak adanya aturan organik sebagai pedoman pelaksanaan di lapangan inilah kiranya yang memunculkan gagasan "kemitraan" dalam budidaya tanaman tebu, sehingga istilah yang digunakan bukan lagi TRI, tetapi TRK (Tebu Rakyat kemitraan).

Jika dilihat secara keseluruhan kinerja APTR dan KPTR ini adalah terjalinya kesejajaran posisi antara Petani dan Pabrik Gula sehingga diharapkan petani tebu dapat keluar dari kemelut yang selama ini membelenggunya.

Saran dan Rekomendasi

Melihat prospektus pergulaan ke depan berdasarkan paparan hasil studi di atas, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dari pihak-pihak yang terkait, ini perlu dikedepankan dalam rangka mengantisipasi gejala negatif yang dapat mengganggu proses kemitraan di masa datang, antara lain :

1. Kebijakan hukum TRI yang tertuang dalam Inpres No. 9 Tahun 1975 tidak layak untuk dipertahankan lagi, karena produk hukum ini telah menjadi payung bagi pemerintah/birokrasi (*satpel*) dalam memobilisasi petani untuk menanam tebu. Kenyataan di lapangan produk hukum ini sudah dipatuhi lagi karena telah gagal mengartikulasikan kepentingan petani, apalagi program TRI pada dasarnya dapat digolongkan sebagai usaha pertanian kontrak/*contract farming* yang lebih mengarah pada "kepentingan" ekonomi politik bagi negara/pemerintah atau pemilik modal.
2. Karena model yang dikembangkan melalui APTR/KPTR terdapat jaminan rendemen atau jaminan bagi petani mendapat bagian 4,5 kg gula setiap kuintal tebu, hendaknya jujur dan menghindari perlakuan tanaman yang hanya bertujuan mengejar produksi/bobot tanpa memperhatikan kualitas, sehingga dapat berakibat pada rendahnya rendemen, karena dari rendemen ini sebenarnya kunci keberhasilan (*back to back* untung rugi) bagi kedua belah pihak.
3. Pihak PG, KPTR dan BPR hendaknya harus transparan dalam menentukan berbagai macam pembebanan-pembebanan kepada petani, mengingat sebagaimana yang terjadi dalam model TRI bahwa dalam prakteknya

|| DINAMIKA POLITIK HUKUM ||

Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah

kalaupun petani dilibatkan biasanya sebatas formalitas saja. Kondisi semacam ini sangat dimungkinkan terulang kembali karena berbagai pihak memiliki kepentingan yang berbeda.

-oOo-

Bab 10

Manisnya Tebu, Pahitnya Petani (Nasib Petani Tebu dari Zaman ke Zaman)*

Industri gula di Indonesia khususnya di Jawa sudah dimulai sejak tahun 1637. Namun, pertumbuhan pesatnya baru terjadi pada abad ke-18 ketika VOC mengizinkan pabrik-pabrik gula menyewa tanah rakyat dan menjadikan pemiliknya sebagai "tenaga penggarap", sebagai ganti bayar pajak kepada pemerintah kolonial.

Kemudian disusul tahun 1830 dengan kebijakan tanam paksa, petani wajib menanam tanaman yang sangat laku di pasar Eropa, seperti teh, kopi, tembakau dan tebu, sehingga berhasil mendongkrak pendapatan Belanda (Dean K. Forbes, 1985).

Setelah sistem tanam paksa berakhir, melalui UU Budidaya Tebu Tahun 1878 dengan Ordonansi 1918, pabrik kembali menyewa tanah rakyat dengan jangka waktu 21,5 tahun dan selama itu setiap 2 tahun sekali tanah tersebut diserahkan kepada petani untuk ditanami tanaman selingan lain. Selanjutnya, harus disewakan lagi untuk ditanami tebu. Dari rotasi inilah muncul sistem glebagan (Mubyarto dan Daryani, 1991).

* Tulisan ini pernah dimuat di Harian Jawa Pos Radar Mojokerto

Di masa kemerdekaan melalui program nasionalisasi (pengambil alihan aset-aset Belanda) berdasarkan UU No 86 Tahun 1958 yang ditindaklanjuti dengan PP No 2 Tahun 1959 LN 1959 No 5 produktivitas gula berjalan lambat. Karena nasionalisasi belum dibarengi dengan sumber daya manusia (SDM) yang memadai.

Dengan UUPA No 5 Tahun 1960 yang disusul dengan keluarnya Perpu No 38/1960 produk hukum ini dalam rangka menjamin pabrik gula agar tetap memperoleh lahan yang diperlukan. Namun produktivitas gula nasional tetap lambat, bahkan sejak tahun 1967 Indonesia menjadi negara pengimpor gula.

Tahun 1970 diadakan survei yang bertujuan untuk memetakan dan memprediksikan kondisi ekonomi Indonesia di masa datang oleh Brookers Agricultural and Technical Service Ltd. Atas nama pemerintah Indonesia dengan asistensi Bank Dunia untuk dibawa ke sidang IGGI, proyek ini direalisasi pada tahun 1975 (Hartveld, 1985). Bantuan itu digunakan untuk merehabilitasi pabrik gula melalui modernisasi dan ekspansi pabrik, perluasan lahan, penyuluhan dan konsultasi teknik, sarana transportasi, serta pemberian kredit usaha bagi petani.

Selanjutnya, Bank Dunia bertindak sebagai *financier* pembiayaan dan pemerintah Indonesia merespon lebih jauh dengan dikeluarkannya Inpres No 9 Tahun 1975 tentang TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi) yang monumental itu. Sebagai mana dikutip oleh Bachriadi (1995), kebijakan hukum TRI ini merupakan langkah awal dari perubahan kebijakan usaha di sektor pertanian/ perkebunan yang berbasis perkebunan besar menjadi *small* rakyat.

Selain berjalan dari 15-20 tahun Inpres program TRI ini swasembada gula secara nasional memang meningkat. Namun di sisi lain, tingkat pendapatan petani tidaklah menggembirakan. Petani kecil yang harus ikut dalam program ini secara ekonomis belum terangkat

kejahteraannya. Pemaksaan-pemaksaan kepada petani untuk menanam tebu sering dibarengi unsur *power structure* dengan latar kepentingan politik birokrasi tertentu yang dapat diindikasikan dengan adanya intimidasi dan stigma "pembangkang", "anti pembangunan", "partisipasi organisasi terlarang", yang ditujukan kepada petani apabila menolak program TRI. Tidak ada kebebasan berusaha bagi petani.

Akhir dari segala problem Inpres No 9 Tahun 1975 adalah dengan datangnya era reformasi. Pada masa itu produk hukum berbentuk Inpres tersebut menjadi "mandul". Karena meskipun tidak dicabut, tetapi juga tidak berlaku di masyarakat petani. Sementara itu, produk gula petani dilepas begitu saja dipasarkan melalui mekanisme lelang, tanpa banyak campur tangan pemerintah tentang penetapan harga dasar gula. Kurang lebih dua atau tiga periode petani tebu sempat menikmati kebebasan dan merasakan sedikit manisnya tebu yang ditanam. Meskipun kenyataan di lapangan mekanisme lelang masih harus berhadapan dengan para cukong yang memiliki modal kuat. Periode "kebebasan" tentang harga dasar gula dari petani tersebut membuat petani tebu relatif anteng, meskipun untuk mengejar *break event point* (BEP) masih juga megap-megap.

Sekarang ini dengan SK Menperindag No 643 harga dasar gula ditetapkan Rp 3.410. Ide dasar SK ini sangat luhur dalam rangka melindungi dan mengangkat derajat petani tebu dan mengendalikan harga, serta menjaga kestabilan persediaan gula secara nasional. Yaitu, dengan menunjuk lima Importir Tetap (IT).

Tetapi, ketenangan petani tebu yang mulai memasuki musim panen ini tiba-tiba dikejutkan dengan adanya gonjang-ganjing gula impor 56.820 ton yang untuk sementara ini disebut sebagai ilegal.

Terlepas dari siapa yang salah dan siapa yang benar, kalau catatan Pak Dahlan Iskan di harian ini menyebutkan tragedi ekonomi rakyat, maka saya

menyebutnya sebagai tragedi kemanusiaan. Karena tidak hanya menyangkut aspek ekonomi saja, melainkan menyentuh berbagai aspek kehidupan yang lain. Seperti, aspek hukum, aspek moral bangsa, bahkan menyangkut kelangsungan hidup jutaan manusia petani tebu, karena dapat dipastikan akan mempengaruhi harga gula di pasaran.

Simpulan tulisan singkat ini adalah, bahwa petani tebu dari zaman ke zaman nasibnya senantiasa belum terangkat. Hal ini dilihat dari kilas balik mulai zaman penjajahan, Orde Lama, Orde Baru dan petani di zaman reformasi posisinya tetap masuk kategori kelompok termarginal.

Sebuah hubungan sebab akibat yang tampaknya tidak akan pernah dapat diselesaikan sampai kapan pun. Ini catatan buat para penyelenggara negara, bahwa harga gula murah tampaknya juga untuk kepentingan pemerintah semata. Karena berkaitan dengan faktor keamanan sembako. Sebab, jika harga-harga sembako terjangkau dengan daya beli masyarakat, atau bahkan murah, maka rakyat akan *ayem* dan pemerintah dianggap berhasil. Padahal, di lain pihak, petani produsen sangat menginginkan harga produksinya tinggi, inilah lingkaran setan yang sulit untuk diuraikan.

Mungkin ada baiknya konsumen gula perlu "diagen" untuk membeli gula dengan harga yang sebenarnya dan tidak di bawah biaya produksi dari petani tebu.

Akhirnya, bagaimanakah nasib petani tebu ke depan? Kata kuncinya adalah *political will* dari pemerintah baru setelah Pilpres 5 Juli 2004.

-ooo-

Bab 11

OTONOMI DAERAH : Antara Harapan Dan Kenyataan

Pendahuluan

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah sudah diimplementasikan selama lebih dari 4 (empat) tahun.

Jika kita merunut kebelakang, sebelum diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 telah berlaku 5 (lima) UU 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 dan UU Nomor 5 Tahun 1974.

Rapat Paripurna DPR hari Selasa Tanggal 16 Desember 2003 yang lalu sepakat membentuk Panitia Khusus Rancangan Undang-undang perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah. Sementara sejumlah daerah sebagaimana

disampaikan oleh Direktur Jenderal Departemen Dalam Negeri Oentarto Sindungmawardi meminta agar pembahasan Undang-undang tentang Otonomi Daerah tersebut dilakukan sampai selesai Pemilu 2004. Alasan penundaan diusulkan agar konsentrasi Pemerintah dan DPR tidak terpecah (Kompas, 17/12/2003).

Berlakunya 6 (enam) undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan rencana DPR bersama Pemerintah melakukan perubahan terhadap Aturan otonomi yang sekarang berlaku memperlihatkan kepada kita bahwa persoalan otonomi daerah di Indonesia sangat sering mengalami perubahan baik pada tingkat semangat maupun pada tingkat regulasi. Tulisan ini mencoba 'memotret' dinamika otonomi daerah yang berlaku pada era reformasi di Indonesia saat ini.

Visi Dan Konsepsi Otonomi Daerah

Sampai saat ini kebijakan desentralisasi merupakan keputusan dianggap terbaik yang perlu diambil oleh bangsa ini. Wacana negara federal sempat marak pada awal-awal era reformasi, namun kian tenggelam seiring dengan diadopsinya unsur-unsur federal dalam Undang-undang otonomi daerah.

Para ahli menyebutkan ada banyak faktor mengapa desentralisasi diperlukan. Brian C. Smith (dalam Tri Ratnawati, 2003: 78-79) misalnya menyebutkan ada 6 (enam) faktor, yakni:

- (1) Untuk pendidikan politik. Desentralisasi memberikan pemahaman kepada masyarakat, penyalahgunaan para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan, perencanaan, dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi.
- (2) Untuk Latihan Kepemimpinan Politik. Desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik prospektif di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik serta menyusun anggaran. Dari

pemimpin di tingkat lokal ini diharapkan akan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal.

- (3) Untuk Memelihara stabilitas politik. Partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktek-praktek lain dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan, dan stabilitas politik.
- (4) Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat. Kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik akan terdistribusi secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin atau kelompok marginal.
- (5) Untuk memperkuat akuntabilitas publik. Akuntabilitas diperkuat karena perwakilan setempat lebih accessible terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggungjawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah.
- (6) Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. Sensitivitas pemerintah meningkat karena perwakilan lokal ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif.

Menurut Ramlan Surbakti (2002: 58-60) negara yang ideal bagi Indonesia di masa depan adalah negara kesatuan dengan unsur penting federalisme. Surbakti menyebutkan ada 6 (enam) alasan, yakni: (1) Kepulauan 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.

Kebijakan Otonomi Daerah melalui UU No. 22/ 1999 dan UU No. 25/1999 diharapkan dapat 'berbuah manis' bagi masyarakat di daerah. Di bidang Politik otonomi daerah diharapkan membuka ruang dipilihnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat banyak dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik.

Sementara di bidang ekonomi, otonomi daerah diharapkan menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah dan terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan potensi ekonomi di daerah. Sementara di bidang Sosial dan Budaya otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya (Syaukani HR dkk, 2002).

Visi dan konsepsi otonomi daerah baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya sudah tertuang di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun

1999. Esensi dasar pengaturan otonomi daerah dalam UU tersebut antara lain:

- (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah otonom yang meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter, fiskal dan agama serta berbagai kewenangan di bidang lain. Hanya saja definisi kewenangan di bidang lain ternyata masih sangat luas sebab mencakup perencanaan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan SDM, pendayagunaan SDA serta teknologi tinggi strategis, konservasi dan standarisasi nasional.
- (2) DPRD berkedudukan sejajar dan mitra kepala daerah. Namun ada beberapa ketentuan yang menempatkan DPRD pada posisi yang lebih kuat daripada Kepala daerah karena dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah sebelum masa jabatannya berakhir sedangkan KDH tidak dapat membubarkan DPRD.
- (3) Adanya keleluasaan Daerah untuk membentuk organisasi daerah sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.
- (4) Adanya hak-hak dasar yang melekat dalam pengertian otonomi daerah, yakni:
 1. hak untuk memilih pemimpinnya sendiri
 2. hak untuk memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri
 3. hak untuk membuat peraturan daerahnya sendiri
 4. hak mengangkat, menempatkan, memindahkan, menggaji dan memberhentikan pegawainya sendiri.
- (5) UU Nomor 22 Tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan provinsi. Pemerintah kabupaten dan kota telah bebas dari intervensi pusat yang sangat melalui perangkatan jabatan kepala daerah otonom dan kepala wilayah administratif.

- (6) Dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 sumber-sumber keuangan daerah diperbesar dengan dikembangkan prinsip perimbangan dan adanya semangat pemerataan antar daerah bisa dilihat dengan adanya Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Darurat.
- (7) Pengaturan mengenai Pemerintahan Desa terintegrasi dalam UU Pemerintahan Daerah dan diperkenalkan Badan Perwakilan Desa yang menjadi lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa.

UU Nomor 22 Tahun 1999 yang disusun dalam suasana turbulensi bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya ternyata tidak berumur panjang. Satu tahun setelah UU tersebut lahir, keluarlah ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pada bagian Rekomendasi Nomor 7 disebutkan bahwa:

Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi dan kesetaraan hubungan Pusat dan daerah, diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya.

Sebagai upaya untuk memperbaiki kekurangan UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 mempunyai bangunan konsep yang berbeda dengan UU yang digantikannya. Perbandingan antara UU 22/1999 dengan UU 32/2004 terlihat dalam Tabel dibawah ini :

No.	Dimensi Perbandingan	UU Nomor 22 Tahun 1999	UU Nomor 32 Tahun 2004
1	Dasar Filosofi	Keanekaragaman dalam Kesatuan	Keanekaragaman dalam Kesatuan
2	Pembagian Satuan Pemerintahan	Pendekatan Besar dan Isi Otonomi, ada daerah besar dan daerah kecil yang masing-masing mandiri, ada daerah dengan isi otonomi terbatas dan ada yang otonominya luas	Pendekatan besaran dan isi otonomi dengan menekankan pada pembagian urusan yang berkesinambungan, asas ekternalitas, akuntabilitas dan efisiensi
3	Fungsi utama Pemerintahan daerah	Pemberi pelayanan masyarakat	Pemberi pelayanan masyarakat
4	Penggunaan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah	Desentralisasi terbatas pada daerah dan luas pada daerah kab./kota. Dekonsentrasi terbatas pada Kab./kota dan luas pada Propinsi. Tugas pembantuan yang berimbang pada semua	Desentralisasi diatur berkesimbangan antara daerah propinsi, kab./kota, Dekonsentrasi terbatas pada kab./kota dan luas pada propinsi, tugas pembantuan yang berimbang pada semua tingkatan pemerintahan

DINAMIKA POLITIK HUKUM

Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah

		tingkatan pemerintahan a-simetris	
5	Pola Otonomi	Local Democratic	A-Simetris
6	Urusan Pemerintahan daerah	Kepala daerah dan perangkat daerah	Kepala daerah dan perangkat daerah
7	Mekanisme transfer kewenangan	Pengaturan dilakukan dengan pengakuan kewenangan, isi kewenangan pemerintah pusat dan provinsi sebagai daerah otonom terbatas, sedang isi kewenangan daerah kab./kota luas	Tidak menggunakan pendekatan kewenangan, melainkan pendekatan urusan, yang didalamnya terkandung adanya aktivitas, hak, wewenang, kewajiban dan tanggungjawab
8	Unsur Pemda yang memegang Peranan dominan	Badan Legislatif daerah	Menggunakan prinsip checks and balances antara pemda dgn DPRD
9	Pola Pemberian dana/anggaran	Uang mengikuti fungsi	Uang mengikuti fungsi
10	Pemilihan kepala daerah	Dipilih oleh DPRD	Dipilih oleh rakyat secara langsung

Otonomi Daerah : ...

11	Sistem pertanggungjawaban pemerintahan	Kepada DPRD	Kepada konstituen - pusat laporan - DPRD keterangan - rakyat Informasi
12	Kedudukan kecamatan	Sebagai lingkungan kerja perangkat daerah	Sebagai lingkungan kerja perangkat daerah
13	Kedudukan desa	Relatif mandiri	Relatif mandiri
14	Pertanggungjawaban kepala desa	Kepada rakyat melalui BPD	Tidak diatur secara khusus dalam UU, diatur dalam Perda Berdasarkan PP

Sumber : data dari *Sada Wasisistiono, 2005. "Desentralisasi & Otonomi Masa Reformasi (1999 - 2004)" dalam Soehendyo Wigajoesabrato dkk, 2005. Pasang Sifat Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Jakarta: kerjasama ILD & Yayasan Tifa*

Dampak Implementasi Otonomi Daerah

Setelah UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 dilaksanakan secara efektif sejak 1 Januari 2000 harus diakui bahwa telah membawa 2 (dua) dampak sekaligus, yakni dampak bersifat positif kearah kemajuan dan yang bersifat negatif atau merupakan kekurangan.

Paling tidak ada 2 (dua) dampak positif yang menonjol penerapan otonomi, yakni *Pertama*, berkembangnya inisiatif dan kreativitas daerah untuk membangun daerahnya berkompetensi dengan daerah-daerah otonom lainnya. Dengan memiliki kebebasan untuk menyusun rencana pembangunan sendiri daerah dapat mendayagunakan potensinya untuk kesejahteraan masyarakat; *Kedua*, Mulai munculnya independensi relatif dari daerah terhadap pemerintah pusat dalam memecahkan berbagai masalah yang dihadapi di daerah.

Masalah daerah diselesaikan di daerah dengan cara dan oleh masyarakat setempat.

Disamping gejala positif, penerapan otonomi daerah memunculkan berbagai gejala negatif yang tentu saja merugikan masyarakat di daerah. Gejala negatif tersebut antara lain : *Pertama*, Maraknya praktik KKN dan Politik uang. Ternyata praktik KKN dan penyalahgunaan jabatan tidak hanya terjadi pada kalangan eksekutif daerah tapi juga merambah ke kalangan legislatif. Kewenangan yang dimiliki DPRD memilih sekaligus memberhentikan kepala daerah justru dilihat sebagai lahan "basah" untuk melakukan praktek politik uang (*Money Politics*). Contoh paling baru dari gejala ini adalah Bupati kembar di Kab. Karanganyar Jateng yang terjadi akibat politik uang.

Kedua, Perbedaan sumber daya ekonomi antar daerah. Bagi daerah yang potensial, otonomi menjadi "berkah", namun bagi daerah-daerah yang minus bisa jadi otonomi akan menjadi musibah karena PAD yang didapat Pemda tidak mampu untuk membiayai operasional pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Ketiga, Inkonsistensi dalam pembagian keuangan dan kewenangan. Titik berat otonomi menurut UU No. 22/1999 diletakkan pada kota/kota. Amanah UU tersebut mendorong lahirnya berbagai tuntutan agar pemerintah konsisten melaksanakan secara arif dan adil terutama dalam hal mengatur pembagian keuangan dan kewenangan antara pusat, provinsi dan kota atau kabupaten. Tuntutan tersebut didasarkan pada fakta bahwa UU No. 34 tahun 2000 tentang pajak dan retribusi dan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) serta kebijakan yang ditetapkan tidak konsisten untuk menjalankan prinsip otonomi daerah.

Keempat, Tarik menarik antara badan legislatif daerah (DPRD) dengan badan eksekutif. Dengan diberi hak dan kewenangan yang sangat luas menjadikan posisi DPRD lebih kuat ketimbang pemerintah daerah, misalnya adanya tuntutan DPRD untuk memberhentikan kepala

daerah tanpa alasan jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Tidak ada mekanisme pengawasan terhadap DPRD

Kelima, Tarik menarik antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Di Jawa Timur, misalnya terjadi tarik menarik antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur tentang hasil Pajak Kendaraan Bermotor.

Keenam, Konflik kepentingan antar daerah. Konflik antar daerah dalam memperebutkan aset dan sumber daya yang berada di wilayah kabupaten/kota yang dimanfaatkan secara bersama, misalnya konflik antara Kabupaten Pasuruan dengan Kota Pasuruan memperebutkan Sumber Air Umbulan.

Ketujuh, Birokrasi yang tidak profesional. Hal ini terutama terlihat dalam penyelenggaraan administrasi dan kualitas pelayanan publik yang dikeluhkan masyarakat sebagai sesuatu yang tidak efisien. Dalam beberapa hal kondisi tersebut dipengaruhi pula oleh mekanisme rekrutmen yang lebih didasarkan pada tradisi nepotisme.

Kedelapan, adanya gejala ketidakpatuhan daerah dan atau penafsiran secara sepihak terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Padahal demokrasi membutuhkan kepatuhan hukum yang tinggi. Demokrasi tanpa penegakan hukum akan menciptakan anarki.

Kesembilan, adanya rasa kedaerahan yang sempit, hal ini nampak dalam pemanfaatan sumber daya alam yang ada di daerah, pemberian layanan umum pada masyarakat dan dalam pengisian dalam jabatan birokrasi daerah. Dan berbagai gejala negatif lain yang tidak mungkin dirinci satu persatu disini (Lihat Tim CPPS, 2001; Karim, 2003 dan Wasistiono, 2003).

Penutup

Masalahnya sekarang adalah upaya dan langkah-langkah apa yang perlu kita lakukan agar otonomi daerah dimasa yang akan datang dapat berjalan seperti yang dicita-citakan dan bermanfaat bagi masyarakat di daerah. Masalah ini harus menjadi titik perhatian bersama semua *Stakeholders* otonomi daerah, karena semua pihak masing-masing mengemban amanah demi suksesnya implementasi otonomi daerah.

Paling tidak ada 3 (tiga) langkah dan prasyarat penting yang perlu dilakukan, yakni: *Pertama*, Perlunya dilakukan revisi terhadap UU 32 Tahun 2004. Revisi terhadap UU No. 32/2004 dilakukan untuk menyesuaikan materinya dengan perubahan UUD 1945. Didalam UUD 1945 terutama amandemen ketiga terdapat beberapa prinsip yang seharusnya diakomodir oleh UU Otonomi Daerah.

Kedua, perlu adanya kesungguhan dan teladan dari pihak eksekutif dan legislatif di daerah untuk mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*). *Partnership for Governance Reform* yang juga melibatkan UNDP menyebutkan paling tidak *Good Governance* mempunyai 6 (enam) karakter utama, yakni: (1) Partisipasi; (2) Transparansi dan *Akuntable*; (3) Efektif dan Efisien; (4) mengembangkan kepastian hukum; (5) menjamin Prioritas kebijakan politik, ekonomi dan sosial didasarkan pada konsensus dalam masyarakat; (6) menjamin alokasi sumber daya pembangunan merujuk pada aspirasi kelompok masyarakat paling miskin dan paling rentan.

Ketiga, pentingnya penguatan partisipasi masyarakat. Untuk memperkuat partisipasi masyarakat maka semua pihak perlu menyebarluaskan informasi kebijakan Otonomi Daerah, peluang-peluang dan hambatan dan akibat yang mungkin akan timbul. Pada titik ini DPRD harus lebih memiliki responsivitas

sementara Organisasi Keagamaan dan LSM dapat berperan untuk menjembatani antara masyarakat dengan DPRD atau Parpol, bahkan Organisasi Keagamaan dan LSM harus berperan sebagai penyalur aspirasi alternatif.

-oOo-

Bab 12

PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM YANG BERKEADILAN, DEMOKRATIS DAN BERKELANJUTAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Pendahuluan

Pada tanggal 4 Mei 1999, Presiden telah mengesahkan undang-undang Pemerintah daerah yang baru menjadi UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang yang baru ini menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Otonomi daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 akan dikembangkan dengan menekankan pada prinsip-prinsip "demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah".¹

Terlepas dari sekian kelemahan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, UU ini telah membawa kehidupan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah karena UU No. 22 tahun 1999 memandang penyelenggaraan pemerintahan, terutama penyelenggaraan pemerintah di daerah dengan cara pandang yang baru sama sekali atau dengan

¹ Perhatikan konsiderans b UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

kata lain sebuah paradigma baru telah diperkenalkan yang berbeda dengan apa yang telah diperlakukan oleh penyelenggara negara sebelumnya, terutama yang didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Salah satu paradigma baru yang diadopsi oleh UU No. 22 tahun 1999 adalah diadopsinya **sistem otonomi luas dan nyata**. Dengan sistem ini pemerintah daerah berwenang melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan kecuali lima hal yang berhubungan dengan kebijakan-kebijakan (1) Politik Luar negeri, (2) Pertahanan dan Keamanan Negara, (3) Moneter, (4) Sistem Peradilan, dan (5) Agama.²

Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) adalah salah satu bidang yang kini menjadi otoritas Pemerintah daerah. Tulisan yang sederhana ini dapat dibagi dalam dua bagian, bagian pertama mencoba untuk menggambarkan tentang "potret" pengelolaan Sumber Daya Alam yang terjadi pada masa lalu (ORBA) dan bagian kedua mencoba untuk menawarkan beberapa alternatif pemikiran dalam kerangka upaya menuju kepada pengelolaan Sumber Daya Alam yang berkeadilan, demokratis dan berkelanjutan dalam era otonomi daerah.

Potret Buram Pengelolaan Sumber Daya Alam

Kebangkrutan ekonomi dan kekacauan kondisi sosial politik merupakan warisan yang didapatkan oleh rezim Orde baru dari rezim sebelumnya, yakni Orde Lama. Untuk mengatasi persoalan tersebut, maka Orde Baru memilih pembangunan ekonomi sebagai sasaran utama

² Walaupun daerah telah diberi otonomi yang luas dan nyata namun, telah diikuti pemberian kewenangan pendelegasian keuangan (UU No. 25 tahun 1999) dan UU Pertambangan (Undang-Undang No. 4 tahun 2001). Sehingga Pendelegasian keuangan ini dinilai oleh Gaffar masih bersifat "sempit hati" karena tidak berwenang tetapi pada pendelegasian properti bukan pada pemberian kewenangan yang luas sebagaimana diupayakan dalam UU No. 22 tahun 1999. Lihat Afan Gaffar, "Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang" dalam Jurnal Wacana No. V/2000, hal 51- 60.

programnya yang dalam pelaksanaannya harus didukung oleh stabilitas nasional yang mantap. Adapun strategi pembangunan ekonomi sebagai sasaran utamanya berorientasi pada "pertumbuhan", yakni strategi yang menekankan bahwa pembangunan bermula dari pertumbuhan ekonomi yang disuntikkan pada **teknologi dan modal asing**. Dalam strategi yang demikian pemerintah harus memikirkan cara untuk memberikan jaminan agar modal (asing) tersebut selamat, sehingga mendapat kepercayaan dari negara-negara penanam modal. Cara menjamin keselamatan itu adalah dengan memantapkan stabilitas nasional.³

Keunggulan komparatif potensial yang dimiliki oleh Indonesia dalam rangka mendukung "Skenario besar" Orde Baru yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi adalah melimpahnya sumber daya alam. Pada titik inilah sumber daya alam (tanah, hutan, tambang, sumber daya air dan mineral) semata-mata dipahami dalam konteks *economic sense* dan belum dipahami sebagai *ecological* dan *sustainable sense*.⁴

Untuk "mengamankan" keberadaan investasi di sektor sumber daya alam, maka pemerintah merasa perlu untuk melakukan "rekayasa" hukum. Hal ini bisa kita lihat dengan Dikeluarkannya UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Undang-undang ini sebetulnya dikeluarkan sebagai bagian dari paket kebijaksanaan "membuka pintu" bagi penanaman modal asing maupun modal dalam negeri sebagaimana diatur UU NO. 11 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Fasilitas yang diberikan di sektor sumber daya alam yang didasarkan pada pertimbangan Kolusi, korupsi, dan

³ M. Mahfud MD Politik Hukum di Indonesia, LPJES, Jakarta, 1998, hal 209

⁴ Mas Achmad Sunarya, "Reformasi Hukum dan kebijaksanaan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam" dalam Firsty husbani (Peny.) Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam, ICEL, Jakarta, 1999, hal 21

nepotisme terus berlanjut sampai dengan pemerintahan Orde baru berusia lebih dari tiga dekade tanpa memperhitungkan dan mempertimbangkan kesejahteraan rakyat dan daya dukung dari sumber daya alam tersebut.

Pengabaian daya dukung dari ekosistem sumber daya alam dan diabaikannya rasa keadilan bagi kesejahteraan masyarakat mengakibatkan ketumuhan dan kekacauan yang luar biasa di sektor pengelolaan sumber daya alam. Di sektor pertanahan kita menyaksikan sengketa yang berkepanjangan baik yang bersifat vertikal maupun horizontal sebagai akibat budidaya dan kebijakan di sektor pertanahan yang lebih ditugaskan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Dalam praktik, kita juga menyaksikan terjadinya pertampakan dan perebutan tanah rakyat secara besar-besaran, dan kenyataan menunjukkan bahwa penetapan harga ganti rugi berdasarkan harga dasar sangat jauh dibawah harga umum atau harga pasar. Dalam banyak kasus harga ganti rugi yang diterima pemilik tidak lebih dari sepertiga dari harga pasar. Fenomena ini telah terjadi subseksi besar-besaran dari rakyat pemilik tanah kepada pemilik modal.⁵

Sementara di sektor kehutanan selama Orde baru berkuasa pemerintah menganut paradigma pembangunan hutan yang kapitalistik, sentralistik, anti rakyat dan anti ekologi. Akibatnya secara ekologis, hutan tropika Indonesia semakin rentan terhadap kebakaran hutan dan secara ekonomi industri kehutanan tidak menyebabkan peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia. Laju kerusakan hutan tetap tinggi dan banyak keanekaragaman hayatinya terancam punah. Kerusakan hutan yang disebabkan oleh kegiatan eksploitasi hutan untuk industri kayu, konversi hutan untuk transmigrasi dan pertanian mencapai 1,3 juta (Bank Dunia).⁶

⁵ Lihat Endang Suhendar dan Ikbal Kusni, *Tanah Sebagai Komoditas, Tafsiran atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, Jakarta, 1996.

⁶ Ignatius Haryono (Ed.) *Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto, Refleksi dan Perubahan*, Pustaka Liris, Bogor, 1998. Perhatikan juga I Nyoman Nurjaya (Ed.),

Di sektor pertambangan masalah lingkungan dan sosial juga cenderung diabaikan. Masalah-masalah yang seringkali timbul di sektor pertambangan adalah masalah pencemaran karena adanya penggunaan berbagai bahan kimia berbahaya, seperti penggunaan merkuri dan terjadinya keasaman pada tubuh air akibat logam berat yang terbawa ke sungai.⁷ Di sektor ini kita juga menyaksikan terjadinya pelanggaran HAM yang dilakukan oleh perusahaan maupun negara, hal ini terjadi sebagai akibat dari besarnya dukungan yang diberikan oleh negara dan aparaturnya kepada perusahaan pertambangan. Dari kasus Freeport dan Kelian terlihat bahwa pada akhirnya rakyat di sekitar lokasi pertambangan yang telah hidup dan berusaha jauh sebelum usaha pertambangan besar masuk kesana mengalami sejumlah penderitaan akibat terjadinya pelanggaran-pelanggaran Hak Asasi Manusia disana.⁸

Di samping dampak sosial dan lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam, pemasukan terhadap negara (rente ekonomi) dari eksploitasi sumber daya hutan sangatlah kecil (20%) apabila dibandingkan dengan Malaysia. Rente ekonomi yang diterima negara dari pengelolaan hutan di Sabah sebesar 85 %. Menurut Econit jika dikelola dengan baik rente ekonomi yang diperoleh pemerintah lebih kurang dapat mencapai Rp 5 triliun pertahun. Dalam kenyataannya sebagian besar keuntungan justru diterima oleh taipan hutan yang dekat dengan mantan Presiden Soeharto. Kecilnya perolehan negara ini juga dialami dalam sektor pertambangan. Econit memberikan contoh bahwa pertambangan emas, tembaga maupun perak yang dieksploitasi Freeport di Irian Jaya tidak memberikan perolehan negara yang op-

Politik Hutan Pengelolaan Hutan di Indonesia, WALIR, Jakarta, 1993.

⁷ Mui Achmad Santosa, *Op. Cit.* hal. 23.

⁸ Danto Bachriadi, *Merana Di Tengah Kelimpahan, Pelanggaran-pelanggaran HAM Pada Industri Pertambangan di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, 1998. Lihat juga Dani W. Mangrove et al., *Mengungkap Ekspansi Industri Pertambangan Di Indonesia*, Pustaka Liris, Bogor, 1999.

timal apabila melihat kecilnya *royalty* maupun saham pemerintah dalam usaha tambang tersebut.⁸

Secara singkat dapat dikatakan bahwa ketidakadilan dan kerusakan yang terjadi dalam pengelolaan sumber daya alam selama Orde Baru sesungguhnya berpangkal pada sistem hukum yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam yang belum berbasis pada perspektif lingkungan hidup, penghormatan pada HAM, demokrasi, kesetaraan gender dan desentralisasi. Dengan kata lain hukum belum dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat tetapi hukum menampakkan diri semata-mata untuk melayani kepentingan penguasa yang haus akan kekuasaan dan segelintir orang yang menumpuk numpuk kekayaan. Kelemahan-kelemahan hukum tersebut secara terang benderang dapat ditemukan dalam berbagai komponen dari sistem hukum, yaitu komponen peraturan perundang-undangan, komponen kelembagaan dan budaya hukum.

Urgensi Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkeadilan dan Berkelanjutan

Berakhirnya Rezim Orde baru dan diberikannya otonomi kepada daerah merupakan momentum yang sangat penting dan prospektif untuk melakukan "pembongkaran" secara total terhadap paradigma dan praktik pengelolaan sumber daya alam yang selama ini dilakukan menuju kepada pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan, demokratis dan berkelanjutan.

Dalam kerangka tersebut diatas maka pembongkaran atau reformasi pengelolaan sumber daya alam harus meliputi semua aspek/komponen sistem hukum, yakni komponen peraturan perundang-undangan, komponen kelembagaan dan komponen kesadaran/budaya hukum.

⁸ Data dan pendapat yang dikemukakan contoh tersebut dikutip oleh M. Achmad Sanusi, lihat M. Achmad Sanusi Op. Cit. hal. 25

a. Komponen Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya alam perlu dilakukan perubahan agar memiliki perspektif lingkungan hidup, penghormatan pada HAM, demokrasi, kesetaraan gender dan desentralisasi.⁹

Perubahan terhadap peraturan perundang-undangan harus diawali oleh pembaruan konstitusi yang kemudian dijadikan dasar bagi pengembangan kebijakan "payung" tentang pengelolaan sumber daya alam. Perubahan konstitusi ini sebaiknya dilakukan oleh sebuah komisi konstitusi yang independen.

Selanjutnya WALHI menyebutkan perlu diterbitkan UU sumber daya alam yang holistik termasuk juga penyesuaian UU sektoral dengan UU sumber daya alam ini. Disamping itu perlu adanya revisi beberapa peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, diantaranya adalah UU tentang pemerintah daerah, UU tentang pemilihan umum.¹⁰

Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah menggariskan prinsip-prinsip umum yang penting dalam rangka pembaruan dan pengelolaan Sumber Daya Alam, prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut :

- Memelihara dan mempertahankan keutuhan negara Republik Indonesia;
- Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;

⁹ Lihat prosiding Ringkas Konferensi Pengelolaan Sumber Daya Alam, Konferensi Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam, Jakarta 23-25 Mei 2000, hal. 49

¹⁰ Lihat Kertas Posisi WALHI 2000 "OTONOMI DAERAH : Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup" dalam Noer Fauzi et al, Otonomi Daerah Sumber Daya Alam Lingkungan, Lajera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001 hal 3-16

- d. Mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal baik untuk generasi sekarang maupun mendatang dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi dan keterpaduan antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam melaksanakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan ditingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan daya agraria/sumber daya alam.¹²

Prinsip-prinsip yang telah digariskan oleh Ketetapan MPR RI tersebut diatas sudah cukup responsif karena telah mengakomodasi berbagai aspirasi masyarakat dan stakeholder, namun demikian rumusan yang responsif belum

¹² Perubahan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembinaan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 2001

cukup jika tidak diikuti dengan komitmen dan konsistensi dari semua pihak untuk mampu diterjemahkan dalam hukum dan kebijakan yang lebih rendah dan dalam praktek pengelolaan sumber daya alam.

b. Komponen Kelembagaan

Rekomendasi WALHI berkaitan dengan reformasi kelembagaan patut dipertimbangkan dan didukung dalam rangka pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan dimasa yang akan datang. WALHI menyatakan demikian :

Pemerintah pusat seyogyanya hanya bertanggung jawab mengeluarkan standar-standar pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan pada skala nasional dan pemerintah daerah dapat merumuskan kebijakan lokal untuk masing-masing. Standar nasional ini dapat dijadikan sebagai rujukan dan 'batas minimum' sebuah policy yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Namun demikian pemerintah pusat harus dapat mengakomodir dan melindungi kepentingan minoritas di seluruh daerah.

Dengan demikian lembaga pemerintahan atau departemen di tingkat nasional (pusat) untuk sumber daya alam dan lingkungan hidup hanya akan terdiri dari dua bagian (departemen) besar, yaitu **Departemen Sumber Daya Alam dan Departemen Pengendalian Dampak dan Perlindungan Lingkungan Hidup**.¹³

Pada bagian penutup laporannya WALHI menyatakan demikian :

Konsekuensi dari perubahan tersebut, maka Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Pertambangan dan Energi, Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan (Deptrans & PPH) Badan Pertanahan Nasional (BPN), Departemen Perindustrian (Deperind),

¹³ Lihat WALHI "Agenda Politik Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup" dalam *Proceeding Deklarasi Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Nasional*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999 hal. 46-48.

Kantor Negara Lingkungan Hidup dan Bapeda direkomendasikan untuk dihapuskan, karena lingkungan tugasnya telah terinternalisasi dalam kedua lembaga tersebut diatas. Namun demikian juga akan terdapat penambahan tugas dan wewenang pada departemen lain seperti Departemen Dalam Negeri (Depdagri) yang akan mengurus masalah-masalah *land management*, pengembangan regional dan tata ruang.¹⁸

Dalam perspektif otonomi daerah maka Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang berperan sebagai administrator dan fasilitator berkewajiban untuk :

- (1) Mendorong kapasitas masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- (2) Menjamin adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat/lokal atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam;
- (3) Menghormati dan melindungi modal sosial (*social capital*) seperti etika sosial, kearifan lingkungan, religi, sistem teknologi maupun pranata-pranata sosial di kalangan masyarakat; dan
- (4) Mengakui dan mengakomodasi adanya kemajemukan hukum (*legal pluralism*) yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat.¹⁹

c. Komponen Kesadaran/Budaya Hukum

Komponen kesadaran/budaya hukum adalah komponen yang tidak kalah penting dibandingkan dengan komponen peraturan perundang-undangan maupun kelembagaan. Paling tidak ada tiga hal yang perlu pembenahan yang berkaitan dengan komponen kesadaran/budaya hukum, yakni : *Pertama*, melakukan upaya-upaya penyadaran tentang pentingnya sumber daya alam dan lingkungan hidup dan sosialisasi hukum dan kebijakan yang berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup; *kedua*, mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan yang

¹⁸ WALHI, Ibid hal 48.

¹⁹ I Nyoman Norjaya, "Prinsip-prinsip Global Pengelolaan Sumber Daya Alam : Implikasinya Bagi Politik Pembangunan Hukum Nasional", Matilah, 2001, hal. 17

berkaitan sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan *Ketiga*, menggalang kesadaran masyarakat tentang pentingnya penegakan hukum sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Penutup

Pengalaman Pengelolaan sumber daya alam pada masa Orde Baru yang memerintah secara represif otoriter dan dijangkiti penyakit Kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) yang akut telah mengakibatkan rusaknya ekosistem dan daya dukung sumber daya alam dan lingkungan hidup serta kekacauan dan bencana sosial yang berkepanjangan.

Pengalaman tersebut akan terus terulang pada waktu yang akan datang ketika otonomi daerah semata-mata dipahami sebagai kebebasan untuk melakukan sesuatu sesuai kehendak dengan tanpa mengindahkan tatanan kehidupan berbangsa dan bermasyarakat yang sudah diakui oleh masyarakat yang beradab. Maka dalam kerangka pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan untuk menyambut masa depan yang gemilang adalah dengan terus memperkuat komitmen atas HAM, demokratisasi, keadilan serta pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup harus dilakukan oleh masyarakat sipil di daerah.

-oOo-

Bab 13

Kebebasan Bertindak bagi Pemerintah (Sebuah Kekuasaan yang Tidak Tak Terbatas)*

Masalah otonomi daerah tetap menarik untuk didiskusikan, sebab, kebijakan-kebijakan yang "lahir" saat ini masih banyak menimbulkan pro-kontra pada level praktis. Sejak awal banyak kalangan mengkhawatirkan bahwa kebijakan otonomi daerah dapat menimbulkan masalah. Belakangan kekhawatiran tersebut terbukti muncul, karena para pemimpin daerah mulai memaksimalkan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan layanan umumnya.

Sebagaimana Mc. Iver menyatakan perihal kekuasaan terus mengalami perkembangan sehingga selalu menjadi permasalahan yang kontroversial, kompleks dan dilematis. Maksudnya kekuasaan itu terkadang merupakan sesuatu yang "memesona" tetapi juga berubah menjadi "menakutkan". Kekuasaan yang memesona karena fungsinya dari penguasa diharapkan akan dapat dicapai segala yang dikehendaki bersama dan masyarakat akan merasa terlindungi. Sebaliknya dapat menakutkan karena pemegang kekuasaan dalam mencapai tujuan dapat saja menekankan dan melanggar hak-hak hidup yang paling esensi dari rakyat yang dikuasainya.

* Tulisan ini pernah dimuat di Harian Jawa Pos Radar Mojokerto

Kendatipun setiap saat dapat menjadi fenomena yang menakutkan, namun kekuasaan mutlak dibutuhkan dalam setiap pergaulan hidup manusia. Maksudnya kekuasaan itu tetap diperlukan karena manusia sebagai makhluk sosial membutuhkan kesatuan pemimpin untuk mewujudkan hakekat kemanusiaannya. Namun yang menjadi permasalahan adalah dengan cara bagaimana membatasi dan mengawasi penggunaan kekuasaan itu?

Menurut kepustakaan terdapat berbagai macam cara dan sarana yang dapat digunakan untuk membatasi dan mengawasi kekuasaan. Yaitu moral, etika, dan hukum. Dari ketiganya, aspek hukumlah yang paling konkret dan efektif membatasi dan mengawasi para penyelenggara negara. Sebab, melalui hukum dapat dikonkretkan bentuk perbuatannya, bentuk pelanggaran dan bentuk sanksi terhadap penguasa, akibat perbuatannya yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Miriam Sudiarjo menyebut bahwa negara adalah *agency* atau alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan antar manusia dalam masyarakat, tetapi bukan bersifat mutlak atau absolut (1982). Ketidakabsolutan kekuasaan yang dimiliki penguasa atau pemerintah karena terdapatnya hubungan interdependensi kekuasaan dengan hukum.

Menurut teori, penyelenggara negara atau pemerintah memiliki asas *freis ermessen* (asas kebebasan bertindak) dalam rangka menjalankan tugasnya, akan tetapi penerapan asas tersebut harus dengan syarat-syarat tertentu. *Pertama*, penggunaan asas tersebut tidak boleh bertentangan dengan kaedah hukum; *kedua*, penggunaan asas tersebut semata-mata hanya ditujukan untuk kepentingan umum.

Bahkan, MA dalam sebuah amar putusannya mempertimbangkan bahwa perbuatan melanggar hukum oleh penguasa tidak hanya diukur dengan undang-undang

dan peraturan formal yang berlaku, tetapi juga harus diukur kepatutan dalam masyarakat.

Berangkat dari paparan tersebut, ketika menormati kinerja wajah pelayanan publik di Jombang harus diakui memprihatinkan. Padahal, di era reformasi ini rakyat hanya butuh bukti, bukan janji.

Kasus reklame sebuah produk rokok di sepanjang Jl. KH. Wahid Hasyim adalah bukti "sisi kelam" dari kinerja penyelenggara pemerintah daerah di era otonomi daerah. Yaitu, sebuah kebijakan yang hanya berorientasi pada target PAD (baca: Pokok Ada Duwit) -yang mungkin kurang mempertimbangkan kepentingan umum. Di sisi lain, yang tidak kalah memprihatinkan adalah masyarakat disugahi "adegan" ketidakompakan, bahkan saling menyalahkan sesama *ambtenaar* (tentu saja cenderung rebut bener). Sebuah fenomena tidak seharusnya terjadi. Dan, hal inilah yang menarik dicermati dan dikaji.

Kedepan, jika syarat yang seharusnya menjadi dasar pertimbangan kebijakan belum menjadi pijakan aparat dalam menjalankan tugasnya, maka *onrechtmatige overheidsoadaad* akan selalu menjadi sajian setiap saat bagi masyarakat dengan slogan beriman ini. Karena itu, perlu diupayakan posisi tawar yang semakin kuat dari masyarakat, tentunya selain fungsi kontrol dari para wakil rakyat yang tidak boleh berhenti.

Melihat sampai saat ini papan reklame masih bertengger, tentunya menimbulkan tanda tanya bagi masyarakat banyak, terlepas dari "proyek" ini jalan terus atau dihentikan. Jika kasus ini tidak ada penyelesaian yang serius, akan menjadi rapor merah bagi para petinggi daerah. Sebab, selain hukum harus ditegakkan. Hukum juga harus dapat memberikan kepastian hukum dan keadilan hukum tidak hanya akan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat, akan tetapi juga akan menciptakan ketertiban dalam masyarakat. *Wallahualam.*

Bab 14

Partisipasi Masyarakat Untuk Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Transparan, Bebas Dari KKN dan Bertanggungjawab (Studi Kasus di Kabupaten Jombang)

Latar Belakang

Paling tidak ada 2 (dua) dampak positif yang menonjol penerapan otonomi, yakni *Pertama*, berkembangnya inisiatif dan kreativitas daerah untuk membangun daerahnya berkompetensi dengan daerah-daerah otonom lainnya. Dengan memiliki kebebasan untuk menyusun rencana pembangunan sendiri daerah dapat memanfaatkan potensinya untuk kesejahteraan masyarakat; *Kedua*, Mulai munculnya independensi relatif dari daerah terhadap pemerintah pusat dalam memecahkan berbagai masalah yang dihadapi di daerah. Masalah daerah diselesaikan di daerah dengan cara dan oleh masyarakat setempat.

Disamping gejala positif, penerapan otonomi daerah memunculkan berbagai gejala negatif yang tentu saja merugikan masyarakat di daerah. Beberapa gejala-gejala negatif tersebut antara lain : *Pertama*, Maraknya praktik KKN dan Politik uang. Ternyata praktik KKN dan penyalahgunaan jabatan tidak hanya terjadi pada kalangan eksekutif daerah tapi juga merambah ke kalangan legislatif, baik ketika pemilihan kepala daerah

maupun setelah pemilihan kepala daerah secara langsung.

Kedua, Birokrasi yang tidak profesional. Hal ini terutama terlihat dalam penyelenggaraan administrasi dan kualitas pelayanan publik yang dikeluhkan masyarakat sebagai sesuatu yang tidak efisien. Dalam beberapa hal kondisi tersebut dipengaruhi pula oleh mekanisme rekrutmen yang lebih didasarkan pada tradisi nepotisme.¹

Di berbagai daerah, tidak adanya standar dan ketidakpastian biaya serta waktu pelayanan yang dikelola administrasi negara. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya praktik KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Para pengguna jasa yang sering tidak sanggup menghadapi ketidakpastian cenderung memilih membayar biaya yang lebih tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk memperoleh kepastian waktu dan kualitas pelayanan. Sebaliknya, para penyelenggara pelayanan memanfaatkan situasi ini untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan pribadinya. Sayangnya, sejauh ini tidak ada UU dan Perda yang jelas mengatur secara seimbang antara hak dan kewajiban dari pelanggan dan pengguna pelayanan publik. UU dan Perda dalam penyelenggaraan pelayanan publik hanya mengatur kewajiban pengguna jasa tanpa memberikan perlindungan yang memadai mengenai hak-haknya dan hal yang dapat dilakukan oleh seorang pengguna jasa yang merasa dilanggar haknya. Peraturan yang ada dalam penyelenggaraan pelayanan publik selama ini tidak

pernah mengatur kewajiban penyelenggara dan resikonya ketika mereka gagal memenuhi kewajibannya. Kondisi semacam ini membuat rezim pelayanan bisa memperlakukan warga pengguna jasa sekehendaknya sendiri dan menjadi penyebab dari ketidakpastian biaya dan waktu pelayanan.²

Faktor lain yang menjadi penyebab buruknya kinerja pelayanan publik adalah kompleksnya struktur birokrasi pelayanan publik. Selama ini suatu birokrasi pelayanan publik sering tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk secara sendiri menyelesaikan proses pelayanan publik di lembaganya. Penyelesaian proses pelayanan publik sering harus melibatkan lembaga lainnya. Ini terjadi karena fragmentasi birokrasi dan kekuasaan, baik yang ada di pusat maupun daerah, cenderung sangat tinggi. Akibatnya, sering warga negara yang membutuhkan pelayanan publik harus mendatangi banyak kotak birokrasi yang masing-masing memiliki kompleksitas yang berbeda. Kondisi seperti ini mendorong terjadinya KKN dalam penyelenggaraan pelayanan. Lebih dari itu, kondisi ini juga mempersulit pengembangan suatu sistem pelayanan satu atap (*one-door services*) dan koordinasi yang efektif. Koordinasi akan menjadi semakin sulit ketika melibatkan semakin banyak satuan birokrasi dalam penyelenggaraan suatu pelayanan publik.³

Di Jawa Timur, berdasarkan rekaman pemberitaan yang dilakukan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya selama satu tahun, telah terjadi 1.843 pelanggaran terhadap hak untuk mendapatkan pelayanan umum atas dasar persyaratan dan penerimaan umum (periode Juli 2003 – Juni 2004). Jumlah itu baru yang terekam dalam berita media massa.⁴

¹ Agus Dwiyanto dkk., 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependidikan dan Kelangkaan UGM, hal. 248.

² Ibid.

³ Lihat Tulisan Opini Anon-Nowananto, peneliti Pusdam UIRAYA "Birokrasi dan Politik Pemilu" di Harian Kompas Edisi Jawa Timur 09 Maret 2006, hal. D.

⁴ Untuk pemahaman lebih mendalam atas berbagai dampak implementasi otonomi daerah lebih lanjut bisa membaca dalam M. Asfar (Editor), 2004, *Implementasi Otonomi Daerah* (Kasus Jember, NTT, Kalimantan), Surabaya: diterbitkan oleh OPS Surabaya bekerjasama dengan CSSP dan Pusdeham Surabaya; Indra J. Piliang dkk. (Editor), 2003, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa; Sumoudin Harris dkk. (Editor), 2004, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: UPI Press; Abdul Gaffar Karim (Editor), 2003, *Kompleksitas Perubahan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar; dan M. Mas'ud Said, 2005, *Arus Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang: UMM Press.

Kasus yang kerap kali terjadi di Jawa Timur misalnya masalah pengurusan KTP yang tidak sesuai harga yang tertera, pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan hal-hal lain yang berkaitan dengan tugas-tugas PNS. Keluhan masyarakat mengenai kinerja administrasi negara menunjukkan bahwa institusi ini belum bisa menjalankan fungsinya secara baik.

Berdasarkan atas berbagai persoalan yang muncul dalam pelayanan publik dalam era otonomi sebagaimana dijelaskan diatas, maka kedepan pelayanan publik harus diarahkan dan sekaligus menjadi instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam era otonomi daerah.

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.⁶

Untuk menciptakan pelayanan publik yang baik, Pasal 7 Perda 11/2005 mensyaratkan adanya partisipasi atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Selengkapnya Pasal 7 menyatakan

⁶ Pasal 3 Perda 11/2005 Tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur

demikian :

- (1) Masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- (2) Pelaksanaan ketentuan pada ayat (1) dilakukan dengan cara :
 - a. Berperan serta dalam merumuskan standar pelayanan publik
 - b. Meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat dan kemitraan dalam penyelenggaraan pelayanan publik
 - c. Menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik
 - d. Menumbuhkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik
 - e. Memberikan saran dan atau pendapat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik
 - f. Menyampaikan informasi dan atau memperoleh informasi di bidang penyelenggaraan pelayanan publik

Bertolak dari paparan diatas kami tertarik untuk mengetahui secara lebih mendalam partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik melalui sebuah penelitian dengan judul **"Partisipasi Masyarakat Untuk Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Transparan, Bebas Dari KKN dan Bertanggungjawab (Studi Kasus di Kabupaten Jombang)"**

Fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah : (1) Bagaimanakah bentuk partisipasi yang dilakukan Masyarakat di Kabupaten Jombang dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang transparan, bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme dan bertanggungjawab; (2)

⁷ Brannen, Julia, 1997, *Memilih Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta bekerjasama dengan Fakultas tarbiyah IAIN Antasari, Semarang.

Sejauhmana Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dapat mewujudkan pelayanan publik yang transparan, bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme dan bertanggungjawab di Kabupaten Jombang?

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis sosiologis yang dilakukan dengan pendekatan deskriptif kuantitatif kualitatif (kuantitatif). Penggabungan antara penelitian kuantitatif dan kualitatif atau apa yang disebut oleh Bogdan dalam Julia Brannen⁸ disebut dengan penelitian *matching method*. Pada tahap pertama penelitian ini mengungkap persepsi masyarakat tentang potensi pelayanan publik bidang administrasi dasar dan tahap kedua adalah penelitian untuk mengungkapkan data dan informasi yang ada di lapangan berkaitan dengan partisipasi yang dilakukan Masyarakat sekaligus dampak partisipasi dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang transparan, bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme dan bertanggungjawab. Penelitian lebih diarahkan pada analisis kualitatif. Karena itu penggalan data dan informasi dilakukan dengan menggunakan studi kasus.

Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Jombang dalam Mewujudkan Pelayanan Publik yang Transparan, Bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme dan Bertanggungjawab.

Dalam sebuah negara demokrasi, pada dasarnya semua warga negara berhak berpartisipasi baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan untuk mewakili aspirasi dan kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

Paradigma birokrasi (administrasi negara) sebagai *center for public service* harus diikuti dengan demokrasikan berbagai aturan, sehingga proses sebuah usaha dapat

dilakukan dengan efektif dan efisien. Tidak cukup hanya dengan itu, aparat pemerintah juga harus mengubah paradigma dari penguasa birokrat menjadi pelayan masyarakat dengan memberikan pelayanan yang baik, memiliki perhatian yang humanis terhadap masyarakat sebagai *client*-nya, memberikan pelayanan yang efisien, tepat waktu serta dengan biaya murah sehingga mereka mendapat legitimasi dari masyarakat. Inilah berbagai persyaratan utama untuk mewujudkan cita *good governance* dalam konteks memperbesar partisipasi masyarakat. Karena tidak mungkin sebuah bangsa akan maju dengan cepat, tanpa partisipasi penuh dari warganya.⁹

Sherry Arnstein⁸ dalam *A Ladder of Citizen Participation* membuat skema 8 (delapan) tingkat partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan. Tingkat tertinggi atau pertama adalah kontrol warga negara (*citizen control*). Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran dimana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya.

Turun ke tingkat kedua delegasi kewenangan (*delegated Power*) disini kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan. Ketiga, kemitraan (*partnership*) ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama. Tiga tangga ini mengakui eksistensi hak rakyat untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Tangga keempat sampai keenam mengindikasikan partisipasi semu. Terdiri dari peredaman (*placation*) konsultasi dan informasi (*informing*). Ditangga peredaman rakyat sudah memiliki pengaruh terhadap kebijakan tetapi bila akhirnya terjadi voting pengambilan keputusan

⁸ Perbaikan Dedy Rosyada dkk. 2003. Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani, Jakarta: Kejurusan KCE UIN Jakarta dan Prenada Media, hal. 179 - 183

akan tampak sejatinya keputusan ada ditangan lembaga negara, sedangkan kontrol dari rakyat tidak amat sangat menentukan. Di tangga konsultasi rakyat didengar pendapatnya lalu disimpulkan, rakyat sudah berpartisipasi dalam membuat peraturan perundang-undangan dan lembaga negara sudah memenuhi kewajiban, melibatkan rakyat dalam membuat peraturan perundang-undangan. Sementara di tangga informasi rakyat sebelum diberi tahu akan adanya peraturan perundang-undangan, tidak peduli apakah rakyat apakah memahami pemberitahuan itu apalagi memberikan pilihan guna melakukan negosiasi atas kebijakan itu.

Tangga ketujuh dan kedelapan, terapi dan manipulasi menunjukkan ketiadaan partisipasi. Di tangga terapi kelompok kebijakan masyarakat korban kebijakan dianjurkan mengadu kepada pihak yang berwenang tetapi tidak jelas pengaduan itu ditindak lanjuti atau tidak. Paling sial di tangga manipulasi lembaga negara melakukan "pembinaan" terhadap kelompok-kelompok masyarakat untuk seolah-olah berpartisipasi padahal sejatinya yang terjadi adalah kooptasi dan represi penguasa.

* Lihat dalam Enni Warasih, 2001. Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan tugu Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persiapan Keadilan). Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro dan dalam Rima Nugroho, 2001. Partisipasi Rakyat Membuat UU. Artikel Opini dalam Harian Kompas (tanggal 1 Agustus 2002).

Tabel : Delapan Tingkat Partisipasi Masyarakat Menurut Sherry Arnstein*

8. Kontrol Masyarakat (citizen control)	Degree of Citizen Power (Kekuatan Masyarakat)
7. Delegasi kekuasaan (Delegated Power)	
6. Kemitraan (Partnership)	
5. Peredaman (Placation)	Degree of Tokenism (Simulasi)
4. Konsultasi (Consultation)	
3. Penginformasian (Informing)	
2. Terapi (Therapy)	Nonparticipation (Tidak Partisipasi)
1. Manipulasi (Manipulation)	

Terinspirasi pemikiran Arnstein, Wilcox (dalam Purwanto, 2005: 192) membedakan level partisipasi masyarakat menjadi lima jenis, yaitu (1) pemberian informasi; (2) konsultasi, (3) pembuatan keputusan bersama, (4) melakukan tindakan bersama, dan mendukung aktivitas yang muncul atas swakarsa masyarakat. Menurut Wilcox, pada level mana partisipasi masyarakat akan dilakukan sangat tergantung pada kepentingan apa yang hendak dicapai. Untuk pengambilan kebijakan strategis yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak tentu masyarakat harus dilibatkan secara penuh. Sementara dalam pengambilan keputusan yang bersifat teknis mungkin pemberian informasi kepada masyarakat sudah sangat memadai.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan kunci seperti aparat pemerintah yang memberikan pelayanan dalam hal ini misalnya camat dan kepala Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UPPT)

* Lihat Rival G. Ahmad dkk, 2003. "Dari Parlemen ke Ruang Publik : Menegakkan Prinsip-prinsip Kebijakan Partisipatif" dalam Jurnal Hukum Jentara Edisi ke-2 tahun 2003, diterbitkan oleh PSHK Jakarta, hal. 109.

Kabupaten Jombang serta pengurus Ormas (NU dan Muhammadiyah) LSM dan anggota DPRD di Kabupaten Jombang didapatkan informasi bahwa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Jombang pada bentuk-bentuk partisipasi tertentu sangat tinggi, namun dalam bentuk-bentuk partisipasi yang lain masih sangat rendah.

Adapun bentuk partisipasi masyarakat di Kabupaten Jombang dalam penyelenggaraan pelayanan publik antara lain: Pertama, Meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat dan kemitraan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Bentuk partisipasi berupa peningkatan kemandirian, keberdayaan masyarakat dan kemitraan dalam penyelenggaraan pelayanan publik terutama banyak dilakukan oleh organisasi kemasyarakatan seperti NU dan Muhammadiyah.

Berdasarkan wawancara dengan salah seorang pengurus Muhammadiyah¹⁰, terungkap bahwa keterlibatan Muhammadiyah sebagai Organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik tercermin dalam berbagai program dalam pelayanan publik di Kabupaten Jombang antara lain:

1. Dalam bidang kesehatan antara lain rumah sakit dan balai-balai pengobatan;
2. Dalam bidang pendidikan antara lain berupa penyelenggaraan MI, SD, SMP dan SMA;
3. Dalam bidang sosial (penyantunan) yakni berupa Panti Asuhan Muhammadiyah;
4. Dalam bidang ekonomi antara lain berupa lembaga lembaga keuangan mikro dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat;
5. Dalam Bidang Kewanitaan, yakni Aisyiyah; dan
6. Lembaga bantuan hukum dan lembaga lembaga pemberdayaan masyarakat.

¹⁰ Wawancara dengan Drs. Hirmantyah, MPd, Pengurus Muhammadiyah Kabupaten Jombang, tanggal 12 Juni 2007.

Kedua, Memberikan saran dan atau pendapat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik.

Masyarakat yang Memberikan saran dan atau pendapat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik disampaikan melalui forum diantaranya dalam pertemuan dengan DPRD dan sebagian yang lain melalui demonstrasi terhadap pemberi layanan publik.

Ketiga, Menyampaikan informasi dan atau memperoleh informasi di bidang penyelenggaraan pelayanan publik. Bentuk partisipasi yang ketiga inilah yang paling banyak dilakukan atau paling tinggi sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Jombang.

Seperti diungkapkan oleh Anggota DPRD Kabupaten Jombang dari Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) bahwa pemerintah Kabupaten Jombang selama ini sering mendapatkan pengaduan dan komplain dari masyarakat tentang pelayanan publik, menurut beliau hal ini berarti masyarakat sudah melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah daerah selama ini.¹¹

Lebih lanjut Informan ini menyatakan bahwa bentuk-bentuk penyampaian aspirasi yang disampaikan masyarakat sebagai penerima layanan meliputi: datang langsung ke gedung DPRD melalui demonstrasi atau juga melalui surat yang disampaikan kepada pihak DPRD sebagai wakil rakyat. Selanjutnya DPRD menindaklanjuti dengan menghadirkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mendengarkan aspirasinya secara langsung.

Dengan adanya berbagai aspirasi dan komplain-komplain yang masuk ke DPRD Kabupaten Jombang, maka untuk menyikapinya maka anggota Dewan dalam setahun melakukan 24 (dua puluh empat) kali *sharing* dan *hearing*, setelah itu maka dewan akan memberikan perintah kepada Bupati dan jajarannya untuk

¹¹ Wawancara dengan Drs. Muslim, MEd, anggota DPRD Kabupaten Jombang dari Fraksi PAN tanggal 12 Juni 2007 di Kantor DPRD Kabupaten Jombang.

ditindaklanjuti kepada instansi-instansi terkait, demikian ungkapan anggota DPRD.

DPRD sebagai lembaga legislatif Daerah yang anggota-anggotanya dipilih oleh masyarakat di daerah, merupakan tumpuan masyarakat agar aspirasinya diakomodasikan. Peluang untuk itu dibukakan pintu lebar oleh UU No.22/1999. Dalam pasal 22 butir c, d, dan e secara tegas dinyatakan bahwa DPRD mempunyai kewajiban membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Dengan pasal ini demokratisasi pemerintahan di Daerah terbuka lebar. Masalahnya terpulang pada kemauan dan itikad baik para wakil rakyat itu sendiri. Partisipasi masyarakat di Daerah tak ada masalah. Mereka sangat santer menyuarakan keinginan pada para wakilnya, lantaran kesadaran politik masyarakat daerah sudah cukup tinggi.

Dengan kewenangan yang dimiliki, DPRD dapat mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

Namun kewajiban yang diamanatkan oleh Peraturan perundangan-undangan seringkali diingkari oleh anggota DPRD. Beberapa persoalan yang menjadi sorotan terhadap kinerja DPRD antara lain: pertama, DPRD hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas, sementara fungsi legislasi tidak pernah dijalankan oleh DPRD. Kedua, adanya kecenderungan anggota DPRD merendahkan martabat dirinya dari posisi terhormat menjadi sekedar profesi, yang tercermin dalam antusiasme tanpa henti dalam menetapkan honor untuk dirinya. Hal ini ditunjukkan dengan keinginan DPRD untuk tetap

mempertahankan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 Tentang Keuangan DPRD. Bahkan sebagian anggota DPRD di beberapa Kabupaten/kota sudah menerima tunjangan dan rapelan tunjangan; ketiga, masih terdapat kelemahan moralitas, pengetahuan, dan visi pada sebagian cukup besar anggota DPRD.¹²

Belum maksimalnya partisipasi masyarakat tidak optimalnya peran dan fungsi DPRD menimbulkan eksese yang cukup luas dan keinginan untuk mewujudkan pelayanan publik yang berbasis pada tata pemerintahan yang baik dalam era otonomi daerah sebagaimana cita-cita reformasi masih jauh dari harapan. Sehingga partisipasi masyarakat pada proses penyelenggaraan pelayanan publik dalam perspektif Arnstein tingkatannya masih pada partisipasi semu, dimana partisipasi meningkat dan masyarakat lebih bebas mendapatkan informasi dan didengar pendapatnya dalam pengambilan kebijakan hukum pelayanan publik (*konsultasi*). Namun, disaat yang kritis dalam pengambilan keputusan publik lembaga negara (DPRD dan Kepala Daerah) mengalienasi rakyat dalam pengambilan kebijakan hukum.

Berdasarkan fakta tersebut diatas, maka efektivitas partisipasi masyarakat pada dasarnya ditentukan dari kepuasan para pihak yang terlibat terhadap proses partisipasi yang sudah dijalaninya. Dari sudut pandang Aparatur pemerintah daerah Kabupaten Jombang, proses partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah dianggap telah berjalan secara efektif. Efektivitas dalam pandangan *stakeholder* ini diukur dari kemanfaatan yang diperoleh dari proses partisipasi yang sudah berlangsung. Bagi anggota pemerintah kabupaten, partisipasi

¹² Deskripsi yang cukup rinci mengenai anam peran sejar DPRD dengan sejarahnya lihat Baryak, 2003, "Kedudukan dan Peranan Badan Legislatif Daerah" dalam Abdul Gaffar Karim (edior), *Kompilasi...*, Op. Cit, hal 137-157. Lihat juga Pribadi M.Hudon, 2003, "Korupsi DPRD dan Hukum Administrasi" dalam *Jurnal Hukum Pengadilan Diklat* Nomor 5 tahun 2003, hal. 59-63 dan Sudi Prayitno, 2003, "Menegaji Komitmen Lembaga Peradilan Sumatera Barat dalam Pemberantasan Korupsi" dalam *Jurnal Putusan Pengadilan Diklat* Nomor 5 tahun 2003, hal. 27-43

masyarakat telah memberikan legitimasi atas kebijakan daerah serta fungsi untuk menyerap berbagai persoalan dan aspirasi masyarakat. Partisipasi masyarakat juga telah dinilai memadai dalam membantu DPRD melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Bagi pejabat pemerintah kabupaten, partisipasi masyarakat telah berfungsi membantu proses penyerapan aspirasi masyarakat dan memperlancar implementasi program pembangunan. Pada sisi lain, partisipasi masyarakat juga telah dianggap memadai untuk memberikan legitimasi atas produk kebijakan daerah yang disusun oleh pemkab sekaligus berfungsi sebagai sarana sosialisasi kebijakan daerah.

Berbeda dengan pandangan pemkab, pengkot LAM dan anggota masyarakat memandang partisipasi masyarakat dalam pemerintah Kabupaten Jombang belum efektif. Hal ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, karena kepentingan dan aspirasi nyata masyarakat sering kali gagal menjadi agenda kebijakan yang dibahas dan memandang partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan daerah sebatas sebagai sosialisasi kebijakan pemerintah daerah saja. *Kedua*, karena persoalan keterwakilan anggota masyarakat yang dilibatkan dalam proses kebijakan seringkali diragukan. Wakil masyarakat yang terlibat dalam proses kebijakan sering kali bukan yang benar-benar mampu mewakili aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Peranan Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Pelayanan Publik yang Transparan, Bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme dan Bertanggungjawab di Kabupaten Jombang

Partisipasi mempunyai makna penting terutama pada pada fungsinya. Fungsi pertama adalah sebagai sarana pembelajaran sukarela kepada masyarakat tentang berbagai masalah publik kemasyarakatan. Fungsi lain dari partisipasi adalah sebagai sarana untuk

menampilkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintahan.

Urgensi partisipasi dapat juga dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan sebuah implementasi peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pelayanan publik, maka dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pelayanan publik terutama bagi pemerintah daerah akan memperoleh beberapa keuntungan diantaranya, yakni: (1) pemerintah daerah akan mengetahui kebutuhan masyarakat dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik; (2) dapat menumbuhkan rasa saling percaya antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga terbina hubungan yang harmonis diantara keduanya, serta meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah; dan (3) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi berbagai proyek bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat, dan banyak lagi manfaat lain yang bisa dipetik yang akan berujung pada upaya mewujudkan *good governance*.

Menurut Levine¹² produk pelayanan publik dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni: pertama, Responsivitas adalah daya

¹² Pendapat Levine dikutip oleh AG. Saharsana, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editer), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal. 140-175.

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 ketentuan, ketentuan 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:

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

Sementara Penyelenggara pelayanan publik mempunyai kewajiban:¹⁴

- Mengundang penerima layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk merumuskan standar pelayanan dan melakukan pengawasan atas kinerja pelayanan publik.
- Menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.
- Mengelola pengaduan dari penerima layanan sesuai mekanisme yang berlaku.
- Menyampaikan pertanggungjawaban secara periodik atas penyelenggaraan pelayanan publik yang tatacaranya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.
- Memberikan kompensasi kepada penerima layanan apabila tidak mendapatkan pelayanan sesuai standar pelayanan publik yang telah ditetapkan.
- Mematuhi ketentuan yang berlaku dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik.
- 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:¹⁵

- Bertindak jujur, disiplin, proporsional dan profesional.
- Bertidak adil dan tidak diskriminatif.
- Peduli, teliti dan cermat.
- Bersikap ramah dan bersahabat.
- Bersikap tegas, dan tidak memberikan pelayanan yang berbelit-belit.
- Bersikap mandiri dan dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun.

¹⁴ Pasal 8 Perda Propinsi Jawa Timur No. 11 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur

¹⁵ Hal Pasal 13

g. Transparan dalam pelaksanaan dan mampu mengambil langkah-langkah yang kreatif dan inovatif.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan kunci seperti aparat pemerintah yang memberikan pelayanan dalam hal ini misalnya camat dan kepala Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UPPT) Kabupaten Jombang serta pengurus Ormas (NU & Muhammadiyah) LSM dan anggota DPRD di kabupaten Jombang didapatkan informasi bahwa walaupun partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih rendah, akan tetapi dalam bidang-bidang tertentu misalnya bidang kesehatan dan pendidikan dinilai sudah cukup baik. Namun demikian dalam bidang yang lain seperti perizinan dan administrasi (KTP & KK) dinilai masih buruk.

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.¹⁶

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.¹⁷

¹⁶ Wawancara dengan Sugarto dari LSM Yapekmas Jombang dan juga wawancara dengan Drs. Firmansyah, MPd Pengurus Muhammadiyah Cak. Jombang tanggal 12 Juli 2007

¹⁷ Wawancara dengan Sekretaris Kecamatan Mojowarno HB di Kantor Kecamatan Mojowarno tanggal 13 Juli 2007

Hal senada juga diungkapkan oleh Pegawai di Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UPPT) yang menyatakan bahwa kualitas perizinan di Kabupaten mengalami peningkatan yang cukup signifikan, hal ini dibuktikan dengan tidak adanya komplain atau keluhan masyarakat penerima layanan perizinan melalui kotak saran yang ada di sekitar UPPT. Indikator inilah yang digunakan oleh UPPT sebagai tolok ukur bahwa selama ini pelayanan perizinan di Kabupaten Jombang ternyata sudah membaik.¹⁸

Informan mengharapkan dimasa-masa yang akan datang pelayanan publik harus dilakukan perbaikan terutama terkait dengan mekanisme dan birokrasi pelayanan yang dianggap masih buruk dan berbelit-belit.¹⁹

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.

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 memperkuat hasil penelitian ini, terungkap birokrasi gagal menjalankan fungsi pelayanan publiknya.²⁰

Ketidakpastian waktu menjadi problem bagi masyarakat ketika berurusan dengan birokrasi. Urusan kecil bisa memakan waktu yang lama. Inilah fenomena

¹⁸ Wawancara dengan Sht sebagai Koordinator UPPT Kab. Jombang di Kantor UPPT tanggal 14 Juli 2007

¹⁹ Wawancara dengan Fm, Pengurus Wilayah Muhammadiyah Jombang tanggal 25 Juli 2007

²⁰ Lihat Publikasi hasil jajak pendapat Litbang Kompas di Harian Kompas tanggal 5 Maret 2007

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.

Sementara penelitian yang lain tentang pelayanan publik menunjukkan menunjukkan bahwa secara global masyarakat di Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan Timur berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Tim Center for Public Policy Studies (CPPS) Surabaya bekerjasama dengan CSSP dan Pusdeham²¹ merasakan birokrasi berperilaku sebagai pelayan (SP) dari pada minta dilayani (MD). Masyarakat Jawa Timur sudah menganggap birokrasi SP sebanyak 55,8% dan yang MD sebanyak 44,2%. Tidak berbeda dalam sikap ini adalah masyarakat NTT, yaitu sebanyak 65,2% yang menganggap birokrasi bersikap SP dan sebanyak 34,8% yang menganggap birokrasi bersikap MD. Dan masyarakat Kalimantan Timur yang menganggap birokrasi bersikap SP sebanyak 73,9% dan yang berpendapat birokrasi MD sebanyak 26,1%.

Di Jawa Timur masyarakat yang menganggap birokrasi sebagai MD daripada sebagai SP ada di Kediri dan Surabaya, meskipun di kota terakhir ini selisihnya sangat kecil sekali. Masyarakat Kediri (N=388) yang menganggap birokrasi sebagai MD sebanyak 55,4% sedangkan yang menganggap birokrasi sebagai SP hanya sebanyak 44,6%. Sementara itu masyarakat kota Surabaya (N=389) yang berpendapat birokrasi bersikap sebagai MD sebanyak 52,4% dan yang berpendapat birokrasi sebagai SP sebanyak 47,6%. Hanya selisih 0,8%. Namun dilihat dari proporsi jumlah responden Surabaya

maka responden yang menyatakan birokrasi bersikap MD sebanyak 52,4% (dari jumlah responden sebesar 389 orang) dan yang bersikap birokrasi SP sebanyak 47,6% (dari jumlah responden sebesar 389 orang). Dari data ini tampaknya opini masyarakat Kota Surabaya dalam hal isu birokrasi berbelit sampai dengan isu birokrasi MD masih konsisten: kritis terhadap birokrasi Pemerintah Daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto dan kawan-kawan²² di tiga Propinsi, yakni Propinsi DI Yogyakarta, Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan menyimpulkan bahwa kinerja pelayanan publik di tiga propinsi tersebut masih sangat buruk, kendati penyelenggaraan pelayanan di ketiga daerah tidak merepresentasikan kinerja pelayanan publik di Indonesia. Karena penyelenggaraan pelayanan publik antar propinsi tidak jauh berbeda. Temuan yang diperoleh penelitian ini setidaknya tidak memberi indikasi mengenai masih rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia, penelitian ini membuktikan bahwa birokrasi publik di Indonesia belum menyelenggarakan pelayanan publik yang efisien, adil, responsif dan akuntabel.

Penelitian yang dilakukan oleh Tim Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI menyatakan bahwa²³ birokrasi pemerintah kota dan kabupaten memunculkan keseragaman fakta pelaksanaan fungsi birokrasi yang berbasis pada tugas pokok peningkatan pelayanan umum. Semua birokrasi pemerintah lokal telah merencanakan demokratisasi KTP, perizinan konstruksi dan usaha dan fungsionalisasi pekerjaan untuk menjamin pelayanan minimal. Keseragaman fakta tentang komputerisasi data dan fakta menunjukkan perbaikan layanan umum oleh birokrasi. Perbaikan layanan umum yang dibutuhkan oleh semua lapisan masyarakat dengan tidak melihat perbedaan kepentingan perorangan dan kelompok

²¹ Agus Dwiyanto dkk, 2002, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Yogyakarta: Pusat Studi Kependidikan dan Kebijakan UGM

²² Afadial (editor), 2003, Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah, Jakarta: Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI

²³ Muhammad Asfar dkk, 2001, Implementasi Otonomi Daerah (Koran: Jatin NTT, Kaltim), Surabaya: CPPS bekerjasama dengan CSSP dan Pusdeham

didalamnya jelas merupakan prestasi dari struktur birokrasi pemerintah lokal dalam masa otonomi daerah.

Namun, beberapa pelaksanaan tugas pokok birokrasi pemerintah kota dan kabupaten berjalan amat buruk sebagai akibat disorientasi fungsi birokrasi pemerintah daerah. Pendapatan asli daerah tanpa produktivitas masyarakat, kebocoran dana retribusi parkir dan pasar yang diduga menjadi sumber keuangan pribadi birokrat dan eksklusi fungsi birokrasi pemerintah daerah dalam konteks pelayanan umum yang lebih luas dan lintas daerah merupakan contoh kegagalan kegiatan birokrasi tanpa misi publik.

Penelitian M. Mas'ud Said²⁴ menyebutkan bahwa dalam manajemen personalia dan kebutuhan untuk memperbaharui kinerja pelayanan publik, proses pengambilan keputusan yang berbasis kolektif, mementingkan diri sendiri dan pencarian keuntungan material mendominasi birokrasi di Propinsi Jawa Timur. Di luar tekanan untuk mengaplikasikan peraturan pemerintahan yang lebih peraturan yang membingungkan dan adanya kekuatan kepentingan partai politik di DPRD telah menghambat pelaksanaan otonomi daerah.

Melihat masih buruknya kinerja birokrasi dalam pelayanan publik sebagian besar informan berharap bahwa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus terus ditingkatkan terutama dalam merumuskan standar pelayanan.

Hasil wawancara dengan informan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa mereka mengaku tidak pernah dilibatkan oleh pemerintah daerah dalam merumuskan standar pelayanan publik. Sehingga perlu dikembangkan berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Jombang.

Adapun beberapa instrumen partisipasi yang bisa dikembangkan sebagaimana dikemukakan oleh Urban Institute dan USAID, antara lain²⁵ :

1. penerbitan *newsletter* secara reguler, misalnya mingguan, dua mingguan, atau bulanan yang berisi aktivitas-aktivitas penting menyangkut masalah pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah. *Newsletter* ini biasanya diberikan secara gratis kepada masyarakat luas dengan menempatkannya di tempat-tempat strategis yang mudah dijangkau, misalnya ditempat-tempat yang sering dikunjungi masyarakat.
2. pertemuan warga dengan pemerintah dan DPRD yang dilakukan secara berkala.
3. menggunakan media massa untuk melakukan konferensi pers, memberikan *press release*, dan mengundang wartawan untuk memberitakan penjelasan-penjelasan pemerintah mengenai isu-isu penting dalam masyarakat tau yang menyangkut masalah publik.
4. Membuka saluran kritik dan saran untuk pemerintah daerah, baik melalui surat, telepon, *e-mail* dan lain sebagainya.
5. Menerbitkan brosur-brosur pemberitahuan kepada masyarakat tentang pemerintah daerah, misalnya tentang organisasi dan fungsi pemerintah daerah yang dilengkapi dengan nomor telepon sehingga masyarakat dapat melakukan kontak langsung dengan pejabat pemerintah.
6. *Talk show* atau wawancara melalui TV atau radio lokal untuk membahas masalah-masalah lokal yang ada di daerah.

²⁴ M. Mas'ud Said, 2005. *Arus Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang: UMM Press

²⁵ Lihat Erwin Agus Puwanto, 2005. "Pelayanan Publik Partisipatif" dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal 176-228

7. Publik *hearing* dengan berbagai topik, misalnya masalah pembiayaan pelayanan publik, kualitas pelayanan publik dan lain sebagainya.
8. Membentuk semacam lembaga perwakilan yang menampung aspirasi anak-anak muda dan menggunakan forum ini untuk mendiskusikan masalah demokrasi dan lain-lain yang harus dikembangkan dalam negara demokratis.
9. Mengadakan festival daerah sebagai sarana untuk mengintegrasikan masyarakat dengan cara berkumpul dan mendiskusikan masalah-masalah daerah.
10. Membentuk tim khusus di pemerintah daerah untuk menangani masalah peningkatan partisipasi masyarakat.
11. Membuat forum "Anda bertanya Kami menjawab" yang diterbitkan di media massa lokal untuk berinteraksi dengan masyarakat tentang keluhan dan masalah yang dihadapi masyarakat.
12. Melakukan survei untuk menjangkau aspirasi masyarakat.
13. Membentuk program-program kemitraan bersama masyarakat dengan fokus utama mencari cara memecahkan masalah-masalah khusus yang dihadapi oleh masyarakat.
14. Membuat *Citizen dan LSM Charter*, yaitu kesepakatan antara pemerintah dengan masyarakat atau LSM untuk melakukan aktivitas bersama guna memecahkan masalah yang dihadapi pemerintah dan masyarakat.
15. Membuat mekanisme untuk menyediakan dana bagi program-program yang muncul atas inisiatif masyarakat.

Salah satu solusi yang banyak dikembangkan dan terbukti merubah wajah pelayanan publik menjadi lebih baik adalah dengan pelembagaan kontrak pelayanan (*service Charter*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik.²⁶

Urgensi kontrak pelayanan dipicu oleh beberapa pertimbangan. *Pertama*, untuk memberikan kepastian pelayanan meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan; *Kedua*, memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, serta *stakeholders* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan; *Ketiga*, untuk mempermudah pengguna layanan, warga dan *stakeholders* lainnya dalam mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan; *Keempat*, untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja pelayanan; *Kelima*, untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan, dan aspirasi pengguna layanan, serta warga dan *stakeholders* lainnya.

Kusumasari menyebutkan, Ada beberapa keuntungan melakukan pelembagaan kontrak pelayanan antara lain adalah²⁷ :

- a. mendorong perubahan struktur birokrasi seperti perubahan prosedur pelayanan dan posisi pengguna jasa;
- b. pengguna jasa layanan, *civil society organisation (CSO)* dan media massa dapat melakukan peran kontrol dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena adanya mekanisme komplain apabila pelayanan publik tidak sesuai dengan standar;
- c. mendorong perubahan mindset dan perilaku aparat birokrasi menjadi lebih berorientasi kepada kepentingan publik;

²⁶ Perkusmas Bendo Kota Bitar adalah Salah satu daerah yang cukup berhasil merubah pelayanan publik dengan memakai kontrak pelayanan.

²⁷ Susana Kusumasari, 2005, "Kontrak Pelayanan dalam Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia" dalam Erwan A. Purwanto dan Waluyudi Komerotomo, 2005, *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi Parlementer*, Yogyakarta : Penerbit Gama Media, hal. 87-98

- d. fisibilitas tinggi karena karena melibatkan partisipasi dan aspirasi masyarakat, LSM ,dan DPRD dalam menyusun prosedur, peraturan dan standar kinerja pelayanan.
- e. Melindungi masyarakat dari perilaku birokrasi yang sewenang-wenang mapun sikap arogansi aparat birokrasi terhadap pengguna jasa;
- f. Adanya transparansi waktu, biaya dan prosedur pelayanan;
- g. Adanya kejelasan SDM yang menangani suatu pelayanan dan kualitas SDM yang lebih baik;
- h. Menciptakan etika dan budaya pelayanan yang menempatkan pengguna jasa sebagai subyek pelayanan.

Sedangkan kelemahan kontrak pelayanan antara lain :

- a. Proses dialog antara institusi pelayanan dan stake-holders dalam penentuan kontrak pelayanan yang responsif terkadang membutuhkan waktu yang cukup panjang.
- b. Kemampuan *official* dimasing-masing institusi berbeda-beda sehingga amat sulit mencari model yang rigid yang dapat diaplikasikan untuk semua daerah.

Tahap-Tahap Pelembagaan Kontrak Pelayanan³⁶

1. TAHAP PROMOSI

Tujuan utama dari tahap pertama ini adalah agar penyedia layanan mengetahui konsep kontrak pelayanan serta harapan pengguna layanan terhadap mereka. Dari perspektif pengguna layanan akan diketahui hak dan kewajiban dalam suatu penyelenggaraan pelayanan. Pengguna layanan akan menjadi mengetahui bahwa mereka juga bertanggungjawab dalam kegiatan penyelenggaraan pelayanan. Dalam tahap ini, dibentuk sebuah forum yang anggotanya terdiri atas berbagai *stake-holders* untuk mempertemukan berbagai kepentingan dan mencari solusi dalam pelayanan publik

³⁶ Ibid

2. TAHAP FORMULASI

Tahap ini bertujuan untuk mengidentifikasi siapa pengguna layanan dan mengetahui output sebuah organisasi/instansi pelayanan. Identifikasi pengguna jasa dapat dengan jalan seminar, dialog, FGD, wawancara mendalam dan survey pengguna layanan. Melalui proses ini, kebutuhan dan harapan pengguna layanan diketahui oleh organisasi tersebut sehingga akan dapat diketahui feedback yang kemudian digunakan untuk pembentukan standar kualitas pelayanan.

3. TAHAP IMPLEMENTASI

Tujuannya adalah untuk menyelenggarakan pelayanan sesuai dengan kontrak pelayanan. Pada tahap ini, diperlukan diseminasi informasi mengenai kontrak pelayanan ini kepada seluruh masyarakat, yaitu melalui pemanfaatan media massa, baik televisi, radio maupun surat kabar

4. TAHAP EVALUASI

Tujuannya adalah mengidentifikasi pengalaman yang dapat dipetik dari pelembagaan kontrak pelayanan dan menilai manfaat pelembagaan kontrak pelayanan bagi perbaikan pelayanan

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan temuan penelitian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Masyarakat menilai birokrasi telah gagal menjalankan fungsi pelayanan publiknya. Ketidakpastian waktu menjadi problem bagi masyarakat ketika berurusan dengan birokrasi. Urusan kecil bisa memakan waktu yang lama. Selain ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya menjadi keluhan masyarakat warga ketika berurusan dengan birokrasi. Tidak sedikit warga menyogok aparat birokrasi demi kelancaran urusannya.
2. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Jombang pada bentuk-bentuk partisipasi tertentu sangat tinggi, namun dalam bentuk-bentuk partisipasi yang lain masih sangat rendah. Adapun bentuk partisipasi masyarakat di Kabupaten Jombang dalam penyelenggaraan pelayanan publik antara lain : *Pertama*, Meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat dan kemitraan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; *Kedua*, Memberikan saran dan atau pendapat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik; Masyarakat yang Memberikan saran dan atau pendapat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik disampaikan melalui forum diantaranya dalam pertemuan dengan DPRD dan sebagian yang lain melalui demonstrasi terhadap pemberi layanan publik; *Ketiga*, Menyampaikan informasi dan atau memperoleh informasi di bidang penyelenggaraan pelayanan publik. Bentuk partisipasi yang ketiga inilah yang paling banyak dilakukan atau paling tinggi sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di kabupaten Jombang.

3. Efektivitas partisipasi masyarakat pada dasarnya ditentukan dari kepuasan para pihak yang terlibat terhadap proses partisipasi yang sudah dijalaninya. Dari sudut pandang Aparatur pemerintah daerah Kabupaten Jombang, proses partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah dianggap telah berjalan secara efektif. Efektivitas dalam pandangan stakeholder ini diukur dari kemanfaatan yang diperoleh dari proses partisipasi yang sudah berlangsung. Bagi anggota pemerintah kabupaten, partisipasi masyarakat telah memberikan legitimasi atas kebijakan daerah serta fungsi untuk menyerap berbagai persoalan dan aspirasi masyarakat. Partisipasi masyarakat juga telah dianggap memadai untuk memberikan legitimasi atas produk kebijakan daerah yang disusun oleh pemkab sekaligus berfungsi sebagai sarana sosialisasi kebijakan daerah. Berbeda dari pandangan pemkab, penggiat LSM dan anggota masyarakat memandang partisipasi masyarakat dalam pemerintah Kabupaten Jombang belum efektif. Hal ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, karena kepentingan dan aspirasi nyata masyarakat sering kali gagal menjadi agenda kebijakan yang dibahas dan memandang partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan daerah sebatas sebagai sosialisasi kebijakan pemerintah daerah saja. *Kedua*, karena persoalan keterwakilan anggota masyarakat yang dilibatkan dalam proses kebijakan seringkali diragukan. Wakil masyarakat yang terlibat dalam proses kebijakan sering kali bukan yang benar-benar mampu mewakili aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Adapun saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut :

1. Untuk mewujudkan pelayanan publik yang transparan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dan bertanggungjawab maka diperlukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi hendaknya secara

konsisten menerapkan sistem *reward* dan *Punishment* terhadap aparaturnya pemerintah daerah yang tugas utamanya adalah memberikan pelayanan publik.

2. Pemerintah daerah perlu secara kreatif mengembangkan berbagai model dan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Karena dengan adanya partisipasi masyarakat, maka *pertama*, pemerintah daerah akan mengetahui kebutuhan masyarakat dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik; *kedua*, dapat mengembangkan rasa saling percaya antara pemerintah daerah dan masyarakat sehingga terbinas hubungan yang sinergis dan berbagai manfaat yang lainnya.
3. Pemerintah daerah perlu melembagakan kontrak pelayanan (*service Charter*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan kontrak pelayanan akan dipetik beberapa keuntungan, antara lain : *Pertama*, untuk memberikan kepastian pelayanan meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan; *Kedua*, memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, serta *stakeholders* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan; *Ketiga*, untuk mempermudah pengguna layanan, warga dan *stakeholders* lainnya dalam mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan; *Keempat*, untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja pelayanan; *Kelima*, untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan, dan aspirasi pengguna layanan, serta warga dan *stakeholders* lainnya.

—o—

Bab 15

Melihat Ulang Arah Politik Hukum di Daerah Pasca Otonomi dan Desentralisasi

Pendahuluan

Setelah UUD 1945 mengalami 4 (empat) kali perubahan sejak tahun 1999 sampai 2002 maka sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar. Salah satu 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

¹ Adapun Dalam era reformasi, MPR menyelenggarakan Sidang Belasuka 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 Acinanta, 2006, "Politik Pembangunan Hukum dalam Era Pasca Reformasi" Pidato Pengukuhan yang diaman dalam Jurnal Konstitusi Volume 3, Nomor 3, September 2006, hlm. 68-98.

basis bagi pembangunan lima tahun adalah program kerja calon presiden dan 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 Falaah 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 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 :

² Maswadi Rudi, 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 Azyan, 2006. "UUD 45 (Asli) Tidak Demokrasi Liberal" dalam Kompas, 18/7/2006.

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

a. berkaitan dengan terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika dan berbudaya, dan beradab; b. Bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera; c. Masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan; d. Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaminnya ketuhanan 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 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

Tulisan dalam bab 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.

⁵ UU No. 17 tahun 2007 tentang RPJP pada Bagian Arah Pembangunan Jangka Panjang. Haruf E. Reformasi Hukum dan Birokrasi menyatakan bahwa "Pembangunan hukum diarahkan untuk terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan, mengantar permodalan yang berkaitan dengan ekonomi terutama dunia usaha dan dunia industri, serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. ... dsr"

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-11 dan ke-12. Beberapa istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah masih termasuk lama berasal dari Yunani dan Latin Kuno. *Koinon* (komunitas) dan *Demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah-istilah pemerintahan yang digunakan di Yunani sampai sekarang. *Municipality* (kota atau kotamadya) dan variasinya berasal dari istilah hukum Romawi *Municipium*. *City* (kota besar) berasal dari istilah Romawi *ciuitas* 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 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, Joenianto⁸ 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.

⁶ Sityo H. Sarundajang, 1997, Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 22-23

⁷ Ditutip Sarundajang, Ibid. hal. 47

⁸ Joenianto, 1992, Perkembangan Pemerintahan Lokal, Jakarta: Bumi Aksara, hal. 15

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 realistis 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.

⁹ Dalam Syaiful H.R., Afan Gaffar dan Ryan Rasyid, 2002, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 32-35

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 sensitive terhadap kalangan miskin di pedesaan;

11. Desentralisasi dapat mengahntarkan 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

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 menyampaiakannya 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 sensitive terhadap kalangan miskin di pedesaan;
11. Desentralisasi dapat mengahntarkan 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 desentralisas 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 disebarakan 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 diatas 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.⁹ Sehingga pembuat undang-undang organik memegang semacam *mandat blanko* yang akan diisi sesuai dengan konfigurasi politik yang dominan.¹⁰

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 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

⁹ Pasal 18 UUD 1945 Pra Amandemen menyatakan demikian "Terdapatlah 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"

¹⁰ Bagir Manan, 2001. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pustaka Studi Hukum FH UII Yogyakarta, hlm. 4

¹² Ibid, hlm. 7-10

¹³ Ramlan Surbakti, 2002. "Reformasi Politik: Gagasan Negara Kesatuan dan Federal" dalam Ikur Nura Bakti dan Riza Sihitadi (Editor). 2002. Kontroversi Negara Federal: Menuai Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan, Bandung: Mizan, hal. 90-93

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.

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 selanjutnya mendapat perhatian secara seksama dan 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. Dibawah ini akan penulis paparkan 3 (tiga) kasus berkaitan dengan terbitnya peraturan daerah, yakni :

a. 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, 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 diatas, 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 perda 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 perda yang menerapkan perda pungutan retribusi namun tidak memberikan manfaat langsung bagi pembayar retribusi.¹⁴

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

b. 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.¹⁶

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 keberadaannya 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.¹⁷

Dalam perspektif *Feminist Legal Theory* berbagai persoalan ketidakberdayaan dan diskriminasi terhadap perempuan disebabkan oleh tidak adanya 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.¹⁸

Menurut Ratna Batara Munti sejauh berkaitan dengan perempuan sistem hukum yang berlaku masih cenderung diskriminatif. Meski dari substansi hukum,

¹⁴ P. Agung Pambudi, 2006, "Peraturan Daerah dan Hambatan hukum" dalam Jurnal Hukum Jentara Edisi 14 – tahun IV, Oktober –Desember 2006.

¹⁵ Istilah wanita berasal dari lekikon bahasa sanskerta, wanita yaitu "yang diinginkan oleh kaum lelaki" sehingga lebih berkonotasi positif. Sedangkan istilah Perempuan menurut Prasetyo Murniati (1991) sengaja diperjendahkan untuk istilah woman, berasal dari akar bahasa Melayu yang berarti *empu* = ialah arifan yang memberi hidup. istilah ini lebih dinamis dan syar'at makna dibanding dengan istilah wanita.

¹⁶ Rachmad Safriat, dkk, 1998, Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum dan HAM, Malang: Penerbit BHP Malang, hlm. 3.

¹⁷ Donny Dharsono, 2006, "Teori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum, Menayakan difference dan Anti-Esensialisme" dalam Sulistyawati Irianto, (ednec), 2006, Perempuan dan Hukum, Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan, Jakarta: diterbitkan atas kerjasama izak3 dengan The Convention Watch, UI dan YCH, hlm. 7.

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. Bukti nyata dalam banyak kasus, masih sering dijumpai kaum perempuan yang mengalami perlakuan diskriminatif serta mendapatkan kekerasan semata-mata karena jenis kelaminnya.¹⁹

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 perbedaan, 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 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 Pornografi

maupun di daerah-daerah seperti Perda Maksiat, Perda Pelacuran, kewajiban berbusana tertentu, pengaturan jam malam bagi perempuan yang diberlakukan di berbagai daerah.²⁰

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, Sumatera 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).²¹

c. 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 meningkat-

¹⁹ Ratna Batara Munt. 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 100

²⁰ Lihat Rubrik Fokus Harian Kompas, 04 Maret 2006, hlm. 51-52

²¹ Berita harian Kompas "Menghapus Diskriminasi yang Mengganggu Demokrasi" oleh Nurul M. Fambudi dan Maria Hartiningsih yang dimuat tanggal 08 Mei 2006, hlm. 33

kan kualitas pelayanan publik sesuai mekanisme yang berlaku.²²

Menurut Lervine²³ 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 ketentuan, ketentuan 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 asas-asas 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

²² Pasal 3 Perda 11/2005 Tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur

²³ Pendapat Lervine dikutip oleh AG. Subarsjien, 2005, "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Ayas Dwiyanu (edisi), 2005) Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal 146-175

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:²⁴

- 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

²⁴ Pasal 8 Perda Propinsi Jawa Timur No. 11 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur

pelayanan publik, sebagai berikut:²⁵

- 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 memperkuat hasil penelitian ini, terungkap birokrasi gagal menjalankan fungsi pelayanan publiknya.²⁶

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

²⁵ *Ibid* Pasal 12.

²⁶ Lihat Publikasi hasil jajak pendapat *Litbang Kompas* di *Harian Kompas* Tanggal 5 Maret 2007

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.²⁷

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.²⁸

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.

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

²⁷ Winardi dan Diah Fuji Nalibata, 2007, *Partisipasi Masyarakat untuk Meningkatkan Pelayanan Publik yang Transparan, Bebas dari KKN dan Bertanggungjawab* (Studi Kasus di Kabupaten Jombang), Laporan Penelitian Dinas Moda (PDMD) yang dikonsi Dikti Depdiknas, Jombang : STKIP PGRI

²⁸ *Ibid*

"....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...."²⁹. 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 undang-undang apa yang akan dibuat. Menurut D'Anjaou ini 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.³⁰

Dalam konteks untuk menjaga netralitas suatu hukum, Satjipto Rahardjo³¹ 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-Undangan (UUP3) dengan diikutinya **Asas Keterbukaan**³² dan penegasan dalam Pasal 53-nya, yakni:

²⁹ Dalam Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UII Press.

³⁰ Ibid.

³¹ 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.

³² Dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf g UU P3, Asas Keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan,

"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.

-00-

persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Bab 16

Membumikan Demokrasi Melalui Pilkada Langsung*

Ditinjau secara etimologis, demokrasi berarti kekuasaan rakyat atau pemerintahan rakyat. Ungkapan ini sudah tidak asing lagi dan sudah lazim, namun dalam realitasnya terlalu rumit untuk diurai dan sangat kompleks. Pengalaman sejarah bangsa membuktikan bahwa perjalanan demokrasi dalam dinamika masyarakat sejak proklamasi kemerdekaan di negeri ini belum berkembang secara sehat. Bahkan kalau kita tengok sejarah kelam demokrasi semasa Orde Baru yang telah dikacaukan maknanya bahkan direndahkan dalam implementasinya. Pada masa itu setiap keterlibatan rakyat akan "dicegat" oleh penguasa dengan stigmatisasi yang akhirnya dapat melahirkan "stempel negatif" bagi person tertentu.

Inilah tantangan upaya menumbuhkembangkan budaya demokrasi seperti dua sisi dalam sekeping mata uang. Disuatu pihak butuh delegasi kewenangan dari rakyat untuk dapat menjalankan kehendak rakyat, namun di di pihak lain kesempatan bagi penguasa untuk mengingkari aspirasi dari rakyat yang memberi

Tulisan ini pernah dimuat di Harian Jawa Pos Radar Mojokerto

kekuasaan. Argumen struktural mengatakan bahwa segala keruwetan mengenai sistem perwakilan pada dasarnya merupakan konflik kelas, yaitu kelas atas (pemerintah/penguasa) yang memenangkan arena dan kelas bawah (rakyat/pemilik kekuasaan) yang harus termarginalisasi, secara serius bahwa demokrasi masih menjadi tantangan bagi masa depan Indonesia.

Oleh karena itu dalam konteks otonomi daerah, format demokrasi yang dipilih haruslah tidak terlalu mengakomodasi kepentingan pusat, akan tetapi lebih mengakomodir kepentingan rakyat (lokal), problem ini akan sangat menentukan bagi kualitas otonomi daerah kedepan.

Oleh karena itu dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah terus mengalami perubahan seiring dengan konfigurasi politik yang silih berganti. Sebelum diberlakukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, telah berlaku 7 (tujuh) UU 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 dan UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 tahun 1999.

Karena secara teoritis "ruh/jiwa" Desentralisasi dan otonomi daerah secara teoritis sebenarnya bukan sekedar pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan dari pusat ke daerah, tetapi ia memiliki sejumlah tujuan mulia: mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, menghargai keragaman lokal, dan lebih penting mampu mendorong tumbuh suburnya demokrasi sampai ke tingkat lokal.

Partisipasi Rakyat Dalam Demokrasi

Dalam berdemokrasi, partisipasi rakyat sangat mutlak diperlukan, namun masalahnya adalah bagaimana bentuk partisipasi rakyat yang sebenarnya?

Sesuai dengan konsep demokrasi, maka partisipasi harus diterjemahkan sebagai hak dasar dari rakyat untuk terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses politik.

Dengan demikian mewujudkan partisipasi rakyat yang dibutuhkan bukan hanya syarat internal akan tetapi juga syarat eksternal. Eksternal berarti adanya pemahaman dari rakyat berbagai aspek yang sedang dihadapi, sehingga ketika mengambil keputusan - keputusan yang peting memiliki langkah yang rasional dan bebas, bukannya sebagai hasil manipulasi atau paksaan.

Demi ini semua maka pendidikan politik merupakan agenda yang mendesak dan penting, meskipun kesadaran saja belumlah cukup untuk memberi jaminan bagi terwujudnya partisipasi yang produktif, untuk itu masih terbuka kesempatan bagi siapa saja untuk mengambil bagian secara lebih luas dan sehat.

Untuk kebutuhan mengembangkan partisipasi dibutuhkan ruang gerak politik yang terbuka dan terjamin keamanannya. Hal ini berarti proses transformasi kesadaran politik rakyat dalam berpartisipasi hanya akan terjadi jika telah ada pembaruan politik dan pranata sosial. Upaya-upaya memperkuat demokrasi pada level "akar rumput" yang tidak disertai dengan proses transformasi struktur sosial dan kultur, hanya akan menjadi formalitas belaka dan bahkan tidak bermakna bagi proses demokrasi.

Cara pandang rakyat terhadap pemerintah, yang melihat pemerintah adaah pihak yang harus ditakuti dan dihormati secara berlebihan seperti *kanwulo gusti* (baca: atasan bawahan), antara pejabat dengan rakyat sudah harus ditinggalkan. Karena itu semua merupakan bentuk hirarki yang ber"aroma" diskriminasi.

Memajukan demokrasi akan sama artinya dengan membangun partisipasi rakyat, dengan demikian sudah pasti akan membutuhkan upaya yang bersifat

menyeluruh. Pendidikan politik merupakan agenda kerja yang harus dilakukan. Pendidikan politik tidak dimaksudkan sekedar kemauan konvensional (persekolahan), melainkan terbukanya peluang bagi rakyat untuk melakukan paktek/tindakan perubahan. Karena masalah keadilan dan diskriminasi tidak cukup hanya diserahkan kepada para pakar atau sejumlah tokoh, tetapi secara jujur dan tulus menyerahkan kepada pikiran rakyat. Permasalahannya adalah relakah posisi terhormat para pihak-pihak tersebut memberi ruang gerak bicara pada rakyat.

Kiranya inilah budaya demokrasi yang harus dikembangkan dalam praktek. Oleh karena itu syarat yang perlu dikembangkan adalah perubahan dikalangan birokrasi pemerintah, agar membangun semangat dan kultur baru bahwa pemerintah bukan penguasa. Oleh karena itu sikap dan perilaku birokrat perlu diperbarui dengan semangat pelayanan dan menjadikan organisasi layanan masyarakat yang tanggap terhadap persoalan rakyatnya. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi, demokrasi, pertanggungjawaban harus benar-benar dapat diwujudkan. Era pemerintah tidak bisa salah adalah masa lalu. Oleh karena itu rakyat harus menyadari secara benar terhadap peluang ini. Karena momentum perubahan tidak mungkin terbuka terus bila tidak dijaga dan dikontrol.

Pilkada Langsung Membumikan Demokrasi

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya adalah upaya membumikan demokrasi di daerah. Oleh karena itu rakyat harus senantiasa dijadikan sebagai sumber inspirasi dan legitimasi dalam mengambil kebijakan-kebijakan, dari sinilah akan ada *checks and balances*. Paling tidak masyarakat harus distimulasi agar tetap bersikap kritis terhadap kebijakan daerah, demikian juga pemerintah daerah hendak juga mensosialisasikan setiap kebijakannya sampai pada level

bawah untuk sebanyak mungkin diketahui oleh masyarakat.

Hal ini juga dalam rangka memposisikan fungsi kontrol rakyat dalam bingkai demokrasi secara maksimal. Pemberdayaan politik rakyat adalah syarat mutlak bagi suksesnya otonomi daerah. Karena itu partisipasi politik rakyat sampai ke tingkat *grass root* sangat penting. Selain itu keberadaan organisasi massa, lembaga swadaya masyarakat, media massa dan dunia akademis sebagai *agent of change* sangat strategis dalam pemberdayaan masyarakat.

Sebagaimana juga diatur berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD '45 menyatakan "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*". Kedaulatan disini mengandung arti bahwa rakyat turut serta aktif dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan sangat penting dan dibutuhkan. Hal senada juga diatur Pasal 56 ayat (1) UU No. 32/2004 menyatakan demikian "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil*".

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung harus mendapat apresiasi karena beberapa pertimbangan diantaranya: Pertama, kenyataan menunjukkan bahwa dalam implementasi otonomi daerah selama ini memperlihatkan bahwa pilihan politik mayoritas anggota DPRD seringkali berlawanan dengan kehendak mayoritas rakyat daerah. Kasus-kasus yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan wakilnya seringkali diwarnai dengan aksi protes masyarakat karena adanya dugaan politik uang, ijazah palsu, ataupun catatan kriminal seorang calon. Dengan pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara langsung oleh rakyat maka berbagai kasus tersebut diatas kalau tidak dapat dihilangkan, paling tidak dapat diminimalisir.

II DINAMIKA POLITIK HUKUM

Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah

Kedua, Pemilihan langsung kepala daerah dan wakilnya juga akan lebih menghormati dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. Pasal 28 UUD 1945 menyebutkan bahwa "setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya dan berhak atas kebebasan menyatakan pikiran atau sikap sesuai dengan hati nuraninya".

Selanjutnya dalam Pasal 15, 23 dan 43 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa "setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak untuk pengembangan dirinya baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya". Lebih lanjut bahwa "setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya, berhak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan".

Ketiga, dengan pemilihan kepala daerah secara langsung berarti kepala daerah terpilih mendapat mandat langsung dari rakyat, sehingga akan selalu melihat rakyat sebagai sumber inspirasi dan legitimasi bagi kebijakan-kebijakan yang dibuatnya. Artinya pemerintah akan selalu berusaha melakukan yang terbaik yang memilihnya bukan yang terbaik bagi partainya.

Keempat, dengan pemilihan kepala daerah secara langsung berarti demokratisasi sampai pada tingkat lokal di negeri ini. Hal ini mengingat bahwa dalam demokrasi ada prinsip *one person vote one value* untuk menentukan siapa yang menjadi pemimpin di daerahnya. Dengan demikian peran rakyat semakin besar besar dalam proses politik sehingga semboyan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat dapat terrealisasikan dengan sebenarnya.

Membangun Demokrasi

Akhirnya, Pilkada langsung yang berkualitas harus dilihat dari dua sisi (1) **Proses** Pilkada langsung berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis, luber dan jurdil serta dipatuhi semua peraturan Pilkada langsung; (2) **Hasilnya**, orang yang terpilih sebagai kepala daerah adalah orang yang berintegritas tinggi, moralitasnya teruji dan kapasitasnya tidak diragukan.

Pertanyaannya sekarang adalah, akankah kita dapat melaksanakan Pilkada langsung dari yang berkualitas? Jawabannya ada pada diri kita masing-masing sebagai pelaku dari proses pilkada. Oleh karena itu masyarakat harus bijaksana dalam menyikapi, sebab hasil dari proses politik ini akan bersentuhan langsung dengan kebijakan publik yang menyangkut hajat hidup orang banyak. *Wallahu'alam.*

-o-o-

Daftar Pustaka

- A Syaukani HR., Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasjid. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- A.P. Parlidungan, 1993. *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju
- A.S.S Tambunan,, 2001. *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Jakarta: Puporis Publisher
- Abd.. Mukthie Fadjar, 1987. "Negara Hukum dan Pembangunan", dalam *Arena Hukum*, Nomor 4 Tahun 1987.
- , 2006. "Pergeseran Paradigma Ilmu Pengetahuan" Hand Out Kuliah PDIH Universitas Brawijaya Malang
- , 1996. *Beberapa Masalah Pembangunan Hukum dan Hukum Pembangunan*, Malang: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Brawijaya,
- , 2003. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-Trans, hlm. 59-75; Perhatikan Juga Jimly Assiddiqie. 2001. "Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945" dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM Vol. 1 No. 4 September-Nopember 2001*
- , 1998. "Menggagas Reformasi Politik, Hukum dan Ekonomi Menuju terwujudnya Sebuah

Masyarakat Madani". *Makalah*

Abdul Gaffar Karim (Editor). 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar; dan

Abdul Hakim G Nusantara. 1986. "Kebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Hukum Di Indonesia : Sebuah Tinjauan Kritis Politik Pembinaan Hukum Nasional" dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (Ed.) *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Diterbitkan bekerjasama LBH Yogyakarta dengan Rajawali Pers

Achmad Ali. 2002. "Bercermin Pada Penegakan Hukum Jepang" artikel dalam Harian *Kompas*, tanggal 15 April 2002

_____. 2002. *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, Jakarta : Alumni

_____. 2002. *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: PT. Toko Gunung Agung

Achmad Sodiki. 1999. "Politik Hukum Agraria: Unifikasi Ataukah Pluralisme Hukum", dalam *Arena Hukum* No. 8 Juli 1999, Fak. Hukum Unibraw, Malang.

Afudial (editor). 2003. *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik (P2P) LIP

Afan Gaffar. 2000. "Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang" dalam *Jurnal Wacana* No. V 2000, hal. 51- 46

_____. 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000

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

Agung Putri. 2003. "Berjuang Mengungkap Kebenaran dan "mengadili" Masa Lampau : Pengalaman Negeri Tertindas" Dalam Ildhal Kasim & Eddie Riyadi Terre (Editor). 2003. *Pencarian Keadilan Di Masa Transisi*, Jakarta: Elsam, hal 103-203

Agus Dwiyanto dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM

Agus Haryadi. 2002. "Bicameral Setengah Hati" Tulisan Artikel dalam Harian *Kompas* tanggal 15 Mei 2002

Amin Aryoso. 2006. "UUD 45 (Asli) Tolak Demokrasi Liberal" dalam *Kompas*, 18/7/2006

Andi Alfian Malarangeng, et.al. 2001. *Otonomi Daerah, Perspektif Teoritis dan Praktis*, Bigraf Publishing bekerjasama dengan Yogyakarta: UMM

Anton Novianto. 2006. "Birokrasi dan Politik Pemda" di Harian *Kompas* Edisi Jawa Timur 09 Maret 2006, hal D

Aria Suyudi dkk. 2008. *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*, Jakarta: PSHK dan USAID-Democratic Reform Support Program

Arie Sukanti Hutagalung. 1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, Jakarta : CV. Rajawali

Arief Budiman, 1996. *Teori Negara : Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia

Artidjo Alkostar. 2000. *Negara Tanpa Hukum, Catatan Pengacara Jalanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Bagir Manan & Kuntana Magnar, 1997. *Beberapa Masalah HTN Indonesia*, Bandung: Alumni

_____. 1994. "Mengkaji Ulang Syariah dan Hukum Menuju Pembangunan Hukum Nasional" Makalah Diskusi Panel FH Unibraw, Malang tanggal 04 Juni 1994

_____. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju

_____. 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press

_____. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII Yogyakarta

Bambang Sunggono, 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika

Bambang Widjojanto, dkk (editor), 2002. *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Sinar Harapan

Benjamin White, 1990. "Agroindustri, Industrialisasi Pedesaan dan Transformasi Pedesaan" dalam Sajogyo dan M. Tambunan (ed), *Industrialisasi Pedesaan*, Jakarta: Sekinda Eka Jaya

Bevaola Kusumasari, 2005. "Kontrak Pelayanan dalam Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia" dalam Erwan A. Purwanto dan Wahyudi Kumerotomo, 2005. *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Yogyakarta : Penerbit Gava Media, hal. 87-98

Bimo Nugroho, 2001. *Partisipasi Rakyat Membuat UU*, Artikel Opini dalam Harian Kompas tanggal 1 Agustus 2002

Boedi Harsono, 1997. *Hukum Agraria Indonesia* (Jilid 1, Hukum Tanah Nasional). Jakarta: Djambatan,

Brannen, Julia, 1997. *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Pustaka Pelajar Jogjakarta bekerjasama dengan Fakultas tarbiah IAIN Antasari Samarinda

Bryan A. Gardner, 1999. *Black Law Dictionary (Seven Edition)*, West Publishing Co., St. Paul MN

C Geertz, 1983. *Involusi Pertanian, Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, Jakarta: Bhatara Karya

C. F. Strong, 1960. *Modern Political Constitution, An Introduction to The Comparative Study of Their History And Existing Form*, London: Sidgwick & Jackson Limited

Dadang Juliantara, et. al, 1998. *Manual Kursus Pembaruan Agraria (buku II)*. Bandung: KPA Bekerjasama dengan INPI-pact

Dahlan Thaib dkk. 2001. *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers

_____. 2000. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty

Dani W Munggoro, et.al, 1999. *Menggugat Ekspansi Industri Pertambangan Di Indonesia*, Bogor: Pustaka Latin

Dede Rosyada dkk, 2003. *Pendidikan Kewargan: Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Kerjasama ICCE UIN Jakarta dan Prenada Media

- Denny Indrayana, 2007. *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan
- Desti Ernawati, 2003. "Pandangan Beberapa Filsuf Mengenai Keadilan" artikel dalam Jurnal Tata Negara diterbitkan Pusat Studi HTN FH UI, hlm 137-151
- Dianto Bachriadi, 1995. *Ketertarikan dan Penetrasi Kapital*, Bandung: AKATIGA
- _____, 1998. *Merana Di Tengah Kelimpahan*, Jakarta: ELSAM
- Donny Danardana, 2006. "Teori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum, Merayakan *difference* dan Anti-Esensialisme" dalam Sulistyowati Irianto, (editor), 2006. *Perempuan dan Hukum, Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: diterbitkan atas kerjasama nzaid dengan The Convention Watch, UI dan YCO
- E.C.S. Wade & G. Gofray Philips, *Constitutional Law*, London, Longman, Green and Co
- Eddie Riyadi Terre, 2003. "Keadilan Transisional : Sebuah Pencarian Keadilan dalam Remang Menjelang Fajar" Artikel dalam Jurnal HAM Dignitas Vol. 1, No. 1/2003
- _____, 2003. "Keluar Dari Dilema Transisi: Sebuah Pendekatan Paradigmatik" Dalam *Jurnal Dignitas Vol. 1 No. 1 Tahun 2003*, Jakarta: ELSAM, hal. 3-23
- Ellydar Chaidir, 2007. *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media
- Endang Suhendar, dan Hdhul Kasim, 1996. *Tanah Sebagai Komoditas, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Jakarta: ELSAM
- Endang Suhendar, dan Yohana Budi Winarni, 1998. *Petani dan Konflik Agraria*, Bandung: AKATIGA,
- Eric R. Wolf, 1995 *Petani, Suatu Tinjauan Antropologis*, Rajawali, Jakarta.
- Erman Rajagukguk, 1995. *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta: Chandra Prastama,
- Erwan Agus Purwanto, 2005. "Pelayanan Publik Partisipatif" dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal 176-228
- Esmi Warassih, 2001. *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Frank Paulner, 2005. "Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis terhadap DPD" Artikel dalam Jurnal Hukum Jentera, edisi 8 Tahun III, Maret 2005, hal 23-40
- Gunawan Wiradi, 1990. "Masalah Pertahanan di Indonesia dalam Perspektif Sejarah". Mimeo, makalah dalam Seminar Tanah, Rakyat dan Keadilan dalam Dinamika Pembangunan, Surabaya Maret 1990.
- _____, 1991. *Industri di Jawa dalam Perspektif Model "Inti Satelit", Kasus di Kabupaten Cirebon Jawa Barat*, PSP IPB Bogor.
- Hans Kelsen, 1995. *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, Jakarta: Rindi Press
- Hari Chand, 1994. *Modern Jurisprudence*, Kuala Lumpur: International Law Book Services

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

Harian Kompas tanggal 16 Januari 2003.

Harian Kompas tanggal 27 Nopember 2001

Harian Kompas Tanggal 5 Maret 2007

Harian Kompas Tanggal 5 Maret 2007

Harian Kompas, 04 Maret 2006, hlm. 51-61

Harian Kompas, 27 November 2001. *Daerah Perkenalkan 'Pajak Sumbangan'*, hlm 15

Harun Al-Rasyid, "Reformasi Konstitusi dan Agenda Penegakan Masyarakat Madani," dalam *Membangun Masyarakat Madani, Menuju Indonesia Baru Milenium Ke-3*, Tim Pascasarjana UMM (Ed), Penerbit Aditya Media, Yogyakarta, 1999

Herman Siahaan, 1983. "Tekanan Struktural dan Mobilisasi Petani di Pedesaan, dalam Prisma 11/12 Tahun XII Desember.

I Nyoman Nuriyana. 2001. "Prinsip-prinsip Global Pengelolaan Sumber Daya Alam : Implikasinya Bagi Politik Pembangunan Hukum Nasional" *Makalah*

_____, (ed.), 1993. *Politik Hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia*, Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Jakarta

Iddhal Kasim, 2003. "Jalan Ketiga Bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu" Dalam Iddhal Kasim & Eddie Riyadi Terre (Editor), 2003. *Pencarian Keadilan Di Masa Transisi*, Jakarta: Elsam, hal 15-41

Ignatius Haryanto, (Ed.) *Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto, Reformasi Tanpa Perubahan*, Pustaka Latin, Bogor, 1998

Ikrar Nusa Bakti, dan Riza Sihbudi. 2002. *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Bandung: Mizan

Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, 2004. *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Iman Soetikinjo, 1994. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press,

Indra J. Piliang dkk (editor). 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa; Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press;

J.H. Boeke, 1982. "Memperkenalkan Teori Ekonomi Ganda", dalam Sayogyo (Ed), *Bunga Rampai Perekonomian Desa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Agro Ekonomika

J.W Schoorl, 1984. *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang*, Jakarta: Gramedia

James. C Scott, 1993. *Perlawanan Kaum Tani*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

James. C Scott,. 1994. *Moral Ekonomi Petani, Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*, Jakarta: .LP3ES

Jan Breman. 1986. *Penguasaan tanah dan Tenaga Kerja, Jawa di Masa Kolonial*, Jakarta: LP3ES

Jemes R. Klein.2001. "UUD Kerajaan Thailand Tahun 1997: Cetak Biru Bagi Demokrasi" dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 1 Nomor 4, September-Nopember 2001

- Jimly Asshiddiqie, 2003. "Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara lainnya" Makalah yang disampaikan dalam "fokus Discussion Group" tentang Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI, diselenggarakan oleh Sekretariat Panitia Ad Hoc I BP MPR RI bekerjasama dengan Universitas Brawijaya dengan dukungan UNDP di Malang tanggal 27 Maret 2003
- _____. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press
- _____. 2005. *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press
- Joenianto, 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara
- Joenianto, 1996. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara
- Karlina Leksono Supelli, 2003. "Berdamai Dengan Masa Lampau: Antara Pengampunan dan Penghukuman" Dalam Iddhal Kasim & Edhie Riyadi Terre (Editor), 2003. *Pencarian Keadilan Di Masa Transisi*, Jakarta: Elsam, hal 42-95
- Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembinaan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 2001
- Khudzaifah Dimiyati, 2004. *Teorisi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945 - 1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Press
- Kotan Y. Stefanus, 1998. *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Yogyakarta: Penerbitan UAJ Yogyakarta
- KPA-KRHN, 1998. *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria
- Kuntowijoyo, 1993. *Radikalisasi Petani, Esai-esai Sejarah*, Bentang: Yogyakarta.
- _____. 1992. *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*, Yogyakarta: LPRP
- Kusnaka Adimiharja, (ed), 1999. *Petani, Merajut Tadiisi Era Globalisasi*, Humaniora Bandung: Utama Press
- L. J. van Apeldoorn, 1993. *Pengantar Ilmu Hukum, (terjemahan Utarid Sadino)*, Jakarta: Pradnya Paramita
- Lawrance M Friedman, 1975. *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York : Rausel Sage Foundation, 1975.
- Lexy J Molcong, 1991. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- Lili Rasjidi dan IB. Wyasa Putra, 1996. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- Loekman Soetrisno, 1988. "Negara dan Peranannya dalam Menciptakan Pembangunan Desa yang Mandiri", dalam Prisma Nomor 1 Tahun XVII, Januari.
- M Asfar, (Editor), 2001. *Implementasi Otonomi Daerah (Kasus: Jatim, NTT, Kaltim)*, Surabaya: CPPS, CSSP dan Pusdeham
- M Munir, 1997. *Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa dalam Masyarakat, Kasus Penyelesaian Sengketa yang Berkaitan dengan Tanah dalam Masyarakat di Kabupaten Bangkalan, Madura*, Disertasi Doktor, Universitas Airlangga.

- _____. 1997. "Keterbatasan Pemilikan Hak Atas Tanah Pertanian dan Dampaknya Terhadap Petani Di Pedesaan", dalam *Jurnal Arena Hukum* Nomor 2 Tahun 1, Juli 1997.
- _____. 1998. "Penegakan Hukum Dalam Masyarakat. Suatu Renungan Untuk Mewujudkan Pemerintah Yang bersih dan Berwibawa" Pidato pengukuhan jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang 9 Mei 1998.
- M Sadli, 2003. "Investasi yang Tak Kunjung Datang" artikel di *Harian Kompas* tanggal 26 Februari 2003
- M Tauchid, 1952. *Masalah Agraria : Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Jakarta: Tjakrawala.
- M. Fajrul Falaakh, 2006. "Konstitusi dalam Berbagai Lapisan Makna" Artikel dalam *Jurnal Konstitusi*. Volume 3, Nomor 3, September 2006, hlm. 99-118
- M. Irfan Islamy, 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika Offset
- M. Mahfud MD, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES
- _____. 2007. *Perdebatan HTN Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES
- M. Mas'ud Said, 2005. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang : UMM Press
- M. Solly Lubis. 1993. *Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Mandar Maju
- Manseur Faqih dkk. 2003. *Menegakkan Keadilan dan Kemanusiaan, Pegangan Untuk Membangun Gerakan HAM*, Yogyakarta: Insist Press, hal. 40-62

- Mas Achmad Santosa, 1999. "Reformasi Hukum dan kebijaksanaan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam" dalam Firsty husbani (Peny.) *Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Jakarta: ICEL
- 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
- Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Mochtar Kusumaatmadja, 2006. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan penerbit Alumni
- Moertono, 1985. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau, Studi tentang Mataram II Abad XVI-XIX*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- MPR RI, 2004. *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta: Setjen MPR RI
- MPR RI, 2004. *Putusan MPR RI Sidang MPR RI Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004*, Jakarta : Sekjend MPR RI
- MPR-RI, 2003. *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta: Sekjend MPR RI
- Mubyarto dan Daryanti, (1991) *Gula, Kajian Sosial Ekonomi*, Aditya Media, Yogyakarta.
- _____. 1983. *Politik Pertanian dan Pembangunan di Pedesaan*, Yogyakarta: Sinar Harapan

- _____. 1984. *Masalah Industri Gula di Indonesia*, Yogyakarta: BPFE.
- Muladi, 2002. *Demokratisasi, HAM, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center
- Mulyana W. Kusuma, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta
- Noer Fauzi, 1997, "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme, Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial", dalam Dianto Bachriadi dkk (Eds), *Reformasi Agraria*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria Bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI
- _____. 1998. "Hak Menguasai dari Negara (HMN): Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan". Dalam KPA-KRHN. *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria
- _____. 1999 *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSIST, KPA Bekerjasama dengan Pustaka Pelajar,
- Notonagoro, tanpa tahun. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta: PT. Pancuran Tujuh
- Nurcholish Madjid, 2000. *Islam, Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina
- P. Agung Pambudhi, 2006. "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi" dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi 14 – tahun IV, Oktober – Desember 2006.

- Padmo Wahyono, 1991. "Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan, Forum Keadilan No. 29/ April 1991
- Paimin Napitupulu, . 2005. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR : Kajian di DPRD DKI Jakarta*, Bandung : Alumni
- Peter Boomgaard, 1966. "Selayang Pandang Perkembangan Ekonomi dan Sosial Daerah Comal 1750-1940" dalam Hiroyohi kano et al. (eds) Bandung: University Press:.
- Philippe Nonet, dan Philip Selznick. 1978. *Law And Society in Transition : Toward Responsive Law*, New York: Harper and Row Publishers
- Philipus M.Hadjon, 2005. "Korupsi DPRD dan Hukum Administrasi" dalam Jurnal Putusan Pengadilan Detum Nomor 5 tahun 2005, hal. 59-63
- Priyatmoko. "Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga-Lembaga Negara Lainnya" Makalah disampaikan Focus Group Discussion tentang Kedudukan dan Peran DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI" diselenggarakan oleh Sekretariat Panitia Ad Hoc I BP MPR-RI bekerjasama dengan Universitas Brawijaya dengan dukungan UNDP di Malang tanggal 27 Maret 2003
- Propinsi Jawa Timur, Perda No. 11 tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur
- Prosiding Ringkas Konferensi Pengelolaan Sumber Daya Alam, Konferensi Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam, Jakarta 23-25 Mei 2000
- R. Roestandi Ardiwilaga, 1962. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Masa Baru

- Rachmad Safa'at, dkk, 1998. *Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum dan HAM*, Malang: Penerbit IKIP Malang
- Ramlan Surbakti, , 2002. " Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi hubungan dan distribusi kekuasaan" dalam Maruto MD & Anwar WMK (editor). 2002. *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, Jakarta: LP3ES
- _____, 2002. "Reformasi Politik: Gagasan Negara Kesatuan dan Federal" dalam Ikhar Nusa Bakti dan Riza Sihbudi. 2002. *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Bandung: Mizan, hal. 58-63
- 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
- Republik Indonesia, Perpres No. 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional
- Republik Indonesia, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Republik Indonesia, UU No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang
- Republik Indonesia, UUD Negara RI Tahun 1945 dan Perubahannya
- Rival G. Ahmad dkk, 2003. "Dari Parlemen ke Ruang Publik : Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif" dalam *Jurnal Hukum Jentera Edisi ke-2 tahun 2003*, diterbitkan oleh PSHK Jakarta
- Rival Gulam Ahmad dkk, 2006. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, Jakarta: PSHK dan Konrad Adenaur Stiftung
- Ruti G. Teitel, 2004. *Keadilan Transisional : Sebuah Tinjauan Komprehensif*, Jakarta: Elsam
- Sadu Wasistiono, 2003. *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia
- Salman Luthan, 1999. "Agenda dan Strategi Reformasi Hukum", *Kritik Sosial Dalam Wacana Pembangunan*, Mahfud MD et.al (Ed), Yogyakarta : UII Press
- Samuel L. Popkin, 1986. *Petani Rasional*, Jakarta: Yayasan Padamu Negeri
- Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, 1994. *Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta: Aditya Media,.
- Satjipto Rahardjo , 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumnus
- _____, 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.
- _____, 1998. *Teori dan Metode dalam Sosiologi Hukum, dalam Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII
- _____, 2005. "Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan", Edisi Perdana Majalah Hukum Progresif PDIH Undip
- _____, 2006. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press

- _____. tt. **Masalah Penegakan Hukum**, Bandung: Sinar Baru
- _____. 1988. **Hukum dan Masyarakat**, Bandung: Angkasa
- Satya Arinanto, 2006. "Politik Pembangunan Hukum dalam Era Pasca Reformasi" Pidato Pengukuhan yang dimuat dalam Jurnal Konstitusi Volume 3, Nomor 3, September 2006
- Sebastian Salang, 2006. "Parlemen : Antara Kepentingan Politik Vs. Aspirasi Rakyat" Tulisan artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm. 90-120.
- Sekretariat MPR RI, TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 2001
- Selo Soemardjan, 1994. "Potensi Desa Untuk Membangun", dalam Parsudi Suparlan (ed), **Pembangunan yang Terpadu dan Berkesinambungan**, Jakarta : Balitbangsos Depsos RI.
- Sinyo H. Sarundajang, 1997. **Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara**, Jakarta: Sinar Harapan
- Sirajuddin dkk, 2007. **Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, Malang: kerjasama MCW dengan Yappika Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1973. **Pengantar Sosiologi Hukum**, Jakarta: Bhatara
- _____. 1993. **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Soetandyo Wignjosoebroto, tt, "Hukum dan Metoda Metoda Kajiannya" Makalah

- Soetandyo Wignjosoebroto, 1995. **Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia**, Jakarta: Rajawali Pers
- Soewoto Mulyosudarmo, , 2004. **Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi**, Malang: In-TRANS Bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jatim
- Solichin Abdul Wahab, 1999. **Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasi**, Malang: PT. Dinar Wijaya, Brawijaya University Press
- Sri Soemantri M., 1987. **Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi**, Bandung: Penerbit Alumni
- Sri Soemantri M., 2001. "UUD 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara" artikel dalam Jurnal Demokrasi & HAM, Vol. 1, No. 4, September-November 2001
- Sudi Prayitno,, 2005. "Menguji Komitmen Lembaga Peradilan Sumatera Barat dalam Pemberantasan Korupsi" dalam Jurnal Putusan Pengadilan Dictum Nomor 5 tahun 2005, hal. 27-49
- Sukarno Aburaera, 2006. "Menakar Keadilan dalam Hukum" Artikel dalam Majalah Varia Peradilan No. 252 November 2006
- Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2002. **Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan**, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Taufiqurrahman Syahuri, 2004. **Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia**, Jakarta: Ghalia Indonesia

- Tengku M. Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional" dalam Majalah *Prisma*, Nomor 5 Tahun II Desember 1973
- Tim CPPS Surabaya, 2001. *LSM Dan Otonomi Daerah, Membangun Peran Untuk demokrasi dan good governance*, Surabaya: CPPS
- Tim PSHK, 2000. *Semua Harus Terwakili*, Jakarta: PSHK
- Tommy .A Legowo, dkk, 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia : Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FORMAPPJ
- Tri.Ratnawati, 2003. "Desentralisasi Dalam Konsep dan Implementasinya di Indonesia di Masa Transisi: Kasus UU Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah" dalam Abdul Gaffar Karim (Editor) 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 71-106
- Valina Singka Subekti, 2008. *Mengusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- W. Friedmann, 1967. *Legal Theory*, New York : Columbia University Press
- WALHI, 1999. "Agenda Politik Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup" dalam *Proceeding Diskusi Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Hutan Nasional*, Yogyakarta: Aditya Media
- WALHI, Kertas Posisi WALHI 2000 "OTONOMI DAERAH : Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup" dalam Noer Fauzi et.al, *Otonomi Daerah*

Sumber Daya Alam Lingkungan, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001 hal. 3-16

- Wasingatu Zakiyah, dkk. 2002. *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan*, Jakarta : Indonesia Corruption Watch
- 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
- Wirjono Projodikoro, 1989. *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Dian Rakyat
- Yujiro Hayami, dan Masao Kikuchi, (19187) *Dilema Ekonomi Desa, Suatu Pendekatan Ekonomi terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Gambar Cover

<http://cevlustaxataya.files.wordpress.com/2007/08/gnd-djw.jpg>